

## INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL

**INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN – ISS EN L. –  
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
VIGENCIAS 2009 a 2013**

**CGR-CDSS N°  
Mayo de 2014**

178

**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL  
INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN – ISS EN L. –  
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
VIGENCIAS 2009 a 2013**

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| Contralora General de la República | Sandra Morelli Rico  |
| Vicecontralora                     | Ligia Helena Borrero Restrepo  |
| Contralor Delegado para el Sector  | Carlos Eduardo Umaña Lizarazo  |
| Directora de Estudios Sectoriales  | Yaneth Cecilia Suarez Caballero  |
| Directora de Vigilancia Fiscal     | Alba Lucía Londoño Suárez  |
| Supervisor                         | Javier Martínez García   |
| Responsable Actuación Especial     | Eduardo López Sánchez  |
| Funcionarios CGR                   | Alba Yolanda Castillo Cruz<br>Giovanna Angélica Villate Ángel<br>Martha Yanira Castañeda Sanabria<br>Gabriel Jesús Ruiz Tarazona<br>Orlando Moreno Gaviria<br>Ángel Luis Urango Petro<br>Henry Saenz Motta<br>Remberto Grondona Caballero<br>Luis J Mahecha Quevedo<br>Luis Emidio Rojas Novoa |

## TABLA DE CONTENIDO

|  | Pág |
|--|-----|
| 1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL   | 5   |
| 2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS   | 7   |
| 3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO  | 25  |
| 4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL                                | 27  |
| Hallazgo N° 1. Pagos de Incentivos a Personal Contratados en Misión (F)              | 37  |
| Hallazgo N° 2. Plan de Transición Protocolo General de Entrega ISS -Colpensiones (D) | 44  |
| Hallazgo N° 3. Términos de Ley en el Trámite Pensión de Vejez (D)                    | 50  |
| Hallazgo N° 4. Represamiento Día a Día (D)   | 52  |
| Hallazgo N° 5. Productividad de Colpensiones Frente a las Decisiones Pensionales     | 53  |
| Hallazgo N° 6. Historia Laboral Desactualizada                                       | 55  |
| Hallazgo N° 7. Relación de Inventarios - Cuenta Rendida CGR (PAS)                    | 56  |
| Hallazgo N° 8. Razonabilidad del Inventario de Activos y Pasivos (D)                 | 57  |
| Hallazgo N° 9. Deudores (D)  | 59  |
| Hallazgo N° 10. Embargos Judiciales (D) (FA)   | 60  |
| Hallazgo N° 11. Embargos Judiciales (D)  | 61  |
| Hallazgo N° 12. Embargos Fraudulentos (D)  | 62  |
| Hallazgo N° 13. Inventarios Individuales de Bienes Muebles de Oficina (D)            | 64  |
| Hallazgo N° 14. Propiedades, Planta y Equipo (D)                                     | 64  |
| Hallazgo N° 15. Bienes Necesarios para la Administración del RPM - Colpensiones (AE) | 66  |
| Hallazgo N° 16. Requisitos del Inventario de Pasivos (D)                             | 68  |
| Hallazgo N° 17. Registros Procesos Judiciales (D)                                    | 68  |
| Hallazgo N° 18. Cálculo Actuarial ISS Patrono (D)                                    | 69  |
| Hallazgo N° 19. Gastos por Concepto de Publicidad (D) (F)                            | 70  |
| Hallazgo N° 20. Gastos por Concepto de Publicidad (D) (F)                            | 71  |
| Hallazgo N° 21. Aprobación de los Estados Financieros del ISS (D) (P) (PAS)          | 72  |
| Hallazgo N° 22. Contratación Depuración Estados Financieros (D) (FA)                 | 76  |
| Hallazgo N° 23. Soportes de la Contabilidad en Depuración Contable (D)               | 81  |
| Hallazgo N° 24. Gestión de Registros Contables (D) (PAS)                             | 82  |
| Hallazgo N° 25. Jornadas Masivas de Notificación (D) (F)                             | 83  |
| Hallazgo N° 26. Recursos Entregados a Colpensiones                                   | 84  |
| Hallazgo N° 27. Estudios Técnicos, Económicos, Financieros (D)                       | 92  |
| Hallazgo N° 28. Invitación a Presentar Ofertas (D)                                   | 93  |
| Hallazgo N° 29. Motivación de los Actos Administrativos (D)                          | 94  |
| Hallazgo N° 30. Iniciativa Privada (D)   | 94  |
| Hallazgo N° 31. Aceptación Propuesta (D)   | 94  |
| Hallazgo N° 32. Informes de Supervisión (D)  | 95  |
| Hallazgo N° 33. Liquidación Contratos (D)  | 96  |
| Hallazgo N° 34. Contrato para Portal Jurídico (D) (F)                                | 97  |
| Hallazgo N° 35. Contrato Digitalización (D)  | 101 |
| Hallazgo N° 36. Contratos de Prestación de Servicios (AE)                            | 103 |
| Hallazgo N° 37. Contratos de PS para Ejercer Mandato Judicial (D)                    | 104 |
| Hallazgo N° 38. Cláusula Trigésima Contrato 062 de 2012 (F)                          | 107 |
| Hallazgo N° 39. Horas Extras Contrato 062 de 2012                                    | 108 |

|                 |   |     |
|-----------------|---|-----|
| Hallazgo N° 40. | Continuidad de Operación PAC Arauca                         | 109 |
| Hallazgo N° 41. | Disponibilidad del Sistema Bizagi                           | 109 |
| Hallazgo N° 42. | Gestión Control Interno                                     | 109 |
| Hallazgo N° 43. | Contrato Millenium Phone Center S.A.                        | 110 |
| Hallazgo N° 44. | Multas Contrato 034 de 2011 (D)                             | 111 |
| Hallazgo N° 45. | Costo Obras Adicionales Contrato 034 de 2011 (D)            | 112 |
| Hallazgo N° 46. | Tercerización de Funciones (FA)                             | 113 |
| Hallazgo N° 47. | Programa Supresión de Cargos (D)                            | 114 |
| Hallazgo N° 48. | Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (D)           | 115 |
| Hallazgo N° 49. | Estudio de Fallos en Contra del ISS (D)                     | 115 |
| Hallazgo N° 50. | Estudios Comité de Conciliación (D)                         | 116 |
| Hallazgo N° 51. | Pago Total Capital (D)                                      | 117 |
| Hallazgo N° 52. | Procesos Cancelados Después de Cuatro o más Años (D)        | 117 |
| Hallazgo N° 53. | Procesos Terminados (D)                                     | 118 |
| Hallazgo N° 54. | Presentación Demandas Acciones de Repetición (D)            | 120 |
| Hallazgo N° 55. | Estudios y Evaluaciones a Demandas y Sentencias (D)         | 122 |
| Hallazgo N° 56. | Remisión Actos Administrativos y Antecedentes (D)           | 122 |
| Hallazgo N° 57. | Procedencia del Llamamiento en Garantía (D)                 | 123 |
| Hallazgo N° 58. | Pago de Impuestos (D) (F)                                   | 124 |
| Hallazgo N° 59. | Vehículos para Prestación de Servicios de Salud (D)         | 125 |
| Hallazgo N° 60. | Procesos Acciones de Tutela ISS en Liquidación (D)          | 126 |
| Hallazgo N° 61. | Desacatos y Sanciones                                       | 127 |
| Hallazgo N° 62. | Alistamiento de Archivos y Expedientes                      | 128 |
| Hallazgo N° 63. | Normas de Archivo   | 128 |
| Hallazgo N° 64. | Archivos a Cargo de Servidores (D)                          | 129 |
| Hallazgo N° 65. | Procesos Judiciales/Cumplimiento de Sentencias              | 130 |
| Hallazgo N° 66. | Pago de Sentencias, Intereses y Otros                       | 131 |
| Hallazgo N° 67. | Procesos Judiciales Entregados por el ISS a Colpensiones    | 132 |
| Hallazgo N° 68. | Depuración de PQRS  | 133 |
| Hallazgo N° 69. | Pago de Sentencias – Intereses e Indexación (D)             | 133 |
| Hallazgo N° 70. | Procesos Judiciales Activos                                 | 134 |
| Hallazgo N° 71. | Gestión Misional de Colpensiones                            | 142 |
| Hallazgo N° 72. | Garantía de Pensión Mínima (FA)                             | 147 |
| Hallazgo N° 73. | Beneficios Económicos Periódicos – BEPS (FA)                | 148 |
| Hallazgo N° 74. | Beneficios Económicos Periódicos – BEPS                     | 152 |
| Hallazgo N° 75. | Vigilancia y Control Estados Financieros ISS (D)            | 153 |
| ANEXO 1.        | Matriz de Hallazgos   | 158 |
| ANEXO 2.        | Normatividad  | 160 |
| ANEXO 3.        | Apartes de las Actas del Concejo Directivo del ISS          | 171 |
| ANEXO 4.        | Relación de Casos - Decreto 4140                            | 174 |
| ANEXO 5.        | Bienes Inmuebles Administrativos ISS – Seccionales (De 265) | 176 |
| ANEXO 6.        | Pensión Familiar, BEPS, SGP y Pasivo Pensional              | 181 |

Doctor

**MAURICIO OLIVERA GONZÁLEZ**

Presidente

Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones

Carrera 10 N° 72 - 33 Torre B Piso 11

Ciudad

Doctor

**FELIPE NEGRET MOSQUERA**

Apoderado General del Liquidador

Fiduciaria la Previsora S.A.

Instituto de Seguros Sociales en Liquidación – ISS en L.

Carrera 10 N° 64 - 28

Ciudad

La Contraloría General de la República - CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Actuación Especial al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación – ISS en L. y a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones correspondientes a las vigencias 2009 a 2013, actuación reglamentada por las Resoluciones Nos. 6680 de 2012, 6750 de 2012 y 7130 de 2013 emanadas de la Contraloría General de la República.

## 1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La Actuación Especial se adelantó teniendo en cuenta los siguientes objetivos específicos:

1. Hacer seguimiento a las funciones de advertencia Nos. 2012EE0073654, 2012EE7790, 2012EE7830, 2012EE00722859, 2012EE38804, 2012EE18375, 2012EE6938 y 2013EE0013719.
2. Realizar el Seguimiento y control al Plan de Acción entre el ISS en liquidación y Colpensiones acordado en marzo de 2013 por estos con la Defensoría del Pueblo sobre el atraso estructural del Régimen de Prima Media.
3. Verificar el cumplimiento de las entidades mencionadas en el Auto 110/13 proferido por la Honorable Corte Constitucional respecto de las solicitudes pensionales del RPM y el RAIS.

4. Dar respuesta a la denuncia N° 2012-47675-82111-D de responsabilidad de la Delegada de Social.
5. Evaluar el cumplimiento del marco regulatorio que define el proceso de transición del ISS a Colpensiones y los lineamientos del Gobierno Nacional, en relación con el proceso de transición y creación de Colpensiones.
6. Determinar la existencia del Plan de Transición entre las dos entidades y su armonización en términos de oportunidad, consistencia, metas y tiempos de los Planes de Trabajo previstos para adelantar el proceso de transición del ISS a Colpensiones.
7. Verificar el cumplimiento de los numerales 1 y 21 del artículo séptimo del Decreto 2013 de 2012, respecto del inventario de los bienes del ISS en Liquidación y sus respectivos avalúos.
8. En concordancia con los artículos: 9, 10, 12, 13, 15, 16 y 17 del mismo decreto, realizar seguimiento en forma selectiva al estado, enajenación y/o traspaso de los mismos.
9. Identificar los costos en los que ha incurrido el ISS y Colpensiones para el proceso de transición, entre otros por:
  - **Defensa judicial:** contratación de abogados externos por parte de COLPENSIONES, el ISS y el ISS en liquidación para la atención de procesos y tutelas.
  - **Intereses e indexación:** por mora en los pagos de los procesos de reconocimiento, conmutaciones pensionales, bonos, cuotas partes, recaudo, cobro y demás derechos pensionales.
  - **Gastos:** en el montaje de la nueva administradora Colpensiones, en el alistamiento del ISS para la entrega, en talento humano en contratos de prestación de servicios, en tecnología y en administración.
  - **Duplicidad de funciones:** si los hubiera.
10. Examinar y evaluar los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad en la administración de los recursos asignados para el proceso de transición del ISS a Colpensiones.
11. Determinar la gestión del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la solución de la problemática presentada en la entrega



del ISS a Colpensiones, así como aquellas relacionadas con el cálculo actuarial del pasivo pensional y de los recursos que sustentan la creación y sostenimiento de los BEPS y Pensión Familiar, así mismo la capacidad de Colpensiones para asumir la administración de los BEPS y la Pensión Familiar.

12. Verificar la gestión de la Superfinanciera en cuanto a su función de vigilancia con respecto a Colpensiones, en la aprobación de los Estados Financieros de la entidad y con respecto a los fondos privados en el manejo de los recursos que captan para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima y lo normado respecto a la rentabilidad mínima.

## **2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS**

### **SISTEMA GENERAL DE PENSIONES - SGP Y SOSTENIBILIDAD DEL PASIVO PENSIONAL**

#### **Ineficiencia e Ineficacia del SGP**

El SGP está mostrando su ineficacia e ineficiencia, si se tiene en cuenta que pese a las altas ganancias de las Aseguradoras de Fondos de Pensiones que ascienden a \$76,1 billones, continúa en aumento el número de afiliados con derecho a la Garantía de Pensión Mínima – GPM, que debe ser financiada en mayor parte por el Estado, y creciendo de manera preocupante el número de afiliados objeto de la devolución de saldos y en mayor proporción que el de los pensionados por este régimen, porque los ahorros de los afiliados con sus rendimientos, son insuficientes para obtener el derecho a una pensión.

Igualmente, por el costo al que se verá enfrentado el Estado con programas de protección para la población adulta mayor objeto de la devolución de saldos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y de la indemnización sustitutiva en el Régimen de Prima Media, considerando que el bajo valor con el que están siendo otorgadas hace que esta población quede desprotegida en sus edades más vulnerables, y además deberá subsidiar en alta proporción las pensiones derivadas de la Garantía de Pensión Mínima.

#### **Deuda de la Nación respecto al Pasivo Pensional**

La Nación ha garantizado el pago de las mesadas pensionales con cargo al Presupuesto General de la Nación -PGN desde 2004 cuando se agotaron las reservas del ISS, no obstante, la fragilidad del sistema se mantiene porque no se están reservando los recursos destinados a atender las obligaciones futuras de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Los inconvenientes financieros del RPM se evidencian con la información reportada en 2012 por Colpensiones<sup>1</sup>, según la entidad, los recaudos fueron \$4,6 billones mientras sus gastos \$8,4 billones. Esta situación se reafirma al observar la diferencia entre el pasivo pensional y la reserva, el pasivo en diciembre de 2012 fue de \$189 billones para vejez, \$7 billones en invalidez y \$31 billones en muerte de pensionados y sobrevivientes afiliados<sup>2</sup>; si a este pasivo se le adiciona el de posibles indemnizaciones y pensiones inmediatas y en expectativa y la emisión de bonos tipo A el pasivo asciende a \$ 381 billones en contraste, las reservas existentes para 2013 apenas alcanzaron a (-) \$2,7 billones, \$7.322 millones y \$5.375 millones, en el mismo orden.

De igual manera en las otras entidades, hay un gran desfase entre el valor de la reserva y el cálculo actuarial del pasivo pensional, y este último, en todas las entidades no se encuentra actualizado, por ejemplo a junio de 2013: la reserva de FONPRECON es de \$327.849 millones mientras el cálculo actuarial es de \$2,9 billones de pesos, la de FOMAG \$3.500 millones y el cálculo actuarial \$88,7 billones de pesos.

A nivel territorial el pasivo pensional también está desfinanciado. Con la Ley 549 de 1999 se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades Territoriales FONPET, con el objetivo de suministrar los recursos necesarios para atender el pasivo pensional a cargo de las entidades territoriales. Los recursos que ingresan al FONPET se manejan por medio de patrimonios autónomos por fiduciarias, aseguradoras y fondos de pensiones constituidos en consorcios; provienen tanto de las entidades territoriales como de la Nación.

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP<sup>3</sup>, solo el 66% de los entes territoriales tienen el cálculo actuarial actualizado a 2012. El total del cálculo actuarial ascendía en 2012 a \$81 billones de pesos<sup>4</sup>, mientras que los aportes a noviembre de 2013 ascienden a \$33 billones de pesos, lo que representa el 41% del cálculo actuarial.

Por su parte el FONPET a diciembre de 2012 reportó un portafolio de \$36,8 billones de pesos y a junio de 2013 de \$37,7 billones de pesos, es decir que el pasivo territorial está desfinanciado en el 53%.

---

<sup>1</sup> Respuesta a la CGR con radicado2013ER0080551

<sup>2</sup> Respuesta de Colpensiones a la CGR en comunicación de correo electrónico del 25 de noviembre de 2013.

<sup>3</sup> Radicado 2013ER150019

<sup>4</sup> En la respuesta el MHCP señala que este cálculo ha sido actualizado para algunos entes territoriales con la variación del IPC a 31 de diciembre de 2012.

De otra parte, en el caso de las entidades liquidadas y en liquidación a diciembre de 2012, el 64% de estas entidades no tenían actualizado ni aprobado por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cálculo actuarial.

Es claro en primer lugar, que la reserva que hay en los diferentes fondos no es suficiente para cubrir el pasivo pensional y este desfase deberá ser asumido por los gobiernos futuros y en segundo lugar, que la cuantificación del pasivo pensional se dificulta al carecer de los cálculos actuariales actualizados.

La presión fiscal del gasto en pensiones sobre el PGN mantiene un comportamiento creciente, durante 2012 se destinaron \$22,2 billones y en 2013 se pagaron \$25,9 billones con este propósito; la tendencia se conserva para 2014 y el MHCP proyecta que sus erogaciones serán de \$31,8 billones, esto es el 4,1% del PIB. Una dimensión del incremento en estos pagos se aprecia al comparar su variación entre 2013 y 2014, un 22,7%, con la proyectada para el PGN, un 5,8%.

Lo anterior hace evidente la importancia de hacer la reserva para los pagos futuros por el peso que va adquiriendo este concepto dentro del PGN, 16% en 2014<sup>5</sup>, y el desfase entre lo recaudado y el valor del cálculo actuarial, la cual si no se hace, hará en el futuro insostenible el sistema.

Un indicador de la situación financiera global del sistema pensional es el valor total de su pasivo, un tema que suscita controversia por los resultados obtenidos en su medición. La última valoración disponible la presentó la Asociación Nacional de entidades Financieras - ANIF, ésta estimó el pasivo pensional neto a 2013 en 144% del PIB, del cual le corresponde al Estado financiar con el PGN en los próximos 50 años (vía tributación dado que se carece por parte de Colpensiones de la reserva pensional) *“un faltante presupuestal de los actuales pensionados y cotizantes del 85% con tendencia alcista al 92% del PIB, 36,6% por concepto de pensionados de regímenes especiales, fuerzas militares y régimen ordinario y un 48,7% de los actuales cotizantes del RPM”*<sup>6</sup>.

La Contraloría en 2012 emitió Función de Advertencia<sup>7</sup> al MHCP y a la Contaduría General de la Nación, dada la diferencia entre lo que reportaba la Contaduría como pasivo (\$408 billones) y lo reportado por el MHCP (\$643 billones) y por el no registro, reconocimiento, revelación y amortización del pasivo pensional a cargo de la Nación y del sector Público en la contabilidad nacional, en forma cabal y acorde con la realidad económica del país; destacando el riesgo al que podría verse abocado el Estado, como pagador o garante de este pasivo; lo cual puede traer

<sup>5</sup> Cálculo CGR\_DEM con base en PGN 2014 para análisis de proyectos de Ley 111 y 112 de 2013

<sup>6</sup> ANIF, El pasivo pensional de Colombia: cálculo del valor presente neto y sensibilidades paramétricas, resumen ejecutivo, pág. 3, 2013

<sup>7</sup> Radicado 2012EE7830 del 10/02/12

como consecuencia que se afecte la inversión social en algunos sectores. La Contaduría y el Ministerio aclaran que la diferencia es debida: *“principalmente a que el Balance General de la Nación no incluye el valor del cálculo actuarial de las entidades territoriales ni el relativo a bonos pensionales, que se reconoce y revela en una cuenta contable diferente, conceptos que si fueron considerados en el estudio presentado por el MHCP”*<sup>8</sup>. De otra parte argumentan que el fondeo y amortización se hace de acuerdo con la Ley y la normativa vigente y por ser el pasivo pensional contingente, la gestión se basa en la relación entre los flujos de recursos destinados a su cubrimiento en cada momento del tiempo y los pagos efectivos que se deben realizar; y, que las obligaciones en pensiones con cargo al PGN es decreciente dado que demográficamente la población beneficiaria disminuye.

Este último argumento se desvirtúa en primer lugar; con las estadísticas que se muestran en el estudio Anexo N° 6 en el aparte de pensión familiar, donde cada año va en aumento la población que va adquiriendo el derecho a la pensión, y en segundo lugar, con el incremento para 2014 de los recursos del PGN para el tema pensional que pasa de \$26 billones en 2013 a \$32 billones de pesos en 2014.

Según el MHCP, si se expidiera una norma para que el Gobierno Nacional destinara regularmente y en forma creciente recursos para fondar la reserva financiera actuarial esto implicaría: *“llevar al Estado a adelantar un ejercicio excesivamente costoso, porque equivaldría a tomar un endeudamiento con un costo financiero superior al retorno que podría arrojar la inversión de estos recursos, lo cual constituye un uso Ineficiente de los recursos públicos, y de hecho podría interpretarse como un detrimento patrimonial. La magnitud del endeudamiento requerido para llevar a cabo esta propuesta implica la inviabilidad del Estado: Para ilustrar el tamaño del impacto cabe mencionar que el nivel de endeudamiento neto del Gobierno Nacional Central, reportado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2011, es de 35% del PIB, en tanto que la deuda pensional al mismo corte se acerca al 105% del PIB”, agregan que: para la Nación destinar una mayor parte de los recursos con los que cuenta para el pago de obligaciones futuras, tiene implícito un costo de oportunidad que está determinado por el costo del endeudamiento en el que se incurriría en el presente para conseguir dichos recursos y la rentabilidad social que se dejaría de generar por la disminución en el gasto público.*

De acuerdo con el seguimiento que por medio de la Actuación Especial ISS-Colpensiones se realizó a esta Función de Advertencia se observó que se avanzó en: la expedición por parte del MHCP en agosto de 2013, del Decreto 1847 que obliga a las entidades del orden nacional a realizar el cálculo actuarial y remitirlo a ese Ministerio, lo que permite la centralización de los cálculos, así mismo este ministerio con participación de la Contaduría, expidió el Decreto

---

<sup>8</sup> Respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la CGR respecto a la AE 2012EE7830



3056 del 27 de diciembre de 2013, que permitirá la revelación contable del pasivo pensional de las cuentas por pagar o por cobrar originadas por las cuotas partes pensionales pasivas o activas y que estarán a cargo del Ministerio del ramo al que estuviera adscrita o vinculada la entidad empleadora o administradora o por la entidad que las venía asumiendo y por la UGPP<sup>9</sup>, de acuerdo con las normas que en este sentido emita la Contaduría General; sin embargo en cuanto a la amortización del pasivo, no se presenta ningún avance.

Paradójicamente el MHCP sí reconoce el riesgo fiscal de no provisionar el pasivo, pero para el caso de los entes territoriales, a quienes si se les exige comenzar a constituir y/o provisionar las respectivas reservas para cumplir con lo normado en la Ley 100: *“estimar la magnitud de la deuda con sus trabajadores, pensionados y retirados, esto es a evidenciar el tamaño de su pasivo pensional, para poder comenzar a constituir y/o provisionar las respectivas reservas, **puesto que no tener este pasivo claro les conlleva riesgos frente a su estabilidad fiscal y su futuro como entidades viables y autónomas**”*<sup>10</sup> (negrilla y cursiva).

Queda claro con los resultados al seguimiento de la Función de Advertencia, que pese a que hay conciencia sobre el valor del pasivo y el riesgo de no provisionar, no se piensa hacer nada para fondear la reserva financiera actuarial<sup>11</sup> y se dejará a los gobiernos futuros el pago de esta deuda, con un alto riesgo de no contar con los recursos suficientes para pagarla, esta es también la opinión de la Asociación de Fondos de Pensiones - Asofondos quién en su concepto experto, considera la importancia de provisionar los recursos para el pago del pasivo: *“el país necesita un RPM que sea sostenible en el tiempo, por lo que el régimen debería tener reservas de dinero”*<sup>12</sup>. Tener una reserva para el pago, se evidencia en el caso de España<sup>13</sup> quién gracias a que cuentan con el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y ante la situación de desempleo que afronta, a finales del 2013 utilizaron recursos de este fondo para los pagos de pensiones<sup>14</sup>.

### **Sostenibilidad de la Garantía de Pensión Mínima en el RAIS**

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se introdujeron reformas estructurales al Sistema Pensional Colombiano, con la finalidad de reducir la dependencia fiscal y hacer sostenible el pago futuro de jubilaciones.

---

<sup>9</sup> De las que se reconozcan con posterioridad a la fecha de traslado de la función de reconocimiento a la UGPP.

<sup>10</sup> <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SeguridadSocial/!ONPET/MarcoGeneral>, tomado el 27 de noviembre de 2013

<sup>11</sup> Exceptuando el nivel territorial

<sup>12</sup> <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/necesitarian-700-millones-para-cubrir-deuda-pensional-colombia>, tomado 27 de noviembre de 2013

<sup>13</sup> El sistema de pensiones español es de reparto, que se basa en un mecanismo de solidaridad entre generaciones por el que los trabajadores en activo pagan con sus cotizaciones las prestaciones de los jubilados.

<sup>14</sup> <http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-economia-laboral-gobierno-saca-5000-millones-euros-fondo-reserva-pagar-pensiones-mes-20131202145322.html>



La Ley 100 de 1993 que dio origen al RAIS (administrado por Fondos Privados de Pensiones, cuyo control y vigilancia está actualmente a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia) partió en su motivación, entre otros, a la inviabilidad financiera del régimen de reparto existente y la incapacidad de ampliar las coberturas<sup>15</sup>. Se esperaba que los afiliados al RAIS financiaran con su ahorro y el rendimiento generado, su pensión de vejez y como mecanismo de protección, en caso de que este ahorro no fuese suficiente para tener derecho a una pensión de un SMLMV, el Estado le completaría el capital necesario para obtenerlo, siempre y cuando el afiliado hubiese cotizado 1.500 semanas o más y hubiese cumplido 65 años de edad, dándose origen a la GPM. Así mismo se garantizarían pensiones mínimas de invalidez y para sobrevivientes.

El Gobierno no ha reglamentado el artículos 65 de la Ley 100 de 1993 y 46 de la Ley 1328 de 2009 y para poder ejercer control sobre dichos recursos, la Superintendencia Financiera ha tomado como medida que cada AFP mantenga en cuenta separada los recursos que por concepto de Garantía de Pensión Mínima - GPM recaude de los afiliados en el monto establecido en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo no hace seguimientos a estos rendimientos.

De acuerdo con la información suministrada por el MHCP el cálculo actuarial de quienes adquirieron el derecho a la GPM desde 2006 asciende a \$157.349 millones, mientras que lo ahorrado por ellos, representa el 47% de este valor, es decir que mediante los bonos pensionales y el Fondo de Garantía de Pensión mínima - FGPM se financiará el 53% de lo que se demanda como reserva para el pago de dichas pensiones.

Respecto de los afiliados actuales que cumplen con los requisitos para tener derecho a la GPM, el Estado deberá subsidiar vía FGPM y con bonos pensionales, entre el 75% y el 79%, de lo que se requiere para que los afiliados activos y no activos hagan efectivo su derecho a la GPM

El rendimiento anual promedio de las AFP de los recursos recaudados para el FGPM es del 48%, la AFP con mayor rendimiento es Skandia con el 61% y la de menor, Protección con el 29%. En el caso de esta última AFP presentó rendimientos negativos en 7 de los 11 años, implicando una pérdida considerable de recursos para el FGPM en esos años.

---

<sup>15</sup> Exposición de motivos Ley 100/93: "Las deficiencias son estructurales, y no se superan con ajustes administrativos, o de las cotizaciones y beneficios, y por lo tanto se requiere un régimen enteramente distinto... Hay que asumir entonces fiscal mente la deuda pasada, ya que éste es el medio adecuado: i) Por no afectar el mercado de trabajo, al tener una base mucho mayor, y ii) Por ser más progresivo. El sistema de capitalización permite así mismo disponer de puentes para asumir temporalmente dicha deuda pasada, el faltante de caja por traslado de cotizaciones y los bonos pensionales, mediante un esquema de endeudamiento público que permite dispersar en el largo plazo el costo fiscal de la reforma y pagarlo sin generar desbalances macroeconómicos, ni más impuestos generales, ni sacrificio del gasto público esencial."

## SEGUIMIENTO FUNCIONES DE ADVERTENCIA

Las funciones de advertencia<sup>16</sup> referentes a: la Reforma del Estado, historias laborales, pasivos pensionales y retiro de recursos del FONPET ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Reformas legales en el tema pensional, pasivo pensional y con las prórrogas a los procesos de liquidación, continúan vigentes dado que el riesgo advertido por la CGR se mantiene.

En la Función de Advertencia 2012EE18375, se expidieron proyectos normativos y estrategias para el funcionamiento del Sistema de Pensiones dentro del marco de la sostenibilidad financiera que establece la Constitución, las acciones que mitigan el riesgo expuesto por la CGR, está sujeta a la implementación de los BEPS y estudios para la reglamentación de la Comisión Intersectorial de Pensiones.

En la Función de Advertencia N° 2013EE0013719 de febrero de 2013, se evidencia la dificultad y la ineficiencia en el cumplimiento misional de Colpensiones, configurándose un plan de Acción que contempla estrategias para la optimización de procesos y dar respuesta oportuna y en tiempo a los ciudadanos, sin embargo estos se vienen cumpliendo parcialmente.

De los argumentos expuestos por el Ministerio de Trabajo, en advertencia Numero 2012EE 73654 de 2012, se infiere que la sentencia que fundamenta la función de advertencia corresponde a un caso concreto o excepcional, así mismo se concluye "que tampoco puede deducirse de manera general que no exista una reglamentación amplia que proteja a las personas que no siendo beneficiarias de la pensión de invalidez del artículo 39 de la Ley 100, por no acreditar el mínimo de semanas en los últimos tres años, existe normativa con la que el legislador quiso amparar a las personas que han perdido su capacidad laboral y se les ha negado dichas prestaciones.

## PENSIÓN FAMILIAR

De acuerdo con las bases de datos de las Aseguradoras de Fondos de Pensiones - AFP, 573 personas con la edad de pensión y más de 1.149 semanas cotizadas fueron objeto de la devolución de saldos, teniendo derecho a la Garantía de Pensión Mínima - GPM según la normativa vigente, representando el 51% respecto de las otorgadas, hecho que requiere una investigación por parte de la Superfinanciera, la Procuraduría y del Ministerio del Trabajo, ya que de acuerdo

---

<sup>16</sup> N° 2012EE7790 del 10-02-2012, 2012EE00722859 del 29-10-2012, 2012EE18375 del 27-03-2012, 2013EE0013719 del 27-02-2013, 2013EE0013719 del 27-02-2013, 2012EE6938 del 07-02-2012



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

con el artículo 83 de la Ley 100 de 1993, les corresponde a las AFP adelantar los trámites necesarios para que se hagan efectivas las garantías de pensión mínima.

De esta situación se le informó a la Superfinanciera quienes en su respuesta<sup>17</sup> indican que iniciarán una investigación al respecto en las AFP en el 2014.

Es claro que la Ley 1580 de 2012 y su Decreto reglamentario, va en contravía de la motivación que la originó, su finalidad<sup>18</sup> era que la población afiliada al Sistema General de Pensiones - SGP, que no lograran cumplir los requisitos tanto en el Régimen de Prima Media - RPM como en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad - RAIS y son objeto de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos respectivamente, logaran quedar con una pensión que cubriera a las parejas y de esta manera mejorar la calidad de vida de las familias colombianas, sin que se condicionara su nivel de pobreza

Sin embargo, la Ley 1580 de 2012 adicionó en el artículo 3 los literales k) y m) al artículo 151 C de la Ley 100 de 1993, los cuales limitan la posibilidad de recibir una pensión a los afiliados en el RPM que por sus condiciones motivaron la medida pero al no pertenecer a los niveles I y II del SISBEN quedarían excluidos, adicionalmente impiden el que la pareja pueda disfrutar de un monto de pensión superior a un salario mínimo legal mensual vigente - SMLMV, pese a que la pareja vista como ser individual ha cumplido con los requisitos para merecer dicho monto

De otra parte el precepto citado desconoce el derecho a la igualdad en el acceso a la salud, al ordenar en el artículo 151 B numeral d) que la pareja del titular de la Pensión Familiar debe quedar como beneficiario del titular, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, lo cual implica asumir costos de tratamientos que ya estaban cubiertos por ser cotizante en el SGSSS. Así mismo, en caso de separación o muerte del titular, el beneficiario perdería las semanas de fidelidad al sistema de salud.

## MECANISMO BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS - BEPS

Se evidencia que la población en edad de pensión que motivó la creación de los BEPS y que aún no está protegida continúa con bajos niveles de ingreso, no es claro según la normatividad, si esta población puede acceder al mecanismo, pareciera que por tener la edad de pensión no estaría cobijada, pero la normatividad no pone como limitante la edad. En todo caso, su bajo nivel de ingreso, hace impensable que tengan la capacidad de hacer un ahorro en el

---

<sup>17</sup> Recibida en la CGR con radicado 2013ER0153601

<sup>18</sup> Gaceta 500 de 2010, Proyecto de Ley 8 de 2010 Senado.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

mecanismo BEPS, por bajo que este sea, dado que escasamente cuentan con un ingreso que les permita cubrir su alimentación.

De igual manera, la población que sin encontrarse en la edad de pensión pero en estado de pobreza tampoco podrá acceder a este beneficio, dado su bajo nivel de ingreso y por ende su baja capacidad de ahorro, situación que ya fue advertida por el Ministerio de Trabajo y por tal motivo radicó el Proyecto de Ley 185 C/2012 por el cual se establece la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral - SSSI de los trabajadores que laboran por días o períodos inferiores a un mes, que si bien responde al compromiso plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo - PND, en la redacción del articulado traslada a los patrones de las personas que devengan menos de un SMLMV, la responsabilidad del pago en el mecanismo BEPS por un monto de 13% sobre un SMLMV.

Colpensiones igualmente detecta que dado su bajo nivel de ingreso las personas del nivel I de SISBEN quedarán excluidas, al considerar que las que tienen capacidad de ahorro son las de los niveles II y III de SISBEN<sup>19</sup>.

Pero se observa por parte de la CGR que ni siquiera los de nivel III y menos los del II, tendrán la capacidad de ahorro dado su bajo nivel de ingreso, que en promedio es de \$339.000 y \$167.000 pesos mensuales respectivamente.

## TRASLADO RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA ISS - COLPENSIONES

Colpensiones entró en operación cinco (5) años después de su creación, tiempo durante el cual debió estructurarse como la nueva administradora estatal del régimen de prima media con prestación definida, tiempo que además les sirvió para realizar los acercamientos necesarios con la anterior administradora, que permitieran conocer desde su interior los principales aspectos que afectaban el negocio, para concluir en un adecuado traspaso del mismo.

Desde su creación, mediante Decreto 1151 de 2007, el Gobierno le ha destinado considerables recursos para garantizar su operación, partiendo del estudio elaborado por la Universidad de los Andes, cuyo costo superó los \$1.600 millones y el cual sirvió de soporte para establecer la nueva estructura organizacional de Colpensiones, más jerarquizada y basada en la tercerización de gran parte de sus procesos. Se implementó una plataforma tecnológica que incluye recurso humano tercerizado y con inversión que sobrepasa los \$146.755,1 millones, el nivel de salarios autorizado para el personal supera ampliamente al de la antigua administradora, se autorizó la contratación de personal en misión para solucionar el

---

<sup>19</sup> Presentación del Doctor Javier Eduardo Guzmán Directivo de Colpensiones, al equipo asignado en la AE el 1 de octubre 2013.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

retraso recibido del ISS, se han pagado más de \$47.990 millones en arriendos, dejando de lado el aprovechamiento de los bienes inmuebles con que contaba el ISS.

Con miras a solucionar la problemática del Régimen de Prima Media, el Gobierno Nacional también ha autorizado recursos al ISS en liquidación los cuales ascienden a 1.040.723,5<sup>20</sup> millones, a fin de que se efectúe la entrega adecuada del volumen de información que poseía el Seguro Social hacia Colpensiones.

De los convenios suscritos entre Colpensiones y el ISS, se destaca el Número 009 del 29 de diciembre de 2009, suscrito con el propósito, entre otros de *“colocar la dedicación posible y los recursos humanos, tecnológicos, administrativos y financieros al servicio de la consolidación y puesta en marcha de la organización institucional del régimen solidario con prestación definida en el nivel nacional y hacer esfuerzos administrativos, financieros para poner al día los procesos misionales retrasados, relacionados con el servicio público esencial de seguridad social en pensiones...”*. (subrayado fuera de texto). A pesar de ello, al momento de la entrada en operación de la nueva administradora, el retraso evidenciado no mostró la realidad de la situación

Por todo lo anterior y teniendo en cuenta los inconvenientes financieros evidenciados mediante la información reportada por Colpensiones (recaudos por \$4,6 billones y gastos por \$8,4 billones), el manejo del régimen de prima media presenta graves falencias que afectan tanto al pensionado actual, como a quienes seguramente aspiran a una pensión futura.

## PLAN DE ACCIÓN ENTRE EL ISS EN LIQUIDACIÓN Y COLPENSIONES

El 12 de marzo de 2013, el Instituto de los Seguros Sociales en Liquidación y Colpensiones, presentaron a la Defensoría del Pueblo los cronogramas de trabajo para dar solución a las congestiones que en materia de reconocimiento pensional se venían presentando desde septiembre de 2012, fecha de la transición ISS – Colpensiones lo que se denominó Plan de Acción.

La Corte Constitucional se pronuncia con el Auto 110 del 05 de junio de 2013, estableciendo medidas jurídicas provisionales, con el fin de superar el escenario de incapacidad operacional de Colpensiones.

---

<sup>20</sup> Información referente a la ejecución presupuestal correspondiente al periodo entre el 01 de octubre de 2012 al 31 de diciembre de 2013.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## INFRAESTRUCTURA FÍSICA

El ISS contaba con 265 oficinas de administración a nivel nacional valuadas en \$34.635,7 millones, que pudieron ser considerados como afectos al servicio y necesarios para la administración del Régimen de Prima Media; sin embargo, ninguno de ellos fue recibido ni solicitado por Colpensiones y nunca manifestó su interés dentro del proceso de liquidación del ISS.

Contrario a lo anterior, tomó en arriendo varios locales que comprenden 77 oficinas en 49 ciudades del país para funcionamiento de las regionales, por un total aproximado de \$47.990 millones lo cual corresponde a los contratos suscritos a septiembre de 2013, por lo que se seguirá incrementando a través del tiempo al no contar con sedes propias

## CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO GENERAL DE TRASPASO

Tomando como base las cifras de 216.000 expedientes entregados por el ISS en Liquidación a Colpensiones señalados en el Auto 110 de la Corte Constitucional, se evidencia que a noviembre 30 de 2013, el represamiento de solicitudes de pensión pasa a 313.874, situación que muestra una variación de 97.874 expedientes equivalente a un 45% respecto de la cifra base.

Esta situación ratifica que el ISS en Liquidación no cumplió con el protocolo general en lo que respecta a la entrega oportuna de los expedientes de solicitudes pensionales ni antes ni después de la intervención de la Corte Constitucional.

## TERCERIZACIÓN DE PROCESOS

El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, mediante el cual se crea Colpensiones, determina que en ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones; sin embargo, la mayoría de sus procesos se encuentran tercerizados, incluso desde sus puntos de atención a nivel nacional, donde se atiende la recepción y procesamiento de información (Front y Back Office) de todo tipo de solicitudes (afiliación, actualización de historia laboral, reconocimiento, inclusión en nómina, reliquidaciones, etc.), así mismo, se encuentra tercerizado: el proceso de recaudo, soporte e infraestructura tecnológica, sustanciación de procesos y reconocimiento (contrato con Fiduprevisora S.A.), la defensa judicial y el manejo de portafolio. Presentándose riesgos tales como: concentración del conocimiento en manos de terceros, dependencia de un proveedor, posibles mayores costos en el cambio del proveedor, deficiencia en la calidad, pérdida de control sobre los procesos, posibilidad de que el proveedor haga uso de la información.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por lo anterior la Contraloría General de la República proferirá Función de advertencia relacionada con el contrato 159 de 2013 suscrito con la Fiduprevisora S.A. al presentarse incumplimiento de lo señalado en el artículo 54 Ley 489 de 1998 que contempla los principios de transparencia, economía, eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular para evitar la duplicidad de actividades o funciones y en el artículo 3° del Decreto 1737 de 1998 que estipula; *“Tampoco podrán celebrarse estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con igual objeto al del contrato que se pretende suscribir”*.

Igualmente el artículo 5 de la Ley 489 de 1998 en relación con la competencia administrativa establece que los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

## JORNADAS MASIVAS DE NOTIFICACIÓN

De acuerdo con lo consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el procedimiento para la notificación de los Actos Administrativos de carácter particular y concreto, se harán personalmente dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del Acto, por medio de aviso o correo electrónico. Colpensiones implementó en la vigencia 2013, once (11) jornadas masivas de notificación. Se evidenció que 503 personas no contaban con el respectivo Acto Administrativo, se afirma que 9.488 personas fueron citadas y que de éstas fueron notificadas 4.967 personas, cifras que no concuerdan con la base de datos de Colpensiones en la que se pudo comprobar que fueron citadas 9.276 y notificadas efectivamente 4.902.

Para efectuar estas notificaciones la entidad incurrió en gastos adicionales que no guardan relación directa con el procedimiento mismo, tales como souvenirs, merchandising y viáticos a funcionarios y otros, por más de \$236,1 millones, incumpliendo los Principios de la Administración Pública indicados en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

## PAGOS DE INCENTIVOS A TRABAJADORES EN MISIÓN

Colpensiones efectuó pagos a la firma Activos S.A, por los valores facturados por el contratista para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013, que incluye el cobro de incentivos monetarios al personal de dicha firma por un monto de \$82,5 millones, lo cual no se encuentra amparado contractualmente. Este pago de lo no debido, en el ejercicio de la gestión fiscal realizada por la entidad, tiene un consecuente y directo daño patrimonial.

Los incentivos pagados a los empleados del Contratista, esto es a los trabajadores en misión, solo podrían hacerse previa modificación contractual, especificando las condiciones y criterios para su pago. Esto incluso, coincide con un concepto jurídico que da una firma jurídica a la Junta Directiva de Colpensiones, el 23 de septiembre de 2013, que señaló entre otras cosas, que *“... El contrato de prestación de servicios suscrito entre Colpensiones y la EST debe ser objeto de una ampliación para que la EST pueda facturar a Colpensiones el valor de los incentivos que se paguen a los trabajadores en misión”* (negrilla fuera de texto).

## CUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS DE LEY EN EL RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN

La Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones desde la entrada en operación, viene incumpliendo los términos de Ley en cuanto al reconocimiento de las prestaciones económicas. Para el caso de la pensión de vejez, se resolvieron por fuera de los términos de Ley un total de 30.590 solicitudes, durante el período comprendido entre el 01 de octubre de 2012 al 31 de diciembre de 2013, equivalentes al 25% del total de solicitudes.

## REPRESA DÍA DÍA

Se pudo evidenciar que a 31 de diciembre de 2013 existen 83.734 solicitudes prestacionales que se encuentran en estado de represamiento, es decir el 55% se encuentra en trámite. Se aclara que este represamiento es distinto a las 326.399 solicitudes ya represadas provenientes del ISS en Liquidación que han sido recibidas y radicadas al 31 de diciembre de 2013 en Colpensiones y que de ellas aún quedan por decidir 76.743.



## PRODUCTIVIDAD DE COLPENSIONES

La totalidad de solicitudes radicadas en promedio mensual viene superando ampliamente la capacidad de gestión operativa que Colpensiones emplea en decidir dichas solicitudes. Existe un desfase entre la cantidad de productos demandados por los peticionarios y los recursos utilizados para atender dicha producción, es decir, durante el periodo evaluado entre el 01 de octubre de 2012 al 31 de diciembre de 2013, Colpensiones permitió un represamiento del día a día de 83.734 solicitudes, lo cual necesitaría 5.6 meses adicionales en promedio para resolver dicha reopresa, esto sin tener en cuenta las solicitudes que se presentaran durante el primer semestre de 2014. Situación que pone en duda y en riesgo del cumplimiento del término otorgado por la Corte Constitucional a julio de 2014.

La intervención de la Corte Constitucional, la participación de la Procuraduría, la actuación de la Defensoría del Pueblo, la supervisión de la Superfinanciera, los recursos adicionales aprobados y los incentivos establecidos han servido de respaldo y han tenido clara influencia en el propósito de Colpensiones y su objetivo de superar el represamiento que afecta el Régimen de Prima Media; sin embargo, para dar cumplimiento en los términos de los Autos de la Corte la entidad presenta resultados estadísticos, cuya calidad se está afectando por decisiones que en ocasiones no solucionan de fondo la petición del usuario, o no se encuentran ajustadas a lo que realmente solicita.

## HISTORIA LABORAL

Colpensiones dentro de su función misional no cuenta con las historias laborales actualizadas de sus afiliados, situación ésta, que viene afectando las decisiones de la entidad en materia de reconocimiento, lo que se origina entre otros; por la falta de gestión para realizar el cobro de la cartera vigente y la relacionada con el debido cobrar, lo que determina la desactualización de las historias laborales, igualmente, afecta el cubrimiento del faltante para el pago de las pensiones por parte de la Nación.

## EMBARGOS JUDICIALES

De la información suministrada por el Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones se evidencia que existen recursos embargados que superan los \$2,23 billones. Las entidades no cuentan con una base de datos unificada, confiable y depurada de los procesos objeto de medidas cautelares; consecuentemente, no se identifica la naturaleza del proceso, los remanentes generados, ni la cuenta afectada con el embargo, a fin de determinar en forma oportuna y con plena seguridad a cuál de



las entidades le corresponde, es decir, no es posible señalar con certeza absoluta quien es el titular de los remanentes.

Los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2012 de Colpensiones y los diferentes fondos administrados (Fondo de Vejez, Fondo de Sobrevivientes y Fondo de Invalidez) reflejan embargos judiciales por \$1.572.056 millones. En cuanto a los embargos judiciales reflejados en el balance del ISS en Liquidación, a septiembre 30 de 2013 se presenta un saldo por \$660.656 millones.

Conforme a la base de datos del 21 de agosto de 2013, suministrada por el Banco Agrario de Colombia, por concepto de remanentes de los dineros embargados al ISS en Liquidación, existe un aproximado de \$264.142 millones, los cuales se encuentran concentrados en los juzgados de los distritos judiciales que corresponden a seccionales del ISS; información de la cual se infiere que no existe certeza total de su cuantía, origen, estado actual, titularidad (del ISS o Colpensiones) y ubicación de los remanentes.

La inmovilización de estos recursos, además, tiende a mantenerse en el tiempo debido a que no se llevan a cabo en forma oportuna y ágil los procesos para la identificación de esos excesos y el trámite para el reembolso de los remanentes, sin que a la fecha se haya efectuado el envío de los soportes idóneos que respalden y justifiquen las respectivas transacciones realizadas por el banco, existiendo riesgo de pérdida de recursos públicos.

Se desconocen las cifras correspondientes a las diferencias originadas por mayores o menores valores pagados con las sentencias decretadas, igualmente se desconoce el valor pagado por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, incluyendo los intereses y costas del proceso, el valor registrado como gasto por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, la metodología aplicada para el registro del pasivo estimado y el estado de los procesos, con el agravante que algunos embargos fueron fraudulentos los cuales se encuentran en procesos judiciales.

De la información suministrada por el ISS en L. relacionada con embargos fraudulentos, se determinó que estos recursos ascienden a la suma de \$55.063,1 millones, de los cuales se han recuperado \$14.000,0 millones.

Además de la falta de gestión que existe para el levantamiento de las medidas cautelares, que gozan de inembargabilidad de acuerdo con la Constitución Política y demás normas que así lo establecen.

## GESTIÓN CONTRACTUAL

El ISS no elaboró en forma previa los estudios técnicos, jurídicos, económicos, financieros, ni realizó análisis suficientes, serios, completos antes de iniciar el procedimiento de selección. Las invitaciones a contratar no establecieron los parámetros mínimos de ponderación en forma completa y clara para limitar los ofrecimientos, las características generales y particulares de los elementos requeridos o bienes objeto del contrato, las reglas que gobiernan la presentación de las ofertas, factores que se tendrán en cuenta con su respectiva calificación, adjudicación del contrato, precio y plazo.

Los informes presentados por los supervisores e interventores sólo hacen referencia al cumplimiento a satisfacción de las actividades pactadas, sin determinar en qué condiciones se prestaron o se adquirieron los servicios o bienes, si las obligaciones se cumplieron dentro de los plazos establecidos y los pagos se ajustaron a los servicios contratados. No se liquidan los contratos de prestación de servicios N° 4900010243, 490001012212, 4900010269 de común acuerdo entre las partes, ni unilateralmente dentro de los plazos fijados.

En el contrato 4900010243 suscrito con el Grupo Dot se presentan deficiencias en los módulos títulos judiciales, jurisdicción civil, conciliaciones prejudiciales, control de roles, derecho penal, jurisdicción coactiva y concursal, no se migro la cantidad de expedientes, el ISS en Liquidación no poseía la infraestructura tecnológica para poner en producción y operación el portal de conocimiento jurídico razón por la cual se contrató en la modalidad de Hosting dicha infraestructura con la Empresa SyC y posteriormente fue trasladada a la infraestructura del ISS en Liquidación.

En el año 2011 el ISS suscribió contratos para el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y a nivel de servicios por \$9.843,9 millones, destinándose los recursos para temas de seguridad de bases de datos y de administración de la infraestructura.

En los contratos de prestación de servicios de Defensa Judicial suscritos por el ISS durante las vigencias 2010 al 2012, no se ordena la prestación del servicio por escrito, ni aporta los oficios mediante los cuales se invita a presentar propuestas, no se presentan informes de supervisión, los contratistas no presentan informes discriminados e históricos sobre el estado de los procesos y la Dirección Jurídica Nacional, no realizaba visitas de control para establecer el estado de los procesos.

En Colpensiones se cancelan recursos por servicios no prestados por el contratista y horas extras por no disponibilidad del sistema bizagi; no atención en trámites en línea, reiteradas caídas e indisponibilidad del sistema bizagi; deficiente supervisión de los contratos.



## ACCIONES DE REPETICIÓN

En el ISS en Liquidación el Comité de Defensa Judicial y Conciliación no ha formulado, ni diseñado políticas de prevención del daño antijurídico ni ha evaluado los procesos que cursen o hayan cursado con el fin de determinar la causa generadora de los conflictos.

En el ISS y en Colpensiones, los apoderados de los entes públicos no presentan informes sobre la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía. Los ordenadores del gasto, al día siguiente de los pagos de las condenas o de las conciliaciones, no remiten los actos administrativos y sus antecedentes al Comité de Conciliación para que se adopte la decisión motivada de iniciar o no la acción de repetición, en otros casos dejan vencer los términos para iniciar dicho estudio, no presentan las demandas de repetición en los plazos establecidos, dando lugar a la caducidad de la acción.

## APROBACIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL ISS

Los Estados Financieros del ISS con corte a 28 de septiembre de 2012, no revelan de manera confiable los aspectos financieros de la entidad, situación que se presentó en forma reiterada durante las últimas vigencias, toda vez que existen graves falencias en los saldos que se presentan debido a: registros inadecuados, falta de soportes, debilidad en las conciliaciones, etc. y que llevaron a proporcionar datos inexactos. Lo anterior discrepa con las Actas del Consejo Directivo<sup>21</sup> mediante las cuales quedó constancia que el proceso de depuración contable presentaba un avance del 95%.

Se presentan saldos por depurar que superan los \$6 billones, dentro de los que se encuentran los rubros de: Procesos judiciales, Deudores, Embargos, Cuotas partes y el Debido Cobrar. Este último corresponde a aportes de los usuarios anteriores al año 1994 y que al traerlos a valores actuales superaría los \$1.3 billones<sup>22</sup>, conformado por 374.749 Empresas, de las cuales se desconoce la relación de los respectivos aportantes o afiliados y por ende la falta de conformación de las historias laborales correspondientes.

Se han venido agotando los términos y prórrogas establecidas en los Decretos de Liquidación del ISS, sin que se evidencie el avance respecto a la depuración, adicional a que en las visitas efectuadas a algunas seccionales por parte de la CGR, se observó que los funcionarios no adelantan ninguna actividad para

---

<sup>21</sup> Acta de Junta Directiva 279 del 18 de mayo de 2009 y 324 del 28 de junio de 2012 página 5.

<sup>22</sup> Informe de auditoría Regular CGR, vigencia 2010 Pág. 15.

subsanan esta problemática y se desaprovecha el recurso humano indispensable en el conocimiento de la información y clave para adelantar las actividades de depuración de los Estados Financieros.

## CONTRATO DEPURACIÓN CONTABILIDAD ISS EN LIQUIDACIÓN

El ISS en Liquidación suscribió contrato de depuración de todos los rubros que conforman los Estados Financieros consolidados a 28 de septiembre de 2012 por valor de \$5.423,0 millones, situación que genera mayores costos para la entidad, donde se justifica dicha contratación con una firma de “*Servicios Especializados*” para la depuración contable.

De acuerdo con la propuesta del contratista, éste se comprometió a depurar todos los rubros de la Contabilidad con corte a 28 de septiembre de 2012, con 44 personas en menos de 11 meses al 31 de diciembre de 2014.

Además, el Ministerio de Salud y Protección Social a la fecha ha suscrito cuatro (4) contratos con la Fiduciaria la Previsora por valor de \$7.608,0 millones, cuyo objeto es realizar los procedimientos, actividades y gestiones propias de la liquidación del ISS, contenidas en el Decreto 2013 de 2012 relacionadas entre otras con la realización del inventario de activos, pasivos y la de gestionar la contabilidad de la entidad, es decir, determinar los activos, pasivos y patrimonio cuentas de resultados, ingresos, gastos y costos.

Por lo anteriormente expuesto, es necesario advertir sobre el riesgo que compromete el patrimonio del ISS en liquidación para lo cual se proferirá Función de Advertencia.

## SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

De acuerdo con la normatividad que le rige a la Superintendencia Financiera de Colombia, entre otros el artículo 66 de la Ley 489 de 1988 establece que las Superintendencias cumplen funciones de inspección, vigilancia y control y tiene por objetivo entre otros, supervisar el Sistema Financiero con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza y la protección de los usuarios. Así mismo los artículos 325 y 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el literal k. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 establecen que las entidades Administradoras de cada uno de los regímenes del Sistema General de Pensiones estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera de Colombia.



No obstante lo anterior, la Superfinanciera<sup>23</sup> impartió autorización<sup>24</sup> sin objeciones salvo algunas observaciones que no fueron relevantes para ésta, para que los Estados Financieros del ISS en las diferentes vigencias fueran considerados en el Consejo Directivo, con el agravante de tener más de \$6 billones en partidas contables por depurar.

## CÁLCULO ACTUARIAL

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 29 de enero de 2014, impartió concepto técnico de aprobación matemática al cálculo actuarial del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación con corte a 31 de octubre de 2013, el cual ascendió a \$6.800.287,7 millones, no obstante el Ministerio informó que se encontraron deficiencias en relación con la información básica, situación que genera incertidumbre en dicho cálculo, teniendo en cuenta que la información relacionada con los pensionados del ISS Patrono debe soportar las cifras reveladas como pasivo pensional.

## COLPENSIONES Y LA ACTUACION ESPECIAL

En el desarrollo de la Actuación Especial se presentaron limitantes debido a que en forma recurrente la información no fue suministrada en forma oportuna, lo cual afectó el proceso de esta, como lo establece los artículos 100, 101 de la Ley 42 de 1993 y la Resolución Orgánica 5145 de 2000 de la CGR, como es el caso la solicitud de oficio que fue necesario reiterar en varias ocasiones, para acceder a la plataforma informática y demoras en la asignación de los usuarios de consulta para la CGR.

Por lo expuesto, se solicita Proceso Administrativo Sancionatorio.

## 3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República, como resultado de la Actuación Especial adelantada, estableció setenta y cinco (75) hallazgos administrativos, de los cuales siete (7) corresponden a hallazgos con presunto alcance fiscal y por un valor de \$965.5 millones; cuarenta y nueve (49) tienen posible alcance disciplinario, uno (1) tienen presunto alcance penal y en cuatro (4) se solicitará el inicio de un proceso

---

<sup>23</sup> La Superfinanciera dentro de sus funciones contempla entre otras "(...) *Evaluar el cumplimiento de las normas contables, las de elaboración, difusión y revelación de estados financieros y demás informaciones de carácter contable que las entidades deban suministrar, así como el cumplimiento de las funciones del revisor fiscal (...)*"

"(...) *Evaluar la situación de liquidez de las entidades administradoras del régimen de prima media y de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías y los fondos por ella administrados (...)*"

<sup>24</sup> Numeral 2, Artículo 11.2.1.4.37 del Decreto 2555 de 2010 la Superintendencia tiene dentro de sus funciones "Pronunciarse, según corresponda, sobre los estados financieros e impartir autorización a la asamblea de accionistas o quien haga sus veces."



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

administrativo sancionatorio los cuales serán trasladados ante la autoridad competente, seis (6) Funciones de Advertencia y se solicitará dos (2) Actuaciones Especiales.

Por tanto, la CGR conceptúa que la gestión en los temas objeto de evaluación, realizada por el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y Colpensiones, no han dado cumplimiento a la normatividad, para el funcionamiento adecuado del Régimen de Prima Media con prestación definida, no obstante que Colpensiones entró en operación cinco (5) años después de su creación, tiempo durante el cual debió estructurarse como la nueva administradora de este régimen, que permitiera conocer desde su interior los principales aspectos que afectaban el negocio, para concluir en un adecuado traspaso del mismo, han transcurrido aproximadamente 18 meses desde que entró en operación y en la actualidad sigue presentando gravísimos problemas en su gestión misional, aunque el Gobierno le ha destinado considerables recursos para garantizar su operación, sin que a la fecha haya logrado la normalización del reconocimiento de prestaciones económicas y demás derechos pensionales que afectan tanto al pensionado actual, como a quienes aspiran a una pensión futura, desconociendo los derechos fundamentales amparados por la Constitución Política en el Sistema General de Pensiones.

Bogotá D.C. 21 DE JUNIO DE 2014

  
**CARLOS EDUARDO UMAÑA LIZARAZO**  
Contralor Delegado para el Sector Social

 Revisó: Yaneth Cecilia Suarez Caballero – Directora de Estudios Sectoriales,   
Alba Lucía Londoño Suárez – Directora de Vigilancia Fiscal  
Javier Martínez García - Supervisor Actuación Especial   
Elaboró: Eduardo López Sánchez - Responsable Actuación Especial

Copia: Dra. Tatyana O'ozco de la Cruz – Directora DNP - Calle 26 N° 13 – 19  
Dr. Mauricio Cárdenas Santamaría - Ministro de Hacienda y Crédito Público – Carrera 8 N° 6C – 38  
Dr. Alejandro Gaviria Uribe - Ministro de Salud y Protección Social – Carrera 13 N° 32 - 76 Piso 1  
Dr. Rafael Pardo Rueda – Ministro de Trabajo - Carrera 14 N° 99 - 33  
Dr. Gerardo Hernández Correa – Superintendente Financiero – Carrera 7 N° 4 - 49



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### **4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

##### **4.1. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 1 SEGUIMIENTO A LAS FUNCIONES DE ADVERTENCIA**

Del seguimiento a las Funciones de Advertencia emitidas por la CGR durante las vigencias 2012 y 2013, se determina:

##### **Función de Advertencia N° 2012EE7790 del 10 de febrero de 2012**

A pesar de que Colpensiones, cuenta con una estructura administrativa, planta de personal y presupuesto, además el gobierno nacional cuenta con un plan de acción y cronogramas para cada una de estas entidades que no han entrado en pleno funcionamiento después de la expedición de los Decretos de estructura, planta y presupuesto, ante la ineficiencia administrativa, represamiento y acumulación de trámites que se presentan en la nueva entidad, la función de advertencia continúa vigente.

##### **Función de Advertencia N° 2012EE00722859 del 29 de octubre de 2012**

Según registro de seguimiento de la Contraloría Delegada para Gestión Pública, algunos entes territoriales han dado respuesta, entre ellos, el municipio de Puerto Gaitán - Meta (SAF1010080056 del 17 de enero de 2013), informando que no ha contratado servicios profesionales por fuera de nómina, y como resultado anota que: *“La Contraloría Delegada para Gestión, acorde con la respuesta de los entes territoriales ha emitido traslados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Contraloría Departamental de Cundinamarca y Empresas de firmas de Actuarios entre otros, donde se ha podido evidenciar que los municipios otorgan poder para gestionar recursos FONPET ante Minhacienda”*, persistiendo el riesgo en cuanto a la contratación por parte de los entes territoriales de servicios profesionales para la elaboración del cálculo actuarial, teniendo en cuenta que hasta la fecha no se tienen más respuestas por las entidades destinatarias de la misma.

##### **Función de Advertencia N° 2012EE18375 del 27 de marzo de 2012**

En respuesta los Ministerios de Hacienda y de Trabajo, mediante oficio 2-2012-012306 del 17 de abril de 2012 recibido en la CGR con No 2012ER36344 del 17 de abril de 2012, presentan las estrategias desarrolladas por el Gobierno Nacional para lograr una mayor eficiencia y transparencia del Sistema General de Pensiones y así lograr un mayor provecho en beneficio de los afiliados y pensionados del sistema.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las acciones adelantadas son: 1) Elaboración del proyecto del Decreto sobre conformación de la Comisión Intersectorial de Pensiones, que reglamentará el artículo 4 del Decreto Ley 169 de 2008, con la función principal de *“Definir Criterios Unificados de interpretación de las normas que rigen el reconocimiento pensional administrativo del Régimen de Prima Media”*. 2) Revisión conjunta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Trabajo de la propuesta para la implementación de los BEPS con la expedición de un Conpes Social al que se refiere la Ley 1328 de 2009, *“Por el cual se establecen las funciones de la UGPP y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la Protección Social”*.

En conclusión, siendo coherentes en cuanto a la expedición de proyectos normativos y estrategias para el funcionamiento del Sistema de Pensiones dentro del marco de la sostenibilidad financiera que establece la Constitución, las acciones que mitigan el riesgo expuesto por la Contraloría General de la República, está sujeta la implementación de los BEPS y finalización de los estudios para la reglamentación de la Comisión Intersectorial de Pensiones, persiste el riesgo.

### **Función de Advertencia N° 2013EE0013719 del 27 de febrero de 2013**

De las respuestas de las entidades destinatarias, se infiere, que en el proceso liquidatorio del ISS, se han presentado múltiples problemas porque se subestimó el volumen y multitud de trámites pendientes por el ISS en liquidación e incumplieron las solicitudes de los derechos que reclaman los afiliados, beneficiarios y pensionados, aunado a la no disponibilidad de información de historias laborales, situaciones que al entrar en operación Colpensiones, resultaron ser superiores a las previstas inicialmente por las entidades de control y las responsables del proceso de transición.

Inicialmente, se hizo un plan de entrega que se afectó, al evidenciarse hechos y circunstancias sobrevinientes lo que conllevó a que se implementara un nuevo cronograma de entrega que viene desarrollándose actualmente.

Por lo anterior, se evidencia la dificultad y por ende la ineficiencia en el cumplimiento misional de Colpensiones, configurándose un plan de Acción que contempla estrategias para la optimización de los procesos y dar respuesta oportuna y en tiempo a los ciudadanos que gestionan sus derechos ante la nueva entidad. El Plan de Acción contiene metas, fechas de cumplimiento, que acorde con el seguimiento a los informes presentados a la Corte Constitucional y antes de control, se vienen cumpliendo parcialmente.

Con base en lo anterior y pese a que los riesgos se han minimizado en forma parcial, la función de advertencia se mantiene.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### **Función de Advertencia N° 2012EE7830 del 10 de febrero de 2012**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con la Contaduría General de la Nación, exponen los antecedentes normativos relacionados con el reconocimiento y revelación del pasivo pensional desde 1995 hasta el 2011, e informa que la Contaduría y la Superintendencia Financiera están evaluando la normatividad contable vigente a fin de buscar la unificación de criterios para el tratamiento contable de los hechos económicos relacionados con el reconocimiento y revelación del pasivo pensional de los fondos de reserva. Así mismo que está atento a la revisión conjunta del asunto.

Se realiza el seguimiento con el informe 020 de junio de 2012, del cual se establece que no se ha elaborado cronograma de actividades, que permita establecer las acciones para estimar pasivo pensional; en consecuencia persiste el riesgo, y se mantiene la función de advertencia.

### **Función de Advertencia N° 2012EE38804 del 14 de junio de 2012**

El Ministerio de Hacienda y Trabajo, mediante oficio 2012ER64511 del 05 de julio de 2012, señalando que se encuentran en proceso para expedir disposición reglamentaria de la Ley 797 de 2003, con el fin de continuar con el procedimiento aplicado hasta el momento el cual requiere para la inclusión en nómina de pensionado el retiro efectivo del servicio.

El Ministerio de Trabajo (Dirección de Pensiones y otras Prestaciones) con oficio 173117 del 08 de noviembre de 2012, envía el Decreto 2245 del 31 de octubre de 2012 *"Por el cual se reglamenta el inciso primero del parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003"*, y en seguimiento por la Delegada de Gestión Pública, concluyendo que persiste el riesgo.

Sin embargo, del análisis de la respuesta efectuado a fecha 15 de noviembre de 2013 al tenor de los argumentos legales expuestos por los ministerios respecto a que ningún funcionario público puede recibir mesada pensional y sueldo a la vez, y frente a nuevas normas como el Decreto 2245 del 31 de noviembre de 2012 consideramos que esta pierde su vigencia por no existir riesgo alguno.

### **Función de Advertencia N° 2012EE6938 del 07 de febrero de 2012**

De las respuestas de las entidades se puede inferir que:

La función de la UGPP, en relación con el tema pensional se centra en el reconocimiento de obligaciones pensionales, liquidación de la nómina y la autorización del pago a través del Consorcio FOPEP.

La función del Ministerio de Trabajo, se circunscribe a la emisión de conceptos previos favorables o aprobaciones de mecanismos de normalización pensional, de conformidad con lo señalado en el artículo 12 del Decreto 1260 de 2000.

Para la emisión por parte del Ministerio de Trabajo del concepto previo favorable del mecanismo de conmutación pensional se requiere que el cálculo actuarial se encuentre aprobado por la Superintendencia que ejerce la inspección, vigilancia y control de la empresa o para la autorización del mecanismo en el caso de entidades públicas se requerirá adicionalmente el concepto previo de su viabilidad financiera emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La facultad del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, frente a los procesos liquidatorios, consiste en efectuar el seguimiento a la actividad del liquidador (artículo 11.3.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010).

*El ISS manifiesta, en conclusión “revisados todos y cada una de las actuaciones adelantadas por el Seguro Social, estas se enmarcan en la competencia atribuida de revisión posterior de la documentación frente a los procesos de recopilación de información por parte de los liquidadores los procesos de definición de las viabilidades financieras, para emitir por parte del Seguro Social las correspondientes resoluciones de aceptación de las conmutaciones. No siendo atribuibles al Instituto, las responsabilidades que tienen otras entidades.”*

La CGR, mantiene la advertencia en relación con las funciones que competen al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y demás entidades destinatarias de la misma, por cuanto persiste la situación en relación con las prórrogas a los procesos de liquidación, bien directamente o utilizando la figura de patrimonios autónomos, respecto de la aprobación, normalización pensional y conmutación de los cálculos actuariales, las cuales se dilatan tal como se viene presentando con el Instituto de los Seguros Sociales ISS en Liquidación, persistiendo el riesgo.

### **Función de Advertencia N° 2012EE73654 del 31 de octubre de 2012**

De los argumentos expuestos por el Ministerio de Trabajo, se infiere que la sentencia con la cual se fundamenta la función de advertencia corresponde a un caso concreto o excepcional, así mismo al tenor de las normas en que se fundamenta el Ministerio podemos concluir en el mismo sentido, que tampoco puede deducirse de manera general que no exista una reglamentación amplia que proteja a las personas que no siendo beneficiarias de la pensión de invalidez del artículo 39 de la Ley 100 por no acreditar el mínimo de semanas en los últimos tres años, ya que existe normativa con la que el legislador quiso amparar a las personas que han perdido su capacidad laboral y se les ha negado, en principio el



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

acceso a una prestación por dicha contingencia, no existiendo riesgo por lo advertido por la CGR.

#### 4.2. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 2 SEGUIMIENTO Y CONTROL AL PLAN DE ACCIÓN ENTRE EL ISS EN LIQUIDACIÓN Y COLPENSIONES

Para afrontar y solucionar el problema de las congestiones que en materia de reconocimiento de pensiones públicas se vienen registrando desde septiembre de 2012, cuando se da el tránsito del ISS en liquidación a Colpensiones, la Defensoría del Pueblo lideró una agenda de trabajo que pretendió permitir a las dos entidades ponerse al día en con dichas solicitudes.

Producto de ese trabajo, el 12 de marzo de 2013, tanto el Instituto de los Seguros Sociales en liquidación, como Colpensiones, le presentaron a la Defensoría del Pueblo unos cronogramas de trabajo para darle solución a la solicitud de los usuarios; lo que se denominó Plan de Acción.

En dicho Plan, el ISS en liquidación aseguró que antes del 30 de junio de 2014 le entregaría a Colpensiones la totalidad de la información que se requería para darles respuesta efectiva a los ciudadanos. Por su parte, Colpensiones, se comprometió a resolver todas las solicitudes de reconocimiento pensional represadas, antes finalizar la vigencia.

El 05 de junio de 2013 la Corte Constitucional se pronuncia con el Auto 110 estableciendo medidas jurídicas provisionales con el fin de superar el escenario de incapacidad operacional para dar respuesta oportuna a las demandas de la ciudadanía en ejercicio de sus derechos. En dicho Auto se dan ordenamientos tanto al ISS como a Colpensiones; por lo que se afecta también el cronograma inicialmente planteado.

A partir de la expedición del Auto 110, las acciones tendientes a superar el atraso estructural, son priorizadas y abordadas en el marco de los Autos de la Corte Constitucional.

#### 4.3. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 3 CUMPLIMIENTO DE LAS ENTIDADES MENCIONADAS EN EL AUTO 110 DE 2013 PROFERIDO POR LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante Auto 110 del 05 de junio de 2013 la Corte Constitucional adopta medidas provisionales de protección de derechos fundamentales de las personas que radicaron peticiones ante el Instituto de Seguros Sociales – ISS antes del 28 de septiembre de 2012, o que se encontraban a la espera de cumplimiento de los fallos judiciales (ordinarios y de tutela) dictados en contra dicha entidad, derechos



fundamentales estaban siendo vulnerados por la falta de respuesta oportuna de sus solicitudes. En vista de los 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. Así la providencia reconoció que en este escenario de incapacidad de respuesta oportuna en el que se produce un menoscabo de los derechos de las personas perjudicadas por amplios periodos de espera; ésta impacta de manera más profunda y lesiva a ciertos segmentos poblacionales que cuentan con mayores carencias y una menor capacidad de asumir obligaciones. Esta circunstancia hizo necesaria la intervención del juez constitucional con el objeto de salvaguardar los derechos de todas las personas afectadas. Se adoptaron medidas para facilitar la coordinación de las distintas entidades y la atención urgente de los sectores más vulnerables, los cuales podrían verse desplazados por personas con carencias más soportables.

Mediante el Auto 182 de 2013 la Corte Constitucional hizo explícito el alcance de los grupos prioritarios fijados en el Auto 110 de 2013, estableció el contenido mínimo de los informes que de manera periódica debe rendir Colpensiones y decretó la práctica de pruebas en relación con aspectos sobre los que no aportó información suficiente en el primer reporte periódico allegado por la administradora del régimen de prima media.

En el citado Auto la Corte enfatizó en la obligación que tiene Colpensiones de identificar y explicar de manera clara, precisa y suficiente los diversos desafíos o problemas operacionales que enfrenta en el cumplimiento de sus obligaciones legales, para encontrar solución a la situación ajustada a la realidad institucional.

De igual manera, le indicó que en el caso de dificultades insuperables, debe manifestarlo a la Corte, justificando suficientemente su posición. Así mismo, el Tribunal Constitucional reiteró que Colpensiones debía aumentar la capacidad de respuesta instalada en los eventos en que la misma es insuficiente para alcanzar las metas del plan de acción en los plazos fijados para tal fin.

Posteriormente, la Corte emite los Autos 202, 233 y 276 de 2013, en los que el Alto Tribunal define prioridades y da alcance a las responsabilidades de los actores involucrados.

Inicialmente Colpensiones y el ISS en Liquidación entregan informes de avance a la Defensoría del Pueblo, posteriormente, con ocasión del Auto 110 de 2013, entregan informes periódicos de avance a la Corte Constitucional.

Durante la vigencia 2013, la junta directiva, aprobó en múltiples ocasiones adiciones al presupuesto, en el marco del Plan de Desatraso, con lo que el monto



total programado presupuestalmente para dicho plan ascendió a \$38.370,8 millones. La ejecución de recursos correspondió al 66,1% de lo programado, a 31 de diciembre se ejecutaron recursos, por un monto de \$25.351,2 millones.

En una de las solicitudes para la adición de presupuesto, la presidencia de Colpensiones, presenta a la Junta Directiva el plan de incentivos, en el cual solicita *“Adicionar recursos para realizar una estrategia de incentivos para el logro del cumplimiento de los Autos 110 y 182 de la Corte Constitucional”*. De acuerdo con la propuesta presentada, los incentivos incluyen el factor prestacional y de seguridad social, por un valor total para los empleados de Colpensiones \$1.243,0 millones y un total de \$1.900,9 millones para los empleados de Activos S.A., empresa de servicios temporales que provee trabajadores en misión a Colpensiones. La Junta directiva aprueba el plan de incentivos también para los trabajadores en misión, sujeto a la viabilidad jurídica que determine un asesor jurídico externo de la entidad.

En el 2014, la corte comunica el Auto 320 de 19 de diciembre de 2013, reconoce el cumplimiento parcial de las metas planteadas en algunos aspectos y extiende el plazo a Colpensiones para la resolución de algunos trámites, en general suspende las sanciones por no cumplimiento de sentencias de tutela dictadas en contra del ISS o Colpensiones. De igual manera, establece que Colpensiones debe responder a 31 de diciembre de 2013 las peticiones del Grupo 1; responder a 28 de marzo de 2014, las peticiones de los Grupos 2 y Grupos 3, junto a las solicitudes de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión y responder al 31 de julio de 2014, las peticiones de incremento, reajuste o reliquidación pensional.

Frente a las peticiones radicadas directamente ante Colpensiones y que progresivamente se encuentran fuera de término, la entidad debe: responder inmediatamente las solicitudes de pensión, responder a 28 de marzo de 2014, las peticiones de auxilio funerario e indemnización sustitutiva de la pensión y responder a 31 de julio de 2014, las peticiones de incrementos, reajuste o reliquidación pensional. En esa misma fecha, Colpensiones deberá estar en capacidad de respetar los tiempos legales de respuesta en condiciones de calidad de todas las solicitudes prestacionales que se efectúen ante la misma.

Aun cuando se aprobaron los recursos requeridos, la planeación no fue suficiente para tener en cuenta las contingencias de la transición y los problemas con la resolución de solicitudes presentadas en Colpensiones.

Durante la vigencia 2013, a 31 de diciembre se ejecutaron recursos, en el marco del Plan de Desatraso por un monto de \$25.351,2 millones. En este sentido la junta directiva, aprobó modificaciones al presupuesto, que sumado a algunos traslados presupuestales, el monto programado presupuestalmente para el plan de desatraso



ascendió a \$38.370,8 millones. La ejecución de recursos correspondió al 66,1% de lo programado.

Tabla 1  
Actas de Aprobación de Recursos Plan de Desatraso

| SESIÓN (ACTA DE JUNTA DIRECTIVA)              | ACUERDO DE JUNTA DIRECTIVA |
|---|----------------------------|
| Sesión del 01 de marzo de 2013 (Acta 47)      | Acuerdo 44 de 2013         |
| Sesión del 18 de marzo de 2013 (Acta 48)      | Acuerdo 48 de 2013         |
| Sesión del 25 de julio de 2013 (Acta 52)      | Acuerdo 53 de 2013         |
| Sesión del 20 de agosto de 2013 (Acta 54)     | Acuerdo 55 de 2013         |
| Sesión del 19 de septiembre de 2013 (Acta 56) | Acuerdo 57 de 2013         |

Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

Para atender la represa, Colpensiones ha utilizado recursos de funcionamiento y el personal de la planta permanente y partidas adicionales de recursos para el cumplimiento del plan de acción y las obligaciones contraídas por la entidad en el marco de los Autos de la Corte Constitucional. Los recursos adicionales pueden observarse en la siguiente tabla:

Tabla 2  
Presupuesto Programado – Plan de Desatraso Detalle por Objeto de Gasto

Valores expresados en pesos

| CONCEPTO   | PRESUPUESTO INICIAL ACUERDO 042 PROGRAMADO 2013 (0) | MODIFICACIÓN MARZO ACUERDO 048 (1) | MODIFICACIÓN JULIO - ACUERDO 52 (2) | MODIFICACIÓN AGOSTO - ACUERDO 55 (3) | MODIFICACIÓN SEPT - ACUERDO 57 (4) | TOTAL PROGRAMACIÓN 2013 | EJECUCIÓN 31-12-13 | EJECUCIÓN % |
|--|---|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|--------------------|-------------|
| Plan de Ajuste   | 7.239.000.000                                       | 15.777.000.000                     | 2.742.000.000                       | 9.417.800.000                        | 3.145.000.000                      | 38.370.800.000          | 25.351.299.616     | 66,1%       |
| Temporales (*)   | 7.239.000.000                                       | 13.381.000.000                     | 1.542.000.000                       | 5.957.000.000                        |                                    | 28.169.000.000          | 22.187.011.000     | 78,8%       |
| Incentivos Temporales  |   |                                    |                                     |                                      | 1.901.000.000                      | 1.901.000.000           | 43.106.817         | 2,3%        |
| Otros  |   | 2.396.000.000                      | 1.200.000.000                       | 3.460.800.000                        | 1.244.000.000                      | 8.300.800.000           | 3.121.181.799      | 37,6%       |
| Gastos Administrativos   |   | 1.358.000.000                      |                                     | 725.300.000                          |                                    | 2.083.300.000           | 892.794.632        | 42,9%       |
| Papelería, útiles e impresión  |   | 141.900.000                        |                                     | 38.700.000                           |                                    | 180.600.000             | 52.965.325         | 29,3%       |
| Vigilancia   |   | 70.600.000                         |                                     | 59.200.000                           |                                    | 129.800.000             | 46.495.241         | 35,8%       |
| Aseo y Cafetería   |   | 126.700.000                        |                                     | 85.300.000                           |                                    | 212.000.000             | 86.123.938         | 40,6%       |
| Servicios Públicos   |   | 60.900.000                         |                                     | 82.100.000                           |                                    | 143.000.000             | 18.363.311         | 12,8%       |
| Arrendamiento sedes y alquiler puesto de trabajo                             |   | 957.900.000                        |                                     | 360.000.000                          |                                    | 1.317.900.000           | 688.846.817        | 52,3%       |
| Capacitación   |   |                                    |                                     | 100.000.000                          |                                    | 100.000.000             |                    | 0,0%        |
| Alquiler y Arrendamientos  |   | 901.000.000                        |                                     | 1.520.500.000                        |                                    | 2.421.500.000           | 596.087.168        | 24,6%       |
| Cableado estructurado  |   | 351.500.000                        |                                     | 260.000.000                          |                                    | 611.500.000             | 283.158.572        | 46,3%       |
| Equipo de cómputo y soporte técnico  |   | 238.000.000                        |                                     | 1.088.000.000                        |                                    | 1.326.000.000           | 227.967.404        | 17,2%       |
| Servicios de conectividad  |   | 55.000.000                         |                                     | 52.500.000                           |                                    | 107.500.000             | 84.961.192         | 79,0%       |
| Alquiler mobiliario  |   | 256.500.000                        |                                     | 120.000.000                          |                                    | 376.500.000             |                    | 0,0%        |
| Fortalecer Sistemas de Información e Infraestructura de TI (Centro de Datos) |   | 137.000.000                        | 1.200.000.000                       | 1.215.000.000                        |                                    | 2.552.000.000           | 1.603.999.999      | 62,9%       |
| INCENTIVOS A PERSONAL DE PLANTA  |   |                                    |                                     |                                      | 1.244.000.000                      | 1.244.000.000           | 28.300.000         | 2,3%        |

Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

En sesión ordinaria de Junta Directiva del 01 de marzo de 2013, el presidente de la Junta, requiere a la Administración de Colpensiones *“revisar si se debe contratar más personal para atender la represa del ISS en su totalidad. Lo anterior teniendo en cuenta que la meta para concluir la represa del ISS debe ser previa a diciembre de 2013”* (Acta N° 47. Página 9. Resaltado fuera de texto).

En la sesión de Junta Directiva del 25 de julio de 2013, se le pregunta a la Administración de Colpensiones *“que requiere para asegurar que el presupuesto, el personal y la infraestructura de la entidad sea suficiente para cumplir con el plan de acción”*



para corregir el atraso estructural del régimen de prima media' y las metas fijadas a 31 de diciembre de 2013". (Acta 52 de 2013, página 6).

Nuevamente el 20 de agosto, en sesión de Junta Directiva (Acta N° 54 del 20 de agosto de 2013), el Presidente de Colpensiones presenta los avances en el trámite de solicitudes de la "represa" y se informa que las solicitudes resueltas del día a día a partir de la expedición del Auto 110, son 32.411 sin enfatizar el estado de retraso que ha venido acumulando los trámites radicados en Colpensiones. En dicha sesión la Presidencia de Colpensiones presenta un cambio en el escenario, y manifiesta que *"con la capacidad actual no cumplirá en su totalidad la muestra propuesta para el 31 de agosto"*. Al respecto, el Ministro de Trabajo señaló que *"dado el cambio en el inventario, el cumplimiento es justificado siempre y cuando si se cumplan con las metas planteadas"*.

Si bien, que aún quede represa de solicitudes provenientes del ISS, se justifica el no cumplimiento de la meta prevista al finalizar el mes agosto de 2013, por el incremento progresivo de dicha represa; la existencia de represa trámites del día a día (excedidas en término) no se justifica, por cuanto se aprobaron todos los recursos adicionales solicitados dentro del Plan de Desatraso, incluyendo los 472 trabajadores en misión que habían al finalizar el mes.

El Plan de acción referido al atraso estructural del Régimen de Prima Media, incluye metas para la atención de las radicadas ante el ISS y de las radicadas directamente a Colpensiones, los Autos 110 y 182 de la Corte Constitucional, referidos a disposiciones y medidas de protección, están enmarcadas **únicamente** para solicitudes radicadas en su momento ante el ISS (fundamento jurídico 20, Auto 110 de 2013 Corte Constitucional), y que en consecuencia (fundamento jurídico 21), se ... (v) *aseguró, de una parte, que la problemática de la entidad únicamente radica en las solicitudes y tutelas pendientes de resolución y acatamiento por el ISS y, de otra, que Colpensiones actualmente se encuentra respetando en términos reales los plazos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la respuesta a las peticiones radicadas ante esa entidad, y los plazos de obediencia a los fallos judiciales proferidos en su contra"*.

Frente al requerimiento CDSS-066, en la que se le solicita a la entidad discriminar respecto al monto total de recursos adicionales por \$25.351,2 millones reportada, cuántos de estos recursos fueron utilizados en la represa proveniente del ISS y cuántos en el día a día. En la respuesta emitida a este órgano de control el 3 de febrero de 2014 precisan que *"Dentro de la programación presupuestal integral que realiza COLPENSIONES no es posible determinar cuales recursos son destinados a atender situaciones de la represa y situaciones del día a día, dado que la forma de operación y procesamiento es única y continua para ambos tipos de trámites, no se llevan registros respecto al uso de los recursos involucrados para producir cada uno en particular, lo que de algún modo permitiese de manera confiable y certera dar una respuesta precisa"*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

a la CGR, de cuanto recursos se destinan a cada grupo de trámites. En consecuencia no es posible desagregar las cifras de recursos asignadas a uno y otro grupo.” Por lo anterior, aunque la ampliación de recursos en su mayor parte fue justificada con ocasión del cumplimiento del Auto 110 y 182 de 2013, éstos se utilizaron indistintamente para el día a día y para la represa proveniente del ISS.

En general, la planificación de recursos no fue efectiva, para asegurar los resultados esperados por el país y los ciudadanos que ven sus derechos vulnerados; pese al otorgamiento de todos los recursos que fueron solicitados y a la solicitud de la Corte, respecto a que en el caso dificultades insuperables, se manifestara suficientemente la situación.

La situación actual de Colpensiones en el marco del auto 320 es más crítica que la que se tenía cuando se profirió del auto 110 de 2013 por lo que se tiene:

En el sexto informe presentado a la Corte el 5 de enero de 2014 *“Resulta importante resaltar que hasta el 31 de diciembre Colpensiones había resuelto 126.126 expedientes de la represa con posterioridad a la expedición del Auto 110, lo que significa que si no hubiesen habido entregas posteriores por parte del ISS en L. la totalidad de las decisiones sobre los expedientes de este escenario hubieran sido concluidos a inicios del mes de diciembre de 2013, lo que significa que a esta fecha esa herencia del ISS ya se habría resuelto con suficiencia.”* (Página 67)

Considerando que *“Colpensiones ya decidió al 31 de diciembre de 2013 un número superior (126.126 decisiones) al del total del inventario inicial (98.967 expedientes)”*, referente a la represa proveniente del ISS, en el escenario hipotéticamente planteado en la argumentación de Colpensiones frente a que habría cumplido la meta a 31 de diciembre, si la represa se hubiere mantenido constante; se considera que en tal escenario, se habría expuesto claramente, el descuido del día a día, con la existencia de un nuevo problema, una represa de solicitudes radicadas directamente en Colpensiones del orden de los 56.575 mil expedientes<sup>25</sup> vencidos en término a dicha fecha; sin posibilidad de asignar responsabilidad alguna al ISS en Liquidación. En otras palabras, en tal escenario, se tendría a 31 de diciembre de 2013, el cubrimiento total del inventario de represa proveniente del ISS, pero una represa del día a día equivalente a casi al 60% de la represa inicialmente planteada cuando se expidió el Auto 110.

Al momento de expedición del Auto 110 el 5 de junio de 2013, contempló un inventario inicial de 98.967 expedientes para atenderse en casi 7 meses de plazo, hasta el 31 de diciembre de 2013. Ahora el panorama para el primer semestre de 2014 es mucho más grave, en el marco del Auto 320 de 2013, con una represa



proveniente del ISS de aproximadamente de 70 mil solicitudes y una represa del día a día de alrededor de 83 mil solicitudes, para un total de cerca de 153 mil solicitudes fuera de término. Es decir que a partir de enero de 2014, la represa a atender es un 40% superior y el horizonte temporal ligeramente menor, seis meses, a 31 de julio de 2014. Este escenario es mucho más crítico frente al panorama que se tenía en junio de 2013, cuando se profirió el Auto 110.

Por lo anterior, a pesar que se cierra a 31 de diciembre de 2013 con una planta adicional (trabajadores en misión) de 829 personas, se está ante un riesgo inminente de nuevo incumplimiento de términos, dada la magnitud de la nueva represa y el remanente, la capacidad actual de respuesta y el tiempo disponible para su cumplimiento.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 1. Pagos de Incentivos a Personal Contratados en Misión (F)

Colpensiones efectuó pagos a la firma Activos S.A, por los valores facturados por el contratista para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013, que incluye el cobro del pago de incentivos monetarios al personal de dicha firma por un monto de \$82,5 millones<sup>26</sup>, lo cual no se encuentra amparado contractualmente. Este pago de lo no debido, en el ejercicio de la gestión fiscal realizada por la entidad, tiene un consecuente y directo daño patrimonial.

La entidad suscribió el 14 de mayo de 2013 el contrato 060 con la firma "Activos S.A." cuyo objeto era el de suministrar a Colpensiones trabajadores en misión en el número, las calidades y los requerimientos específicos exigidos por la misma, hasta por la suma (inicial) de \$14.950 millones, ejecución realizada por la demanda de personal que requiriera Colpensiones, hasta 500 trabajadores en misión, con plazo de ejecución inicial hasta el 20 de diciembre de 2013.

En la cláusula cuarta del contrato 060 se establecen las responsabilidades del contratista, y en el numeral (3) define que el Contratista (Activos S.A.) es el *"empleador de los trabajadores en misión y que en consecuencia asume todas las responsabilidades de carácter laboral y le aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 50 de 1990 y demás normas del Régimen Laboral colombiano"*. Así mismo, el numeral (4) establece que como empleador, Activos S.A debe *"pagar oportunamente a los trabajadores en misión, sus salarios y prestaciones, conforme lo establece el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas aplicables y concordantes, afiliar y cumplir con los aportes al Sistema General de Seguridad Social, entendiendo tal como salud, pensión y riesgos profesionales y demás aportes parafiscales"*. De igual

---

<sup>26</sup> Respuesta de Colpensiones al requerimiento CDSS-089 de 2014.

manera, la cláusula séptima establece que el contratista presentará factura por los salarios y demás emolumentos cancelados por el contratista en el mes anterior.

Se efectúan tres modificaciones al contrato 060:

- Otro Si N° 1 (20/09/2013): Se adicionan \$7.475,0 millones y hasta 320 trabajadores más en misión; para un total de \$22.425,0 millones y hasta 820 trabajadores en misión. Fecha de culminación 31/12/2013.
- Otro Si N° 2 (31/10/2013): Se adicionan \$637,8 millones y hasta 20 trabajadores en misión más; para un total de hasta 880 trabajadores en misión.
- Otro Si N° 3 (18/12/2013). Prórroga en tiempo hasta el 20/01/2014. Se reconocen viáticos a los trabajadores en misión, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad a la tabla de gastos diarios de manutención y los gastos de desplazamiento requeridos, con cargo a los recursos no ejecutados y se habilita el pago al modificar la cláusula cuarta.

El contrato no especifica que Colpensiones deba pagar al Contratista Activos S.A, los incentivos que éste decida dar a sus empleados.

El presidente de Colpensiones solicita "Adicionar recursos para realizar una estrategia de incentivos para el logro del cumplimiento de los Autos 110 y 182 de la Corte Constitucional". De acuerdo con la propuesta presentada, los incentivos incluyen el factor prestacional y de seguridad social, por un valor total para los empleados de Colpensiones \$1.243,0 millones, y un total de \$1.900,9 millones para los empleados de Activos S.A.

Tabla 3  
Costo Total Incentivo a 31 de diciembre de 2013

Valores expresados en pesos

| TIPO VINCULACIÓN       | INCENTIVO MENSUAL       | FACTOR PRESTACIONAL Y SEGURIDAD SOCIAL | No. CARGOS   |
|------------------------|-------------------------|--|--------------|
| Servidores públicos    | 689.799.421,00          | 1.243.054.653,00                       | 979          |
| Trabajadores en misión | 539.851.422,00          | 1.900.970.840,00                       | 820          |
| <b>TOTAL</b>           | <b>1.229.650.843,00</b> | <b>3.144.025.493,00</b>                | <b>1.799</b> |

Fuente: Elaboró CGR – información suministrada por - Colpensiones. Acta N° 56 Junta Directiva. Página 17.

De esta manera la Junta Directiva aprobó en sesión del 19 de septiembre de 2013 (Acta 56 de 2013) dicho plan, y mediante el acuerdo 57 modificó el presupuesto de ingresos y gastos.

Con la información disponible, no se evidencia que los recursos previstos por cuantía de \$1.900,9 millones, programados para el pago de incentivos a los trabajadores de la firma Activos S.A., en misión en Colpensiones, se hayan adicionado al contrato 060 de 2013; ni que se haya posibilitado en la cláusula



cuarta “obligaciones del contratista” el pago de incentivos a los trabajadores en misión estableciendo las condiciones, criterios, porcentajes y demás condiciones que deban tenerse en cuenta para el pago y facturación de los incentivos.

No obstante lo anterior, el contratista presenta en sus facturas correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013 el cobro del ítem “Incentivos”, sin existir soporte alguno que ampare dicho cobro - contraviniendo la máxima legal que dispone que “*el contrato es ley para las partes*” -, y contrario a lo que sí ocurrió con los viáticos que inicialmente no fueron contemplados en el contrato 060, pero que posteriormente fueron incluidos en el Otrosí N° 3. Por tanto, la ejecución de recursos que la entidad reporta en la respuesta al requerimiento CDSS-051 y CDSS-089, referente al Plan de Incentivos para trabajadores en misión del orden de los \$82,5 millones.

Tabla 4  
Valores Pagados por Concepto de Incentivos

Valores expresados en pesos

| TIPO DE PERSONAL                     | INCENTIVO OCTUBRE | INCENTIVO NOVIEMBRE | INCENTIVO DICIEMBRE | TOTAL             |
|--------------------------------------|-------------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| Trabajadores en Misión (Activos S.A) | 38.820.151        | 18.620.368          | 25.071.779          | <b>82.512.298</b> |

Fuente: Elaboró CGR – Respuesta de Colpensiones al requerimiento CDSS-089 de 2014.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$82,5 millones.

En su respuesta Colpensiones argumenta que:

*“En efecto, según la ley 50 de 1990, tanto los trabajadores en misión como los de planta de la empresa usuaria, deben gozar de condiciones laborales similares, en materia de transporte, alimentación y recreación.*”

*Así lo dispuso el artículo 79 de la Ley 50 de 1990: ‘artículo 79. Los trabajadores en misión tendrán derecho a un salario ordinario equivalente al de los trabajadores de la empresa usuaria que desempeñen la misma actividad, aplicando para el efecto, las escalas de antigüedad vigentes en la empresa. Igualmente, tendrán derecho a gozar de los beneficios que el usuario tenga establecidos para sus trabajadores en el lugar de trabajo, en materia de transporte, alimentación y recreación.’*

De la simple lectura del texto citado, se concluye que la igualdad entre los trabajadores en misión y los de planta, se limita a salarios, transporte, alimentación y recreación.

No obstante lo anterior, el Decreto 24 de 1998 al reglamentar el artículo 79 antes citado, dispuso que la igualdad entre unos y otros trabajadores, se refiere a “*todas aquellas prerrogativas que la empresa tenga respecto de sus propios trabajadores tales como: transporte, alimentación y recreación..*” (artículo 3, Decreto 24 de 1998).”



Al respecto, es pertinente tener en cuenta que el artículo 3° del Decreto 24 de 1998, que reglamentó el artículo 79 de la Ley 50 de 1990, artículo citado y usado como fundamento por Colpensiones para justificar el pago de los incentivos laborales a los trabajadores en misión, sin la necesidad de modificar el contrato, fue suspendido por el Consejo de Estado mediante Auto de 18 de mayo de 1998<sup>27</sup> y posteriormente declarado nulo por el Consejo de Estado mediante Sentencia de 23 de marzo de 2000<sup>28</sup>, quedando vigente la normatividad original contemplada en el artículo 79 de la Ley 50 de 1990, en el que se establecía que los trabajadores en misión tienen derecho a un salario ordinario equivalente al de los trabajadores de la empresa usuaria y “a gozar de los beneficios que el usuario tenga establecidos para sus trabajadores en el lugar de trabajo, **en materia de transporte, alimentación y recreación**” (Negrilla fuera de texto). Y sumado a lo anterior, el Decreto citado fue derogado de manera expresa por el Decreto 4369 de 2006, que en su artículo 5° mantiene el concepto que traía el artículo 79 de la Ley 50 de 1990.

De lo anterior se puede concluir que la normatividad vigente respecto al derecho de igualdad de los trabajadores en misión es la contemplada en el Decreto 4369 de 2006, de modo que ya no son “... todas aquellas prerrogativas que la empresa tenga respecto de sus propios trabajadores tales como: transporte, alimentación y recreación..”, como se encontraba contemplado en el Decreto 24 de 1998, sino que se encuentran limitadas al salario ordinario y a los beneficios de transporte, alimentación y recreación.

En igual sentido el Ministerio de Trabajo mediante concepto N° 200841 de 26 de diciembre de 2012, al referirse a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto 4369 de 2006, señaló:

*“... en concepto de esta oficina debe precisarse que los beneficios determinados en la norma precitada, **no se hacen extensivos a las prestaciones extralegales o convencionales establecidos por la empresa usuaria, pues sólo los señalados en la normativa precitada, son aplicables a los trabajadores en misión, en igualdad de condiciones a los trabajadores de planta de la empresa usuaria, como son los salarios, transporte, alimentación y recreación.**”*<sup>29</sup> (Negrilla fuera de texto)

El hallazgo no enfatiza que la Empresa de Servicios Temporales Activos S.A. (EST) no pueda reconocer incentivos a su personal; sino que considera que, si ésta concede incentivos laborales, éstos debieron incluirse en el respectivo contrato

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Auto de 18 de mayo de 1998, Expediente N° 45-570/98 Magistrado Ponente: Dra. Ana Dolly Pedraza de Arenas

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 23 de marzo de 2000, expediente N° N570/98, Magistrado Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero

<sup>29</sup> Ministerio de Trabajo, Colombia, Oficina Asesora Jurídica; Concepto 800841 de 26 de diciembre de 2012. Disponible el 24-04-2014 en: <http://julietarocha.com/images/Doctrina/cpto200841de12.pdf>



mediante una adición del mismo, así como las condiciones en que se conceden, los montos autorizados y el ajuste monetario al valor global del contrato, el cual fue autorizado por la Junta Directiva, para que de este modo existiera un fundamento que le permitiera a Colpensiones haberse hecho cargo de los costos que implica el otorgamiento de los incentivos laborales a los trabajadores en misión.

La aprobación por parte de la Junta Directiva al Plan de Incentivos, en sesión del 19 de septiembre de 2013, estuvo condicionada al concepto del Asesor Externo, en el que señalara la viabilidad jurídica frente al pago de dichos incentivos a los trabajadores en Misión. En la misma línea de lo expuesto anteriormente; el concepto del 23 de septiembre de 2013, la Firma Quintero & Quintero, señaló entre otras cosas, que "... El contrato de prestación de servicios suscrito entre Colpensiones y la EST **debe** ser objeto de una **ampliación** para que la EST **pueda** facturar a Colpensiones el valor de los incentivos que se paguen a los trabajadores en misión" (negrilla fuera de texto).

Como se puede observar, Colpensiones no siguió la recomendación del concepto jurídico frente al deber de ampliar el contrato 060 de 2013 para poder pagar los valores facturados por el contratista Activos S.A.; y como se expuso previamente, las justificaciones argüidas en su respuesta no tienen un fundamento legal válido, haciendo en consecuencia, improcedente que Colpensiones asumiera los gastos que implican los pagos de los incentivos a los trabajadores en misión, lo cual constituye en un detrimento patrimonial.

#### 4.4. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 4 RESPUESTA A LA DENUNCIA N° 2012-47675-82111-D

Se efectuó seguimiento a las denuncias presentadas a la CGR por parte de los Representantes a la Cámara de la siguiente manera:

- **Denuncia 2012-47657-82111-D**

Presentada por el Representante a la Cámara Juan Diego Gómez Jiménez, Presidente de la Comisión Quinta del Congreso de la República, donde expone presuntas irregularidades que se advirtieron en el Debate de Control Político presentadas en la plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 22 de agosto de 2012.

Entre los principales hechos planteados se encuentran: el marchitamiento del Régimen de Prima Media, la tardanza en la entrada en operación de Colpensiones, seguimiento de la Superintendencia Financiera de Colombia, ejecución presupuestal, historias laborales, archivo documental, estructura y planta de personal del ISS y Colpensiones y contratación.

- **Denuncia 2012ER-83549 del 29 de agosto de 2012**

Presentada por la Representante a la Cámara Alba Luz Pinilla Pedraza, donde expone presuntas irregularidades sobre el funcionamiento de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

Entre los principales hechos planteados se encuentran: los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS, puesta en marcha, historias laborales, decisión prestaciones económicas, costos y ejecución presupuestal.

El informe de la Actuación Especial ISS – Colpensiones, contiene los temas que fueron objeto de análisis por cada uno de los objetivos, acorde con lo establecido en el Memorando de Habilitación designado por la CGR para tal fin. De esta manera se atienden las denuncias presentadas por los Representantes a la Cámara sobre el funcionamiento y entrega del ISS a Colpensiones.

#### 4.5. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 5 MARCO REGULATORIO QUE DEFINE EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEL ISS A COLPENSIONES

El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 creó la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones como Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, con el objeto de administrar el régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005.

Igualmente, en dicho artículo se ordena la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere.

El artículo 1 del Decreto 4121 de 2011 cambió la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, Empresa Industrial y Comercial del Estado, al de Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo y sus operaciones se regirán por dicho decreto, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus estatutos según el artículo 3.

Con el Decreto 2011 del 28 de septiembre de 2012 Colpensiones inicia operaciones como Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, señalando además que los afiliados y pensionados mantendrán su condición, derechos y deberes que tenían en el ISS y Colpensiones debe resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, pagar la nómina, ser



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

titular de las obligaciones con los afiliados y pensionados, administrar los fondos de reservas y efectuar el recaudo de los aportes.

El Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012 suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social, y en consecuencia la entidad entró en proceso de liquidación. El Instituto de Seguros Sociales en liquidación a partir de la vigencia de dicho Decreto no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir actos y realizar operaciones necesarias para su liquidación.

Conservará su capacidad para seguir adelantando los procesos de cobro coactivo por conceptos de aportes a la seguridad social que se encuentran en curso.

Excepcionalmente, con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso y el cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a Colpensiones.

Respecto de los procesos judiciales el artículo 35 del Decreto señalado, estableció que el Instituto de Seguros Sociales en liquidación continuará atendiendo los procesos judiciales en curso derivados de su gestión como administradora del régimen de prima media con prestación definida, por el término de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del Decreto y vencido dicho término, los procesos deberán ser entregados a Colpensiones quien continuará con el trámite respectivo.

Durante ese mismo término el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, tendrá a su cargo la sustanciación de los trámites y la atención de las diligencias prejudiciales y judiciales convocadas y notificadas con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto. Las sentencias judiciales que afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, o relacionadas con la función de administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida serán cumplidas por Colpensiones.

De otra parte, el artículo 36 señala que El Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y Colpensiones, establecerán a la entrada en vigencia del presente decreto, un procedimiento ágil para el traslado de los expedientes y la relación de las gestiones adelantadas en cuanto a los procesos de fiscalización y cobro persuasivo, que le correspondían como Administrador del Régimen de Prima Media

con Prestación Definida. Dicho traslado deberá realizarse en un término no superior a seis meses (6) a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto.

Además, los archivos del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación deben ser entregados a Colpensiones y se debe realizar mediante inventarios elaborados por cada Seccional, de conformidad con las instrucciones que para este caso establezca el Archivo General de la Nación (artículo 38).

#### 4.6. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 6 PLAN DE TRANSICIÓN ENTRE LAS DOS ENTIDADES

El objetivo del Plan de Transición o “Protocolo general de entrega del ISS y recibo por parte de Colpensiones”, consiste en que las partes cuenten con unos procedimientos generales y específicos, un cronograma con responsables de Colpensiones e ISS para la entrega de bases de datos, licencias, aplicativos, Software e infraestructura de tecnología, al igual que de la información requerida por Colpensiones para el inicio de su operación.

Se precisa que la gestión de traspaso del ISS a Colpensiones comienza desde octubre de 2011, y el documento final lo firman los presidentes de las dos entidades el 27 de septiembre de 2012. Colpensiones inicia la etapa operativa definitiva el 1 de octubre de 2012.

Para la elaboración del Protocolo se diseñaron tres fases: “identificación de información, concertación del Protocolo de Traspaso, e implementación y seguimiento del traspaso. De estas fases, a 31 de diciembre de 2012 se han ejecutado las dos primeras en un 100%”<sup>30</sup>. La fase de implementación y seguimiento de traspaso comprende las actividades de recibo de información, documentación, bases de datos entre otros.

#### ISS EN LIQUIDACIÓN

##### Hallazgo N° 2. Plan de Transición Protocolo General de Entrega ISS - Colpensiones (D)

Teniendo en cuenta lo acordado en el Protocolo, Colpensiones e ISS diseñaron un cronograma de trabajo conformado por 206 ítems.

En la tabla N° 5 muestra el avance en el cumplimiento de entrega o traspaso de la documentación requerida por la entrada en operación de Colpensiones como administradora del Régimen de Prima Media.

---

<sup>30</sup> Informe de Gestión de Colpensiones. Enero de 2013

**Tabla 5**  
**Cumplimiento del Protocolo General de Traspaso – Enero 2013**

| PLAZO                     | ITEMS PROGRAMADOS | ITEMS ENTREGADOS | % AVANCE |
|---------------------------|-------------------|------------------|----------|
| Día Cero                  | 98                | 80               | 82       |
| Mes 1                     | 42                | 18               | 43       |
| Mes 2                     | 35                | 2                | 6        |
| En adelante               | 31                | 4                | 13       |
| Cumplimiento del Programa | 206               | 104              | 50       |

Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

Se evidencia, que el cumplimiento del cronograma acordado de entrega para el traspaso de documentación al día Cero - 28 de septiembre de 2012 y en los meses subsiguientes hasta el 31 de diciembre del 2012 sólo se cumplió en un 50%, no obstante a la conformación de un frente de trabajo que tenía como propósito preparar todo para que llegada la fecha prevista del traspaso, éste se desarrollara “libre de dificultades”.

Es de precisar, que el desarrollo de la Actuación Especial frente al Plan de Transición está centrado en la evaluación de la entrega de expedientes de reconocimiento pensionales no sólo por ser el negocio misional de Colpensiones en su rol de administración del régimen de prima media, sino porque el represamiento de expedientes pensionales desencadenó que la Corte Constitucional declarara Estado de Cosas Inconstitucionales y con ello decretara una medida provisional en el trámite de revisión de expediente acumulado. Del mismo modo, se aclara que de los 98 ítems programados que conforman el día Cero, incluye la entrega de los expedientes pensionales - ítems N° 29.

En la tabla N° 6 se observa el número de expedientes de reconocimiento pensional que el ISS ha entregado a Colpensiones a abril de 2013 partiendo de la cifra base de 216.000 expedientes de reconocimiento pensional.

**Tabla 6**  
**Entrega Expedientes de Reconocimiento Pensionales**

| PLAZO                     | FECHA                     | TOTAL ENTREGADO | PROGRAMADO |
|---------------------------|---------------------------|-----------------|------------|
| Expedientes digitalizados | Octubre a diciembre 2012  | 109.093         | 216.000    |
|                           | Enero de 2013             | 18.992          |            |
|                           | Febrero de 2013           | 11.221          |            |
|                           | Marzo de 2013             | 14.994          |            |
|                           | Abril 4 de 2013           | 8.627           |            |
|                           | <b>TOTAL ENTREGADO</b>    | <b>162.927</b>  |            |
|                           | <b>SALDO POR ENTREGAR</b> | <b>53.143</b>   |            |
|                           | <b>AVANCE</b>             | <b>75%</b>      |            |

Fuente: Elaboró CGR - Área de Entrega ISS en Liquidación



Como se puede observar, el ISS en Liquidación, al mes de abril de 2013 sólo había cumplido con la entrega de 162.927 expedientes de 216.000 identificados, para un cumplimiento de entrega del 75%. Es de aclarar, que hasta este escenario, el proceso de entrega adquiere otro momento con la entrada en vigencia del Auto 110 de junio 5 de 2013 de la Corte Constitucional en su declaratoria de medida provisional en el trámite de revisión de expediente acumulado.

El auto del alto tribunal, decretó la práctica de pruebas a Colpensiones a través del Defensor del Pueblo por considerarlas útiles y necesarias para resolver de fondo las solicitudes pensionales. En la tabla N° 7 presenta la evolución de los expedientes pensionales que Colpensiones ha recibido del ISS en Liquidación con corte a junio 30 de 2013 cuando ya estaba en vigencia el Auto en mención.

Tabla 7  
Evolución del Estado de Repesamiento del ISS Entregados a Colpensiones - 2013

| FECHA         | PROGRAMACION DE ENTREGA | ENTREGADO      | ACUMULADO      |
|---------------|-------------------------|----------------|----------------|
| 28/02/2013    |                         | 139.236        | 139.236        |
| 11/04/2013    |                         | 28.463         | 167.699        |
| 30/04/2013    | 28.000                  | 20.343         | 188.042        |
| 30/06/2013    | 48.764                  |                |                |
| <b>TOTAL</b>  | <b>216.000</b>          | <b>188.042</b> | <b>188.042</b> |
| <b>AVANCE</b> |                         |                | <b>87%</b>     |

Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

Nuevamente se observa un incumplimiento en la entrega de los expedientes pensionales. Al respecto, en criterio del Defensor del Pueblo después de haber practicado algunas pruebas en febrero de 2013 en las instalaciones del ISS en Liquidación y en Colpensiones señala<sup>31</sup>.

*“...la transición a la nueva entidad no cambió la situación de vulneración de los derechos fundamentales de los afiliados al régimen de prima media, ahora administrado por Colpensiones [...] que las entidades no tienen claridad respecto del número de expedientes a trasladar del ISS en liquidación a Colpensiones, ya que el número fluctúa constantemente entre 200.000, 216.000 o más. Así mismo, respecto a las historias laborales, se encontró que no se habían transferido de manera integral la información de algunos usuarios a Colpensiones, razón por la cual aparecen menos de las semanas cotizadas; y que existe confusión entre las obligaciones de cada una de las entidades respecto a la respuesta oportuna de acciones de tutela”.*

<sup>31</sup> Auto 110 de la Corte Constitucional numeral 4.2.



La situación descrita a la fecha, muestra que el ISS hoy en Liquidación no trasladó la base de datos en su totalidad a Colpensiones, más cuando la Corte Constitucional mediante el Auto en mención señala que *“los expedientes administrativos no se encuentran totalmente unificados por radicados, motivo que ha llevado a Colpensiones a no sustanciar las respectivas solicitudes por estar incompleto el expediente principal. La historia laboral de los afiliados no registra la totalidad de las semanas verdaderamente cotizadas”*. Al respecto, la Defensoría argumenta que este ha sido uno de los principales obstáculos que se han presentado para dar respuesta a las solicitudes de los usuarios.

Efectivamente, la situación subsiguiente muestra que aún las entidades no tienen claridad respecto del número de expedientes a trasladar del ISS en liquidación a Colpensiones. En la tabla N° 8 muestra una evolución de la entrega de expedientes por parte del ISS a Colpensiones y que al final han conformado un represamiento<sup>32</sup>.

Tabla 8  
Evolución del Estado de Represamiento del ISS Entregados a Colpensiones

| ENTREGA DE EXPEDIENTES            | SOLICITUDES TOTALES | INCREMENTO RESPECTO AL INVENTARIO INICIAL | VARIACIÓN |
|-----------------------------------|---------------------|---|-----------|
| Auto 110 Corte C. Junio 5 de 2013 | 216.000             |   |           |
| Agosto 31 de 2013                 | 268.251             | 52.251                                    | 24%       |
| Septiembre 4 de 2013              | 308.419             | 92.419                                    | 43%       |
| Septiembre 30 de 2013             | 313.664             | 97.664                                    | 45%       |
| Noviembre 30 de 2013              | 313.874             | 97.874                                    | 45%       |

Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

Tomando como base las cifras de 216.000 expedientes entregados por el ISS en Liquidación a Colpensiones señalados en el Auto 110 de la Corte Constitucional, se evidencia que a noviembre 30 de 2013, el represamiento de solicitudes de pensión pasa a 313.874, situación que muestra una variación absoluta de 97.874 expedientes más equivalente a un 45% respecto a la cifra base. Esta situación ratifica que el ISS en Liquidación no cumplió con el protocolo general de entrega en lo que respecta a la entrega oportuna de los expedientes de solicitudes pensionales ni antes ni después de la intervención de la Corte Constitucional.

No obstante lo anterior, paralelamente al Día Cero, fecha prevista para la entrada en operación de Colpensiones se expide del Decreto N° 2013 del 28 de septiembre de 2012 por el cual se suprime el ISS y se ordena su liquidación. El artículo 40° ordena la creación de un Comité Técnico de Archivo para formalizar el proceso de entrega, conformado por funcionarios del nivel directivo del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, Colpensiones y el Archivo General de la Nación cuya

<sup>32</sup> Informe N° 5 de Colpensiones a la Corte.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

responsabilidad consistió en fijar los aspectos técnicos específicos de la entrega de los archivos.

A pesar que el Comité Técnico *“acoge como documento marco que fija políticas, ruta y parámetros de entrega de información del ISS a Colpensiones el protocolo de entrega del ISS y recibo de Colpensiones firmado y aprobado por las dos entidades”*<sup>33</sup>, el plan de transición a la fecha no se ha cumplido, al menos en lo que tiene que ver con la entrega en su totalidad de los expedientes relacionados con las solicitudes de derecho pensional, situación que ha dificultado que Colpensiones avance con oportunidad en el trámite de las solicitudes de prestaciones económicas.

Del mismo modo, desde diciembre de 2012, la Junta Directiva de Colpensiones advirtió su preocupación sobre el incumplimiento en los compromisos asumidos por parte del ISS. Sobre el particular, el órgano colegiado señala: *“La entrega de los expedientes requeridos no se está dando en los términos establecidos en los Decretos 2011 y 2013 de 2012”*<sup>34</sup>.

En este orden de ideas, para la Contraloría General de la República es claro que la entrega de los expedientes pensionales teniendo en cuenta los compromisos acordados en el Protocolo debió finiquitarse el 28 de septiembre de 2012, fecha considerada como Día Cero. Sin embargo, los compromisos acordados no se cumplieron, lo que provocó que la Corte Constitucional mediante Auto 110 de junio 5 de 2013 decretara la medida provisional en el trámite de revisión de expediente acumulado tomando como base en su momento la cifra de 216.000 expedientes.

No obstante la intervención de la Corte Constitucional, la CGR evidencia que el ritmo de incremento de solicitudes pensionales pendientes de resolver no se detiene, al punto de pasar de 216.000 solicitudes identificadas desde la vigencia de 2012 a 313.874 a noviembre 30 de 2013.

La anterior situación, muestra un escenario no sólo de incumplimiento del protocolo acordado entre ISS y Colpensiones, sino incertidumbre respecto al número total de expedientes definitivos que se encuentran pendientes de decisión que estarían afectando los tiempos de todas aquellas solicitudes y los derechos constitucionales de cada uno de los solicitantes al no recibir oportunamente sus prestaciones sociales.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

---

<sup>33</sup> Acta N° 01 Comité Técnico de Archivo. Febrero 27 de 2013

<sup>34</sup> Acta No 45 de Junta Directiva de Colpensiones. Diciembre 20 de 2012



## Gestión Macroproceso de Gestión y Reconocimiento Colpensiones

La Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; vinculada al entonces Ministerio de la Protección Social. Sin embargo, el artículo 10 del Decreto 4121 de 2011 cambió su naturaleza jurídica a una Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo.

Colpensiones tiene por objeto 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, para lo cual inicia operaciones a partir del 28 de septiembre de 2012 de acuerdo con el artículo 1º del Decreto 2011 de 2012, fecha considerada como Día Cero.

A solicitud del órgano de control fiscal, Colpensiones hizo entrega de la base de datos, relacionadas con las solicitudes de prestaciones económicas radicadas directamente en dicha entidad desde el 1º de octubre de 2012 con corte al 31 de diciembre de 2013 y que una vez procesadas muestra la siguiente estructura. Tabla N° 9 y gráfico.

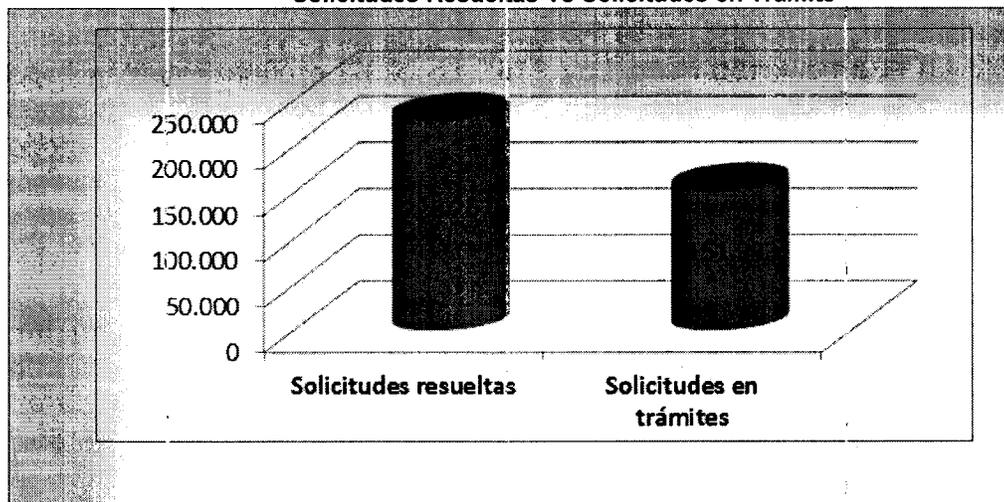
Tabla 9  
Solicitudes de Prestaciones Económicas Radicadas en Colpensiones – 01 de octubre de 2012 al 15 de noviembre de 2013

| CONCEPTO  | CANTIDAD       | PARTICIPACION |
|---|----------------|---------------|
| <b>SOLICITUDES DE PRESTACIONES ECONOMICAS RESUELTAS (1+2+3)</b> | <b>228.267</b> | <b>60%</b>    |
| Solicitudes de prestaciones económicas concedidas (1)           | 153.999        | 67%           |
| Solicitudes de prestaciones económicas negadas (2)              | 69.154         | 30%           |
| Solicitudes de obligaciones pensionales cerradas (3)            | 5.114          | 2%            |
| <b>SOLICITUDES DE OBLIGACIONES PENSIONALES EN TRAMITE</b>       | <b>151.993</b> | <b>40%</b>    |
| <b>TOTAL SOLICITUDES</b>  | <b>380.260</b> | <b>100%</b>   |

Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

De acuerdo con lo anterior, las solicitudes de prestaciones económicas radicadas directamente en Colpensiones en el periodo analizado corresponden a 380.260, de las cuales según la entidad han sido resueltas 228.267 que equivalen al 60%, y las otras 151.993 se encuentran en proceso de trámite, esto es, el 40%.

Gráfica 1  
Solicitudes Resueltas Vs Solicitudes en Trámite



Fuente: Elaboró: CGR - Información reportada por Colpensiones

Llama la atención la cantidad de solicitudes que han sido negadas, es decir, 69.154 que corresponden al 30% del total de las solicitudes prestacionales resueltas.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 3. Términos de Ley en el Trámite Pensión de Vejez (D)

El reconocimiento del derecho a la pensión de vejez está consagrado en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003. Para tales efectos, la normatividad vigente establece los tiempos precisos que las administradoras del Régimen de Prima Media – RPM- tienen que cumplir.

Al respecto, el artículo 4° de la Ley 700 de 2001 por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados señala que *“...los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes”*.

Así mismo, el artículo 9° de la Ley 797 de 2003 consagra que *“Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el petitionerario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho”*.

Es de resaltar el peso que ocupa la pensión de vejez en el total de las prestaciones económicas concedidas por Colpensiones tal como lo evidencia en la tabla N° 10 y gráfico N° 2.

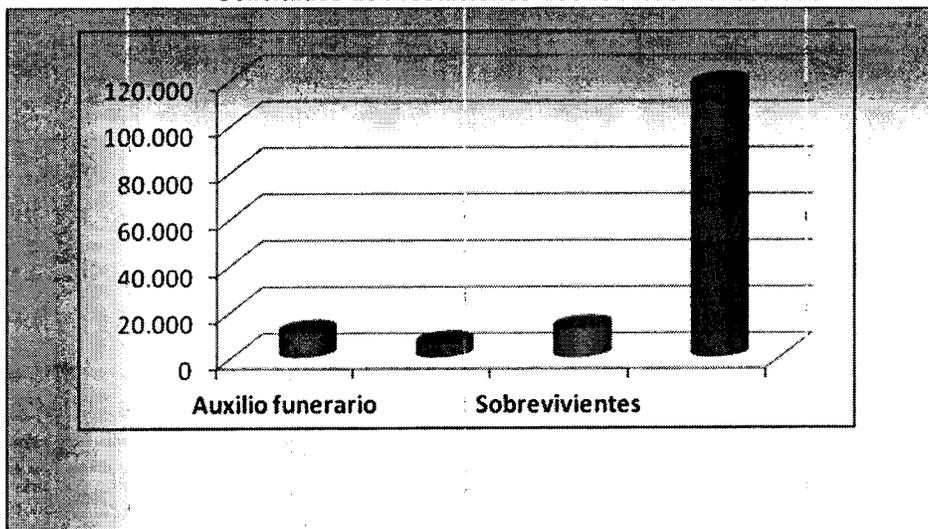
**Tabla 10**  
Solicitudes de Prestaciones Económicas Concedidas – 01 de octubre de 2012 al 31 de diciembre de 2013

| CONCEPTO: Sentido decisión | CONCEDIDAS     | FUERA DE TERMINO | %          | PARTICIPACION SOBRE LAS CONCEDIDAS |
|----------------------------|----------------|------------------|------------|------------------------------------|
| Auxilio funerario          | 10.697         |                  |            | 7%                                 |
| Invalidez                  | 6.316          |                  |            | 4%                                 |
| Sobrevivientes             | 12.860         |                  |            | 8%                                 |
| <b>PENSION DE VEJEZ</b>    | <b>123.801</b> | <b>30.590</b>    | <b>25%</b> | <b>81%</b>                         |
| <b>TOTAL SOLICITUDES</b>   | <b>153.674</b> |                  |            | <b>100%</b>                        |

Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

Como se observa, del total de solicitudes realizadas en el periodo analizado 123.801 corresponden a pensión de vejez, esto es, dicho concepto representa el 81% de las prestaciones económicas.

**Gráfica 2**  
Solicitudes de Prestaciones Económicas Concedidas



Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

De acuerdo con lo observado, Colpensiones desde la entrada a su fase operativa viene incumpliendo los tiempos de Ley en trámite y reconocimiento de las prestaciones económicas. Para el caso de la pensión de vejez que como ya se anotó es la más representativa se resolvieron por fuera de los términos de Ley un total de 30.590 solicitudes, equivalentes al 25% del total.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 4. Represamiento Día a Día (D)

Tal como se anotó en la tabla N° 09, durante el periodo objeto de análisis Colpensiones recibió solicitudes de prestaciones económicas por 380.260, de las cuales 151.993 se encuentran en proceso de trámite que corresponden a un 40%.

De éstas, el órgano de control fiscal pudo evidenciar que 83.734 solicitudes prestacionales se encuentran en estado de represamiento, es decir el 55% del total que se encuentra en trámite. Se aclara que este represamiento es distinto a las 326.399 solicitudes ya represadas provenientes del ISS en Liquidación que han sido recibidas y radicadas al 31 de diciembre de 2013 en Colpensiones y que de ellas aún quedan por decidir 76.743.

En la siguiente tabla y gráfico muestra sólo el número de solicitudes prestacionales día a día que Colpensiones desde su inicio de operación ha dejado represar.

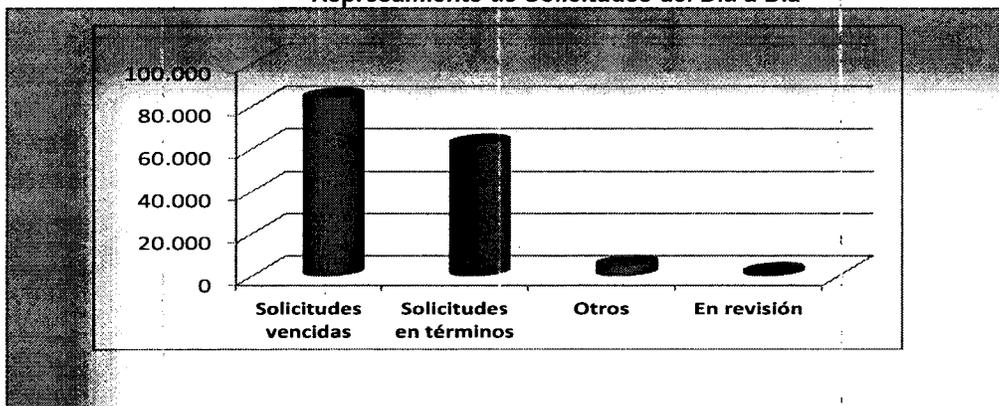
Tabla 11  
Represamiento Día a Día de Prestaciones Económicas Concedidas – 01 de octubre de 2012 al 31 de diciembre de 2013

| CONCEPTO                            | SOLICITUDES EN TRAMITE | PENSION DE VEJEZ | % | PARTICIPACION |
|-------------------------------------|------------------------|------------------|---|---------------|
| Pendiente de decisión en términos   | 62.053                 |                  |   | 41%           |
|                                     |                        |                  |   | 55%           |
| Pendiente revisión grupo de calidad | 1.460                  |                  |   | 1%            |
| Otros                               | 4.746                  |                  |   | 3%            |
| <b>Total Solicitudes en trámite</b> | <b>151.993</b>         |                  |   | <b>100%</b>   |

Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

Llama la atención, que del total del represamiento presentado en el periodo analizado, 57.129 corresponden a pensión de vejez, equivalentes al 68% del total, es decir, a la fecha de corte estas personas aún esperan que se les resuelva su solicitud pensional.

**Gráfica 3**  
**Represamiento de Solicitudes del Día a Día**



Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme a lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 5. Productividad de Colpensiones Frente a las Decisiones Pensionales

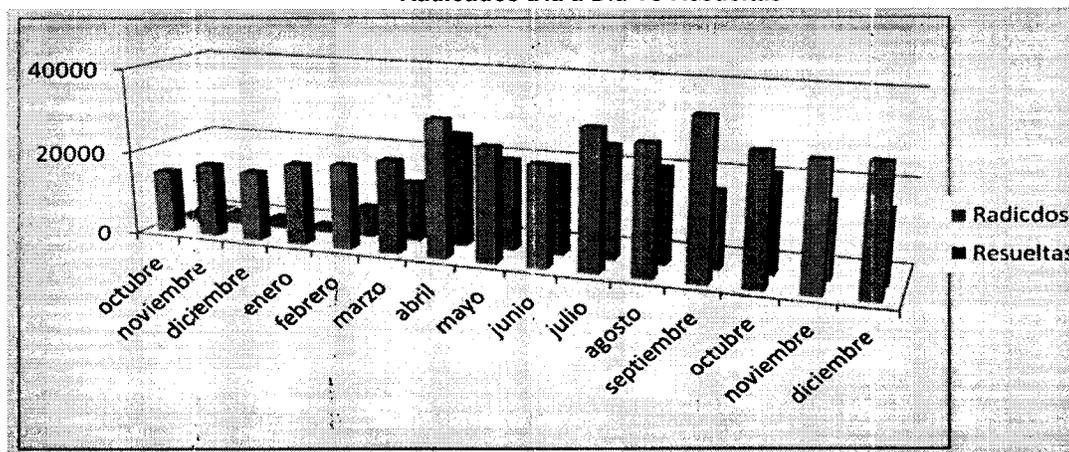
Se evidencia que durante el periodo en estudio fueron radicadas en Colpensiones un promedio mensual de 25.351 solicitudes prestacionales, de ellas sólo fueron resueltas en promedio mensual 14.831. Tabla N° 12 y gráfico.

**Tabla 12**  
**Productividad de Colpensiones Frente a las Decisiones Pensionales – 01 de octubre de 2012 al 31 de diciembre de 2013**

| MESES       | SOLICITUDES RADICADAS | PROMEDIOS RADICADAS | RADICADAS OCT/12 A ENE/13 | SOLICITUDES RESUELTAS | PROMEDIOS RESUELTAS | RESUELTAS OCT/12 A ENE/13 | %    |  |
|-------------|-----------------------|---------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------------|------|--|
| <b>2012</b> |                       |                     |                           |                       |                     |                           |      |  |
| Octubre     | 14.930                | 25.351              | 68.004                    | 1.582                 | 14.831              | 8.655                     | 12,7 |  |
| Noviembre   | 17.379                |                     |                           | 2.894                 |                     |                           |      |  |
| Diciembre   | 16.422                |                     |                           | 2.583                 |                     |                           |      |  |
| <b>2013</b> |                       |                     |                           |                       |                     |                           |      |  |
| Enero       | 19.273                |                     | 1.596                     |                       |                     |                           |      |  |
| Febrero     | 19.953                |                     | 7.116                     |                       |                     |                           |      |  |
| Marzo       | 21.910                |                     | 14.129                    |                       |                     |                           |      |  |
| Abril       | 32.157                |                     | 26.513                    |                       |                     |                           |      |  |
| Mayo        | 26.775                |                     | 21.384                    |                       |                     |                           |      |  |
| Junio       | 23.641                |                     | 20.852                    |                       |                     |                           |      |  |
| Julio       | 32.571                |                     | 26.502                    |                       |                     |                           |      |  |
| Agosto      | 30.061                |                     | 22.202                    |                       |                     |                           |      |  |
| Septiembre  | 36.619                | 17.883              |                           |                       |                     |                           |      |  |
| Octubre     | 30.030                | 22.689              |                           |                       |                     |                           |      |  |
| Noviembre   | 29.019                | 17.613              |                           |                       |                     |                           |      |  |
| Diciembre   | 29.520                | 16.923              |                           |                       |                     |                           |      |  |

Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

Gráfica 4  
Radicalados Día a Día Vs Resueltas



Fuente: Elaboró CGR - Información reportada por Colpensiones

Quiere decir, que la totalidad de solicitudes radicadas en promedio mensual viene superando ampliamente la capacidad de gestión operativa que Colpensiones emplea en decidir dichas solicitudes. Existe un desfase entre la cantidad de productos demandados por los peticionarios y los recursos utilizados para atender dicha producción, es decir, durante el período en estudio Colpensiones permitió un represamiento día a día de 83.734 solicitudes, lo cual necesitaría 5.6 meses adicionales promedio para resolver dicha represa. Del mismo modo, se observa que durante los primeros 4 meses de entrada en operación Colpensiones recibió 68.004 solicitudes de prestaciones económicas de las cuales sólo resolvió 8.655 que corresponde a un 12,7%, por lo que se infiere que la Administradora del Régimen de Prima Media no estuvo preparada para asumir la gestión de las prestaciones económicas.

Al respecto, Colpensiones debe mejorar la productividad definida como indicador de eficiencia que relaciona la cantidad de recursos utilizados con la cantidad de producción obtenida; duplicándola no sólo para llevar a cero el represamiento día a día obtenido en el tiempo objeto de análisis, sino para no permitir una nueva represa.

La situación descrita, motiva al órgano de control fiscal a preguntarse qué tan competitiva es Colpensiones en términos económicos y sociales, al no cumplir el reto que la misma entidad se propuso en su visión institucional *"Para el 2014, seremos la Administradora de Prestaciones y Beneficios Económicos líder en el sector por la calidad y oportunidad en la atención de nuestros clientes, reconocida por nuestra responsabilidad social, generando la mayor rentabilidad social"*.

Es evidente que Colpensiones no cumple con los tiempos de Ley en el reconocimiento pensional en términos de calidad y oportunidad, vulnerando con



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ello el derecho pensional, al tiempo que no garantiza la satisfacción del cliente propendiendo por una mejor calidad de los mismos lo que muestra que aún no ha logrado alcanzar una estabilización en este proceso, situación que hace ineficaz, ineficiente y antieconómica el desarrollo de su gestión.

En este orden de ideas, el incumplimiento en los tiempos de Ley se está originando en las debilidades de control, falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo que no permitan advertir oportunamente el problema, situación que de no tomarse las acciones correctivas inmediatas podría verse avocada en caer en los mismos vicios de recurrencia que en el pasado marcaron a las entidades reconocedoras de pensión que aún se encuentran en proceso de liquidación.

La evidencia es que ya existe un represamiento de solicitudes de prestaciones económicas del orden del 55% de las solicitudes que se encuentran en trámites, hecho que fue precisamente una de las causas principales que llevó a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional a expedir el Auto 110 de 2013 adoptar medidas provisionales de protección frente a las personas que radicaron peticiones ante el ISS antes del 28 de septiembre de 2012.

## COLPENSIONES

### Hallazgo Nº 6. Historia Laboral Desactualizada

Mediante radicado 2013\_4881832 se solicitó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez, Colpensiones en respuesta emitió la Resolución GNR 254184 de 10 de octubre de 2013, negó el derecho. Sin embargo, las semanas registradas en la historia laboral y que se refleja en la resolución (638 semanas), no contiene el número total de cotizaciones que se muestra en la historia laboral que consultó en la página web de Colpensiones (1.034 semanas), razón por la cual, el afiliado opta por interponer recursos de Ley para que se le actualice la historia laboral y se resuelva de fondo la petición.

En respuesta dada por Colpensiones afirma: *"Esta situación está siendo controlada por Colpensiones a través de los procesos masivos de corrección de historia laboral ya que se creó un proceso que antes de que una historia laboral sea ejecutada por el liquidador se surte el proceso de recalcule para todas las historias laborales que van a ser objeto de decisión"*. En conclusión estos hechos conllevan a la entidad a ejecutar reprocesos y consecuentemente generan desgaste administrativo, al no tener el afiliado la historia laboral actualizada, precisa y fidedigna al momento de tomar la decisión, con esta situación, la administración desconoce el principio de eficacia expuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expuesto en el artículo 3 en su numeral 11. Situación que es de permanente queja ante los juzgados y demás autoridades judiciales, así como se reciben reiteradamente situaciones similares en la C.G.R.

#### 4.7. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 7 CUMPLIMIENTO DE LOS NUMERALES 1 Y 21 DEL ARTÍCULO SÉPTIMO DEL DECRETO 2013 DE 2012

En el artículo 7 numerales 1 y 21 del Decreto 2013 de 2012 fijó como funciones del Liquidador *“realizar el inventario físico detallado de los activos y pasivos de la entidad y el avalúo de los bienes en los términos del Decreto 254 de 2000 y remitir a la Contraloría General de la República copia del inventario”*.

El ISS en L. expidió la Resolución N° 0571 del 22 de mayo de 2013 *“Por la cual se presenta los inventarios de activos, pasivos, cuentas de orden y contingencias del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación”* dentro del plazo establecido para el cumplimiento del mismo.

El 30 de mayo de 2013 la entidad remitió copia de los inventarios físico, jurídico y contable a la Contraloría General de la República en cumplimiento del numeral 21 del artículo 7 del Decreto 2013 de 2012.

### ISS EN LIQUIDACIÓN

#### Hallazgo N° 7. Relación de Inventarios - Cuenta Rendida CGR (PAS)

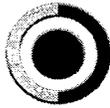
Se observa que en la cuenta rendida<sup>35</sup> a la Contraloría General de la República por el ISS con corte al 28 de septiembre de 2012, se presentan diferencias de bienes por valor \$26.064,5 millones frente al inventario de activos ordenado por el Decreto 2013 de 2012 y los registros reportados en los Estados Financieros como se presenta a continuación:

Tabla 13  
Cuenta Rendida a la CGR

Valores expresados en pesos

| CUENTA CONTABLE | DENOMINACIÓN CUENTA                        | VALOR REPORTADO INVENTARIO E.F. | CUENTA RENDIDA CGR | DIFERENCIA  |
|-----------------|--|---------------------------------|--------------------|-------------|
| 1605            | TERRENOS                                   | 12.126.305.672                  | 12.126.305.672     | 0           |
| 1635            | BIENES MUEBLES EN BODEGA                   | 279.358.042                     | 279.358.042        | 0           |
| 1636            | PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO MANTENIMIENTO | 44.583.059                      | 65.543.799         | -20.960.740 |
| 1637            | PROPIEDADES, PLANTA EQUIPO NO EXPLOTADOS   | 436.337.783                     | 436.337.783        | 0           |
| 1640            | EDIFICACIONES                              | 65.620.954.402                  | 65.620.954.402     | 0           |
| 1655            | MAQUINARIA Y EQUIPO                        | 3.388.901.179                   | 3.369.500.982      | 19.400.197  |
| 1660            | EQUIPO MÉDICO Y CIENTÍFICO                 | 981.860.360                     | 981.860.360        | 0           |
| 1665            | MUEBLES, ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA       | 9.454.541.102                   | 9.447.157.748      | 7.383.354   |
| 1670            | EQUIPOS COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN         | 38.262.673.617                  | 38.264.160.671     | -1.487.054  |

<sup>35</sup> Función Liquidador Numeral 21, y Parágrafo 2° del Artículo 7°, 16 y 45 del Decreto 2013 de 2012, Numera: 3° Artículo 7° de la Resolución Orgánica 6289 de 2011 de Rendición de Cuenta SIRECI.



| CUENTA CONTABLE | DENOMINACIÓN CUENTA                        | VALOR REPORTADO INVENTARIO E.F. | CUENTA RENDIDA CGR     | DIFERENCIA            |
|-----------------|--|---------------------------------|------------------------|-----------------------|
| 1675            | EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION | 2.852.620.631                   | 2.852.620.631          | 0                     |
| 1680            | EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA HOTE  | 151.145.348                     | 150.814.748            | 330.600               |
| 1910            | CARGOS DIFERIDOS                           | 0                               | 162.131                | -162.131              |
| 1920            | BIENES ENTREGADOS A TERCEROS               | 1.150.339.305                   | 24.174.062             | 1.126.165.243         |
| 1930            | BIENES RECIBIDOS EN DACION DE PAGO         | 26.247.153.153                  | 0                      | 26.247.153.153        |
| 1960            | BIENES DE ARTE Y CULTURA                   | 391.566.430                     | 391.554.316            | 12.114                |
| 1970            | INTANGIBLES                                | 11.107.949.583                  | 12.949.988.762         | -1.842.039.179        |
| 8315            | ACTIVOS RETIRADOS                          | 7.807.373.625                   | 7.259.245.378          | 548.128.247           |
|                 | OTROS                                      | 0                               | 19.400.197             | -19.400.197           |
|                 | <b>TOTAL</b>                               | <b>180.303.663.291</b>          | <b>154.239.139.684</b> | <b>26.064.523.607</b> |

Fuente: Elaboró CGR - Cuenta rendida por el ISS a la CGR

En respuesta la entidad argumenta que las diferencias presentadas en el inventario obedecen en su gran mayoría a que en el módulo de Activos Fijos no se habían cerrado algunos procesos en el Sistema Contable SAP y respecto de los bienes en dación no fueron reportados en la cuenta, incumpliendo lo señalado en el artículo séptimo de la Resolución Orgánica 6289 del 2011 y el Decreto 2013 de 2012. Se debe tener en cuenta que en la rendición de cuenta se debe incluir la totalidad de fondos y bienes que administran las entidades.

Debido a las inconsistencias presentadas en la cuenta rendida a la Contraloría General de la República se solicitará proceso administrativo sancionatorio.

### ISS EN LIQUIDACIÓN

#### Hallazgo N° 8. Razonabilidad del Inventario de Activos y Pasivos (D)

Mediante oficio JAHV-555-2013 del 6 de mayo de 2013 referenciado en la Resolución 0571 del 22 de mayo de 2013 del ISS, la Revisoría Fiscal JAHV McGregor S.A. se pronunció y refrendó los inventarios contables expresando que los mismos con corte a 30 de septiembre de 2012 se encontraron razonablemente elaborados con base en pruebas de auditoría.

En respuesta JAHV McGregor S.A. con radicado JAHV -0291-2014 del 18 de febrero de 2014 expresa "(...) la tarea de configurar el inventario de la entidad fue confiada a las Seccionales del Instituto, quienes adelantaron el trabajo y la remitieron para su configuración al área de Bienes y Servicios del ISS en Liquidación. Esta área nos remitió la información, que fue cotejada por nosotros encontrando **razonable** esta operación (...). (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Así mismo, mediante oficio JAHV-617-2013 del 20 de mayo de 2013 la Revisoría Fiscal JAHV McGregor S.A. se pronunció y refrendó los inventarios de contingencias judiciales expresando que los mismos con corte a 30 de septiembre



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de 2012 se encontraron razonablemente elaborados con base en pruebas de auditoría.

En respuesta JAHV McGregor S.A. con radicado JAHV -0291-2014 del 18 de febrero de 2014 expresa "(...) la Dirección Jurídica Nacional en conjunto con la Unidad de Procesos del ISS en Liquidación remitieron la información referente al inventario de procesos judiciales a favor y en contra de la entidad; la Asesora Jurídica del área Coordinadora de la Liquidación remitió el inventario de contingencias judiciales, lo cual fue cotejado por nosotros encontrándolo razonable (...). (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Lo anterior, no es concordante con lo reflejado en la información financiera con corte a 30 de septiembre de 2012, en razón a las graves falencias presentadas en la contabilidad y por tal razón la entidad justifica la suscripción de un cuantioso contrato para efectuar el proceso de depuración de las partidas que componen los Estados Financieros del ISS en Liquidación.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

#### 4.8. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 8 SEGUIMIENTO EN FORMA SELECTIVA AL ESTADO, ENAJENACIÓN Y/O TRASPASO DE BIENES

Según lo reglamentado en el Decreto 2013 de 2012 este precepto establece en sus artículos lo siguiente:

- El artículo 9 define los bienes que integran la masa de liquidación.
- El artículo 10 fija los términos para que Colpensiones indique al ISS los bienes que deben ser excluidos de la masa de liquidación por estar afectos al servicio por ser necesarios para la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.
- El artículo 12 determina la transferencia de los fondos de invalidez, vejez y muerte separadamente en un término de seis (6) meses y saldos de cuentas corrientes.
- El artículo 13 establece la realización de los inventarios físico, jurídico y contable detallado de los activos, pasivos, cuentas de orden y contingencias de la entidad en un término de cuatro (4) meses.
- El artículo 16 fija la adopción de inventarios y avalúo de bienes acorde con el Decreto 254 de 2000.
- El artículo 17 ordena la enajenación de activos a otras entidades públicas y a terceros conforme al Decreto 254 de 2000.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El ISS en Liquidación con fecha del 25 de enero de 2013, solicitó prórroga al Ministerio de Salud y Protección Social para la presentación del inventario físico, jurídico y contable detallado de los activos, pasivos, cuentas de orden y contingencias por un término de seis (6) meses.

### **Inventario de Activos ISS EN LIQUIDACIÓN Hallazgo N° 9. Deudores (D)**

Se desconoce el estado real de la cartera de la entidad (artículos 33° y 36 del Decreto 2013 de 2012) y cuotas partes relacionado con los créditos a favor, las cuotas partes pensionales, intereses, la entrega de información de los procesos de fiscalización y cobro persuasivo, los aportes representados en los bienes recibidos en dación en pago y las bases de datos de estos.

De igual forma, hace parte de esta cuenta el debido cobrar el cual asciende a \$217.801,9<sup>36</sup> millones, dicho saldo no ha sido depurado, ni actualizado con los intereses de mora desconociendo el total de los deudores y su saldo real, tampoco se adelanta gestión de cobro por este concepto y no es posible efectuar análisis de las cifras reales; dicho concepto lo conforman 362.204 empresas a diciembre de 1994 las cuales corresponden a 309 municipios de 21 departamentos, de este se derivan los aportes hechos por el trabajador y empleador antes del año 1994, situación que afecta la historia laboral en la que no refleja el tiempo completo laborado por estos, los cuales no cuentan con soportes.

Igualmente, al indexar esta cifra de estos recursos inactivos desde 1994 sin tener en cuenta el interés de mora, en valores constantes del año base 1994 equivaldría a: \$1.152.598,0 millones para el año 2013, se observan 153.013 registros de terceros por valor de \$112.012 millones los cuales no se encuentran debidamente identificados, generando incertidumbre sobre el saldo real de los deudores; también se observan 1.988 registros con saldo contrario a su naturaleza por valor de \$280.129,3 millones. Adicionalmente, se desconoce la relación de los trabajadores que la conforman situaciones que subestiman la cuenta en dicho valor.

En respuesta la entidad señala "(...) Es de resaltar, dentro de la gestión de cobro realizada, la depuración de la deuda producto de las objeciones realizadas por las entidades deudoras, novedades que son reportadas por el Área Fuente – Departamento Nacional de Compensaciones y beneficios, quien durante el 2013 ha ajustado cuotas partes que inciden en un menor valor de la deuda por valor \$44.791 millones (...)" también es preciso mencionar que la entidad informa sobre otras gestiones adelantadas en enero de 2014 y de otras que le corresponde administrar a Colpensiones.

<sup>36</sup> \$280.129,3 millones saldo a 31 de diciembre de 2010, a la fecha ha reducido en \$62.327,0 millones.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 10. Embargos Judiciales (D) (FA)

Según lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2013, relacionado con la cancelación de los embargos judiciales el cual refleja un saldo en los estados financieros de \$660.657 millones, adicionalmente, existe incertidumbre sobre el estado de los remanentes. A la fecha no se está efectuando el análisis y no se evidencia que se desarrolle actividades de seguimiento por parte del ISS en Liquidación tendiente a la determinación de estos y su revelación en los Estados Financieros.

Existe incertidumbre sobre 196.064 depósitos judiciales por valor de \$3.908.000 millones correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero de 2007 al 9 de diciembre de 2013, acorde con la información suministrada por el Banco Agrario de Colombia, mediante oficio N°0001250 del 11 de diciembre de 2013, al consultar la base de datos de Depósitos Judiciales donde figura como demandado el ISS y Colpensiones, en esta base reposa toda la información de las consignaciones de los recursos recibidos por el banco para la respectiva emisión de los depósitos judiciales, los cuales quedan a órdenes de los despachos judiciales y/o entes coactivos correspondientes.

Tabla 14  
Remanentes Seccionales

Cifras expresadas en pesos

| SECCIONAL          | VALOR TOTAL SECCIONAL |
|--------------------|-----------------------|
| Amazonas           | 535.600,00            |
| Antioquia          | 15.556.962.652,74     |
| Arauca             | 34.395.785,00         |
| Atlántico          | 48.074.889.570,43     |
| Bolívar            | 51.341.463.453,46     |
| Boyacá             | 1.547.101.496,80      |
| Caldas             | 1.523.934.999,74      |
| Casanare           | 634.039.320,87        |
| Cauca              | 743.170.906,93        |
| Cesar              | 8.057.537.197,85      |
| Chocó              | 70.023.318,43         |
| Córdoba            | 3.262.097.249,19      |
| Cundinamarca       | 50.125.899.717,46     |
| Guajira            | 440.301.499,00        |
| Huila              | 4.784.548.485,31      |
| Magdalena          | 8.938.974.640,34      |
| Meta               | 527.088.686,63        |
| Nariño             | 1.370.558.580,64      |
| Norte de Santander | 8.387.712.057,05      |
| Quindío            | 2.022.710.439,01      |
| Risaralda          | 5.943.925.851,19      |
| San Andrés         | 114.527.909,61        |



| SECCIONAL            | VALOR TOTAL SECCIONAL     |
|----------------------|---------------------------|
| Santander            | 2.166.600.656,61          |
| Sucre                | 994.570.860,56            |
| Tolima               | 8.947.149.890,01          |
| Valle del Cauca      | 38.531.528.286,66         |
| <b>TOTAL GENERAL</b> | <b>264.142.249.111,52</b> |

Fuente: Elaboró CGR - Relación de embargos suministrada por el ISS en Liquidación

Así las cosas, con la información que cuenta el ISS en Liquidación, esto es, la proveniente del Banco Agrario y la de los juzgados (suministrada al momento de la comunicación de la existencia del remanente o del retiro del correspondiente título judicial), no es posible identificar cuál es la naturaleza del proceso al que pertenece el remanente ni la cuenta afectada con el embargo, con el objeto de determinar en forma oportuna y con plena seguridad a cuál de las dos entidades le corresponde, es decir, no es posible señalar con certeza absoluta quién es el titular de los remanentes reportados por el Banco Agrario.

Se incumple lo señalado en el Régimen de Contabilidad Pública el cual establece que deben revelarse en las Notas a los Estados Financieros los efectos de la medida cautelar en cada una de sus fases, a saber: reconocimiento del embargo, apertura del título judicial y pago de la sentencia con título judicial.

Se desconocen las cifras correspondientes a las diferencias originadas por mayores o menores valores pagados con las sentencias decretadas, igualmente se desconoce el valor pagado por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, incluyendo los intereses y costas del proceso, el valor registrado como gasto por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, la metodología aplicada para el registro del pasivo estimado y el estado de los procesos.

La entidad en respuesta informa que para los años 2013 y 2014 por conceptos de remanentes se recuperó la suma de \$1.844,7 millones.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

Como consecuencia del hallazgo se profirió por la CGR Función de Advertencia respecto al posible riesgo de pérdida de recursos económicos embargados al ISS y embargados o que se embarguen a Colpensiones.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 11. Embargos Judiciales (D)

En los estados financieros de Colpensiones a 31 de diciembre de 2012 se reflejan valores correspondientes a embargos judiciales para la Administradora por valor de \$62,6 millones, Fondo de Vejez por valor \$1.249.772,5 millones, Fondo de Sobrevivientes por valor de \$260.889,2 millones y Fondo de Invalidez por valor de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

\$61.331,7 millones, de los cuales no es posible identificar cuál es la naturaleza del proceso, los remanentes generados ni la cuenta afectada con el embargo, con el objeto de determinar en forma oportuna y con plena seguridad a cuál de las dos entidades le corresponde, es decir, no es posible señalar con certeza absoluta quién es el titular de los remanentes.

Se incumple lo señalado en el Régimen de Contabilidad Pública el cual establece que deben revelarse en las Notas a los Estados Financieros los efectos de la medida cautelar en cada una de sus fases, a saber: reconocimiento del embargo, apertura del título judicial y pago de la sentencia con título judicial.

Se desconocen las cifras correspondientes a las diferencias originadas por mayores o menores valores pagados con las sentencias decretadas, igualmente se desconoce el valor pagado por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, incluyendo los intereses y costas del proceso, el valor registrado como gasto por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, la metodología aplicada para el registro del pasivo estimado y el estado de los procesos, con el agravante que algunos embargos fueron fraudulentos los cuales se encuentran en procesos judiciales.

En respuesta la entidad señala que *"(...) el pasado mes de octubre de 2013, ISS en L., entregó a Colpensiones dos bases de datos, una que correspondió a 44.775 registros de embargo y otra que contenía 796 registros de embargo; se realizó un análisis completo de la información por cada año reportado, encontrando, de manera general, que no se cuenta con los datos completos y necesarios para iniciar las acciones de defensa judicial, tales como: nombre del demandante, el número del proceso judicial, la fecha de aplicación del embargo, si se cuenta o no con título judicial constituido, si se cuenta o no con remanentes y adicionalmente reportan embargos aplicados a otros negocios como salud y riesgos profesionales sin hacer salvedad alguna. Por las razones expuestas, el pasado 13 de diciembre de 2013, la Administradora devolvió las dos bases de datos al ISS en L. con el fin de que procedan a completar la información y a concretarla respecto de los aspectos relacionados en el párrafo anterior, se adjunta oficio radicado en dicha entidad. (...)"*

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## **ISS EN LIQUIDACIÓN**

### **Hallazgo N° 12. Embargos Fraudulentos (D)**

De la información suministrada por la Asesora con Funciones de la Jefatura de Procesos del ISS en Liquidación, relacionada con embargos fraudulentos al ISS, se ha determinado que estos recursos ascienden a la suma de \$55.063 millones, de los cuales se han recuperado \$14.000 millones, tal como consta en el certificado N° 1153 del Departamento Nacional de Operaciones Bancarias del ISS en Liquidación



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

y de la consignación respectiva en la cuenta N° 2300031679 del 23 de diciembre de 2013, los cuales fueron aportados en fotocopia a la Actuación Especial.

Los recursos embargados fraudulentamente al ISS y detectados hasta la fecha ascienden a la suma de \$41.063 millones, a la cual se agrega el valor de los recursos cancelados en título judicial aparte en cuantía de \$682,9 millones, al apoderado del Proceso 2010-451, aperturado en el juzgado 6° Laboral del Circuito de Cartagena, los que constituyen un detrimento patrimonial al Estado, cuya responsabilidad recae en los jueces que ordenaron los mismos, en los abogados que posiblemente pudieron actuar en contubernio con los jueces y presuntamente con funcionarios del ISS.

En consecuencia, el Apoderado General de la Liquidadora Fiduprevisora S.A., ISS en Liquidación, deberá propender por la recuperación de estos recursos que pertenecen al Sistema General de Pensiones, para lo cual deberá ejercer un estricto control respecto a las actuaciones de los abogados externos que tienen a su cargo el impulso de los procesos que cursan ante la Fiscalía General de la Nación, por las irregularidades cometidas por los diferentes jueces que ordenaron los respectivos embargos. Esto, independientemente del deber de depurar la base de datos de los embargos con el fin de determinar la existencia o no de otros que se hayan ordenado irregularmente.

Igualmente cabe anotar, que de la información allegada y analizada en desarrollo de la Actuación Especial, se constató que no se indica en la misma, la fecha en que ocurrió cada embargo en particular, a pesar que este dato se solicitó en el oficio 071 del 06 de febrero de 2014, y, en las denuncias aun cuando se indica el despacho donde cursan tampoco se anota la fecha de las mismas excepto en las promovidas contra las conductas irregulares del juez sexto (6°) del Circuito de Cartagena.

La entidad informa la necesidad de iniciar la obtención de la información que corresponda a todos los procesos penales asociados a las acciones que derivaron en órdenes de embargo fraudulentas, a fin de realizar seguimiento estricto del desarrollo de tales investigaciones con sus consecuencias procesales de resarcimientos de daños y lesiones al patrimonio público, para tal fin ordeno a los apoderados externos informe completo de los procesos a su cargo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.



## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 13. Inventarios Individuales de Bienes Muebles de Oficina (D)

Se presenta incumplimiento de la Ley 951 de 2005, la Ley 42 de 1993 y Resolución Orgánica 6289 de 2011 en razón a que no se efectuaron las correspondientes actas de entrega de los inventarios individuales de los elementos que tenían a cargo los funcionarios retirados por la liquidación de la entidad, situación que genera incertidumbre en la cantidad de bienes que integran el inventario con corte a 30 de septiembre de 2012, e igualmente falta de control de los bienes entregados a los funcionarios, como se observó en las visitas efectuadas a algunas seccionales donde no suministraron los soportes correspondientes. Adicionalmente, en la relación de inventarios rendida en la cuenta a la CGR, existen aproximadamente 3.000 bienes sin información del responsable a cargo de dichos bienes.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 14. Propiedades, Planta y Equipo (D)

El saldo con corte a 30 de septiembre de 2012 de las Propiedades, Planta y Equipo presentan incertidumbre en razón a que se observan cifras por depurar que sobrepasan los \$10.632 millones, como también por actualización de valores y depreciación individual de los bienes.

El inventario de bienes inmuebles con corte a 30 de septiembre de 2012 asciende a \$78.183,6 millones, se efectuaron avalúos por valor de \$197.954,7 millones, de los cuales se observa que en algunos bienes no coincide el número de la matrícula inmobiliaria, además, se relacionan bienes con avalúo que no se encuentran en el inventario de bienes registrado en los Estados Financieros como ejemplo se muestra lo siguiente:

Tabla 15  
Bienes Inmuebles

Valores expresados en pesos

| DENOMINACIÓN | CLASIFICACIÓN      | DIRECCIÓN  | SECCIONAL | MATRICULA | VALOR 2013 | FECHA AVALÚO |
|--------------|--------------------|--|-----------|-----------|------------|--------------|
| Rene Wilgen  | LOTE Y EDIFICACIÓN | Lote N° 95 Manzana 3<br>Urbanización Bosques de<br>Pinares I etapa | QUINDÍO   | 280-81022 | 24.461.500 | 06/08/2013   |

Fuente: Elaboró CGR - Relación de avalúos suministrada por el ISS en Liquidación.

Adicionalmente, se efectuaron avalúos los cuales se efectuaron por un valor inferior al registrado en la contabilidad como ejemplo se citan los siguientes:

**Tabla 16**  
**Bienes Inmuebles**

*Valores expresados en pesos*

| DIRECCION   | SECCIONAL          | CIUDAD   | VALOR REGISTRADO EN CONTABILIDAD |                         | COSTO TOTAL   | AVALUO        | DIFERENCIA MENOR VALOR |
|---|--------------------|----------|----------------------------------|-------------------------|---------------|---------------|------------------------|
|   |                    |          | COSTO HISTÓRICO EDIFICACIÓN      | COSTO HISTÓRICO TERRENO |               |               |                        |
| AVENIDA AEROPUERTO CON CALLE 30 BARRIO JULIO FIGUEROA VILLA | CHOCO              | QUIBDO   | 6.653.618.307                    | 88.838.547              | 6.742.496.854 | 1.058.546.850 | -5.683.950.004         |
| CARRERA 15 N° 22-40   | CORDOBA            | MONTERIA | 4.979.719.959                    | 345.599.134             | 5.325.319.093 | 2.543.453.500 | -2.781.865.593         |
| Carrera 10 N° 14 A 21                                       | GUAJIRA            | RIOHACHA | 2.098.970.924                    | 524.742.729             | 2.623.713.653 | 2.116.707.200 | -507.006.453           |
| CALLE 16 N° 24-19   | NORTE DE SANTANDER | CUCUTA   | 2.979.251.011                    | 93.365.574              | 3.072.616.585 | 1.929.969.600 | -1.142.646.985         |

Fuente: Elaboró CGR - Relación de avalúos suministrada por el ISS en Liquidación.

Al analizar la información correspondiente al inventario de activos, se determinó que en el reporte del Inventario suministrado por la entidad, según Resolución de Inventarios 0571 de mayo 22 de 2013 existen 16.511 bienes con costo histórico de \$54.149,6 millones, los cuales no se encuentran en la relación de bienes avaluados.

De igual forma en la relación de bienes avaluados existen 4.073 por valor de \$494,6 millones, los cuales no se encuentran en el reporte del Inventario suministrado.

**Tabla 17**  
**Relación de Inventario de bienes**

*Valores expresados en pesos*

| CONCEPTO  | CANTIDAD BIENES | VALOR           |
|---|-----------------|-----------------|
| TOTAL VALOR ELEMENTOS COSTO HISTORICO REPORTADO | 67.819          | 102.120.065.434 |
| VALOR COSTO HISTÓRICO BIENES SIN AVALÚO         | 16.511          | 54.149.689.102  |
| Ver Nota ±                                      | 51.308          | 47.970.376.332  |

| CONCEPTO                             | CANTIDAD BIENES | VALOR          |
|--------------------------------------|-----------------|----------------|
| COSTO HISTÓRICO BIENES AVALUADOS     |                 | 47.939.965.279 |
| AVALÚO BIENES                        | 51.308          | 4.184.947.274  |
| TOTAL MENOR VALOR BIENES AVALUADOS Σ |                 | 43.755.018.005 |

*Nota: La diferencia Σ del valor costo histórico afectada por valores negativos cifras por verificar o depurar.*

Fuente: Elaboró CGR - Relación de inventarios suministrada por el ISS en Liquidación

Esta situación genera incertidumbre sobre la cantidad real de bienes del ISS en Liquidación, su valor histórico y el de realización, igualmente, sobre los saldos revelados en los Estados Financieros con corte a 30 de septiembre de 2012, por no ser consistente tanto el total de bienes como el valor comercial.

Sobre 51.308<sup>37</sup> bienes avaluados por la entidad por valor de \$4.184,9 millones, se observa que disminuye el valor histórico en \$43.755,0 millones correspondiendo al 8% del costo histórico registrado en los Estados Financieros, generando una merma significativa de los recursos públicos. Teniendo en cuenta lo explicado por

<sup>37</sup> Costo Histórico \$49.801,1 millones.

la entidad quien sostiene que se debe a la obsolescencia de los bienes, lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 30 y 31 del Decreto 254 de 2000, artículo 16 de la Ley 1105 de 2006 toda vez, que la enajenación de activos debe ser con criterio estrictamente comercial.

Según inventario de los bienes en dación en pago suministrado por la entidad existen 6.131 bienes por valor de \$26.247 millones valor reflejado en los estados financieros con corte a 30 de septiembre de 2012, de los cuales a la fecha se ha realizado el avalúo a tan solo 32 predios, y de los restantes la auditada desconoce la participación de los aportes.

De la información reportada sobre los avalúos, donde se encuentran 55.387 bienes muebles por valor de \$4.679,5 millones a la fecha se han vendido un total de 47 bienes por valor \$93,2 millones es decir, que se encuentra pendiente de enajenar el 99,9% de los bienes. En relación con los bienes inmuebles a la fecha se encuentran en proceso de venta, de los cuales se han vendido 14 predios por valor de \$36.838 millones el cual corresponde a tan solo el 19%.

Es importante señalar que en los activos se observa la existencia de partidas entre otros con terceros sin identificar, presentando saldos globales y saldos contrarios a su naturaleza por valor aproximado de \$398.000 millones, situación que no es concordante con la obligación establecida en el Decreto 2013 en el artículo 7° numeral 1. Realizar el inventario físico detallado de los activos y pasivos de la entidad y el avalúo de los bienes, en los términos del Decreto Ley 254 de 2000.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 15. Bienes Necesarios para la Administración del RPM - Colpensiones (AE)**

Colpensiones desconoció lo señalado en los artículos 10 y 17 del Decreto 2013 de 2012 referente a la solicitud sobre los bienes necesarios para la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

*"(...) Decreto 2013 de 2012 - artículo 10° Bienes excluidos de la masa de liquidación. Además de aquellos bienes de que trata el artículo 21 del Decreto Ley 254 de 2000, se excluyen por estar afectos al servicio todos aquellos bienes necesarios para la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, para lo cual COLPENSIONES dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, presentará al liquidador la relación de los bienes que serán excluidos de la masa por estar afectos al servicio, y dentro de un (1) mes siguiente a la fecha anterior se deberá efectuar la entrega de los mismos.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*artículo 17. Enajenación de activos a otras entidades públicas y a terceros. Para la enajenación de los activos, la entidad en liquidación tendrá en cuenta lo dispuesto en el Decreto Ley 254 de 2000. (...)*

*"(...) Decreto 254 de 2000 artículo 30.- Enajenación de activos a otras entidades públicas, Reglamentado por el Decreto Nacional 4848 de 2007. Copia del inventario y avalúo de los bienes de la entidad en liquidación deberá remitirse a las entidades de la rama ejecutiva del poder público, con el fin de que en un plazo máximo de treinta (30) días, informen si se encuentran interesados en adquirir cualquiera de dichos elementos. Si tal manifestación ocurre dentro del plazo estipulado, el liquidador celebrará un convenio interadministrativo con la entidad respectiva. (...)" (Negrilla fuera de texto)*

Como respuesta la entidad según oficio 2013-7111568 del 8 de octubre de 2013 indicó que *"(...) sobre el uso de los bienes inmuebles del Instituto de Seguros Sociales por parte de Colpensiones, nos permitimos manifestarle que esta es una decisión que no depende de la Administradora sino de las disposiciones contenidas en el Decreto de Liquidación, donde se estableció la elaboración de unos inventarios que contengan estas notas (...)"*

Como negativa a éste procedimiento Colpensiones procedió a tomar en arriendo para su funcionamiento 77 oficinas regionales en 49 ciudades, inmuebles aproximadamente por un total de \$47.990 millones<sup>38</sup> correspondiente a 94 contratos por concepto de arrendamiento.

Es importante destacar que según la información remitida por el ISS en L. sobre los bienes inmuebles que esta entidad cuenta con 265 oficinas de administración a nivel nacional valuadas en \$34.635,7 millones<sup>39</sup>, donde funcionaban las seccionales, por lo que se concluye la falta de gestión administrativa en contra de los Principios de la Administración Pública artículo 209 de la CP y el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, como eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad y transparencia.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta que los bienes se encuentran en proceso de venta, se solicita una actuación especial por parte de la CGR con el fin de evaluar los principios de la Administración Pública y determinar el posible detrimento.

---

<sup>38</sup> Según información reportada por Colpensiones en contratación con corte a septiembre 2013.

<sup>39</sup> Anexo N° 5 relación de 265 bienes inmuebles ISS en Liquidación.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## **Inventario de Pasivos**

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 16. Requisitos del Inventario de Pasivos (D)**

El inventario de pasivos elaborado por el ISS en Liquidación y soportado mediante Resolución 571 del 22 de mayo de 2013, no cuenta con lo ordenado en el artículo 13 del Decreto 2013 de 2012, en el cual señala que dicho inventario debe contener la cuantía y naturaleza de los mismos, tasas de interés y garantías, en algunos casos no se encuentra identificado el acreedor, y en el caso específico de los pasivos laborales igualmente no identifica el nombre del trabajador.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 17. Registros Procesos Judiciales (D)**

Se observan diferencias en los registros contables y las áreas fuente de la información, teniendo en cuenta que en la base de datos reportada por la Oficina Jurídica figuran 76.460 procesos por valor \$1.556.000 millones, frente a los Estados Financieros que reflejan en cuentas de balance por concepto de litigios el valor de (-) \$58.071 millones y en cuentas de orden por valor de (-) \$429.762 millones, desconociendo el cumplimiento a lo señalado en el párrafo 234 del Régimen de Contabilidad Pública sobre los pasivos estimados los cuales deben reconocerse empleando criterios técnicos de conformidad con las normas y disposiciones legales vigentes.

Así mismo, no se evidencia que la provisión aplicada corresponda al estado real de los procesos, que permita determinar la contingencia de pérdida o riesgo la cual debió efectuarse por lo menos al cierre del período contable.

En las bases de datos de los procesos se observan las siguientes inconsistencias:

- Entre las vigencias 1996 y 2011 existen aproximadamente 19.015 procesos por valor de \$474.297,9 millones, (valor de las pretensiones) y se encuentran en estado de notificación o contestación de demanda, situación que no es congruente teniendo en cuenta la fecha de los procesos.
- Existen 66.200 procesos en estado de Sentencia o Casación por valor de \$1.486.061,2 millones, es decir cerca del 95% se encuentra en riesgo de perder. Se considera que la contingencia es probable, toda vez que históricamente el ISS ha sido condenada por la misma pretensión, esto es pago de prestaciones sociales de trabajadores reconocidas extemporáneamente, las cuales tienen



protección constitucional. Por lo anterior, no se hace una valoración del riesgo de manera objetiva que refleje el estado real de los procesos.

- Existen 8.476 procesos - registros que no cuentan con el valor de las pretensiones.
- No se suministra información, ni se revelan en los Estados Contables los valores por concepto de los fallos emitidos, intereses, indexaciones o costas judiciales, atendiendo lo establecido en el Párrafo 416 del Régimen de Contabilidad Pública.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 18. Cálculo Actuarial ISS Patrono (D)**

A 31 de diciembre de 2013 se encontraba en proceso de aprobación el cálculo actuarial por parte del ISS en Liquidación correspondiente a los pasivos pensionales en calidad de empleador.

El artículo 32 del Decreto 2115 de 2013, establece que el ISS en Liquidación presentará para la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cálculo actuarial correspondiente a los pasivos pensionales a su cargo en calidad de empleador, así mismo el Decreto 2115 de 2013 prorrogó el término de la liquidación con el fin de gestionar asuntos tales como; elaboración del cálculo actuarial y culminar el proceso de entrega de la función de reconocimiento y pago de las pensiones en calidad de empleador, a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP y al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 29 de enero de 2014. Debemos precisar que al cierre de la vigencia auditada, esto es, 31 de diciembre de 2013, no se encontraba aprobado el cálculo actuarial. No obstante, en razón a que la comisión auditora se encontraba en proceso de ejecución de la Actuación Especial, pudo determinar que se impartió concepto técnico de aprobación matemática al cálculo actuarial del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación con corte a 31 de octubre de 2013, el cual ascendió a \$6.800.287,7 millones, no obstante, el Ministerio informa que se encontraron deficiencias en relación con la información básica, por lo que consideran que una vez que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP asuma la administración de la nómina, los reconocimientos pensionales y reliquidaciones de pensiones, los datos que permitan contar con historias laborales integras sean completados, situación que genera incertidumbre en dicho cálculo,

teniendo en cuenta que la información relacionada con los pensionados del ISS Patrono debe soportar las cifras reveladas como pasivo pensional.

Por su parte el ISS en Liquidación entregará a partir de marzo de 2014 la nómina de pensionados del ISS patrono a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, incumpliendo lo señalado en el artículo 2 del Decreto 2115 de 2013 donde establecía como término el 31 de diciembre de 2013.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 19. Gastos por Concepto de Publicidad (D) (F)**

El ISS durante la vigencia 2011 suscribió más de 15 contratos por valor de \$439,6 millones y para la vigencia 2012 suscribió 9 contratos por valor de \$225,9 millones, por concepto de gastos de publicidad, adquiriendo elementos como llaveros, cobijas, esferos, paraguas con el logo institucional.

Como fundamento jurídico de los procesos de selección de dichas contrataciones se ejecutaron enmarcados en el Acuerdo 498 de 2009, artículo 4 numeral 6 “(...) *Contratos que se requieren para la normal operación de la sedes, centros de decisión y centros de cómputo, así como todos los contratos relacionados con atención al cliente (...)*”, lo anterior no corresponde si se tiene en cuenta que los elementos adquiridos se utilizaron como obsequio y otros para regalo de los hijos de los funcionarios.

Teniendo en cuenta la situación económica del ISS, su liquidación y el Patrimonio negativo de la Estados Financieros en varias vigencias, no se observa la evaluación que trata el literal C del artículo 326 del Estatuto Financiero y artículo 58 de la Ley 100 de 1993 que establece en el literal c) La autorización, de los programas publicitarios, con el fin de que se ajusten a las normas vigentes, a la realidad jurídica y económica del servicio promovido.

Además, se incumplen las normas generales sobre gasto público presentándose omisión a lo ordenado en el artículo 9 y 10 parágrafo 1 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), sobre una mayor austeridad en el gasto y real reducción de costos<sup>40</sup>, artículo 2 del Decreto 4326 de 2011 y en contra de los Principios de la Administración Pública artículo 209 de la CP y artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

---

<sup>40</sup> Tesoro Público Decreto 1737 de 1998, Artículo 35 de la Ley 42 de 1993, Artículo 128 de la Constitución Artículo 35. Se entiende por Hacienda Nacional el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho.

**Tabla 18**  
**Contrato Suministro Elementos Obsequiados como Suvenir - ISS**

*Valores expresados en pesos*

| CONTRATISTA                | N° | CONCEPTO   | VALOR              |
|----------------------------|----|--|--------------------|
| IDENTIFIQUEMOS COLOMBIA S  | 9  | Elementos con logo institucional, chalecos, chaquetas y cartucheras.     | 20.545.294         |
| HOT TRADE SAS              | 13 | Elementos con logo institucional, llaveros, esferos, paraguas y cobijas. | 249.993.630        |
| <b>TOTAL VIGENCIA 2011</b> |    |  | <b>270.538.924</b> |

| CONTRATISTA                 | N° | CONCEPTO                                  | VALOR             |
|-----------------------------|----|---|-------------------|
| IDENTIFIQUEMOS COLOMBIA SAS | 10 | Elementos de identificación institucional | 58.639.160        |
| <b>TOTAL VIGENCIA 2012</b>  |    |   | <b>58.639.170</b> |

Fuente: Elaboró CGR - Relación de contratos suministrada por el ISS en Liquidación

Se observa que los anteriores gastos de elementos obsequiados como suvenir, no están enmarcados dentro de actividades de divulgación de programas, y políticas de la entidad, o que brinden una información útil a la ciudadanía sobre servicios prestados.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

Se observa entonces una gestión antieconómica e ineficaz, en tanto así lo establece los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual este hallazgo tiene una presunta incidencia fiscal por \$329,1 millones.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 20. Gastos por Concepto de Publicidad (D) (F)**

Colpensiones durante la vigencia 2011 y 2012 efectuó gastos por concepto de publicidad por valor de \$19,0 millones y \$4.042,0 millones respectivamente, de los cuales \$79 millones corresponden a suscripción de revistas y elementos obsequiados como suvenir tales como; camisetas, lápices, esferos, gorras, muñecos y demás materiales publicitarios, con el logo y nombre de Colpensiones.

Además, se incumplen las normas generales sobre gasto público presentándose omisión a lo ordenado en el artículo 9 y 10 parágrafo 1 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), sobre una mayor austeridad en el gasto y real reducción de costos<sup>41</sup>, artículo 2 del Decreto 4326 de 2011 y en contra de los Principios de la Administración Pública artículo 209 de la CP y artículo 3 de la Ley 489 de 1998

<sup>41</sup> Tesoro Público Decreto 1737 de 1998, Artículo 35 de la Ley 42 de 1933, Artículo 128 de la Constitución

Artículo 35. Se entiende por Hacienda Nacional el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier

**Tabla 19**  
**Contrato Suministro Elementos Obsequiados como Suvenir – COLPENSIONES**

*Valores expresados en pesos*

| NOMBRE                              | Nº CONTRATO O CONVENIO | OBJETO  | VALOR             |
|-------------------------------------|------------------------|---|-------------------|
| PUBLICACIONES SEMANA                | AO - 4 - 2010          | Publicaciones Semana  | 249.000           |
| MARPICO S. A.                       | AO - 31 - 2011         | Compra de cien (100) unidades de material de merchandising para estrategia de mercadeo y comunicación que consta de: Biogerminador G-1 con cápsula germinadora, semillas seleccionadas de especies nativas, gaveta de hidratación, cartón impreso en policromía, bolsa negra para trasplante. | 382.800           |
| PUBLICACIONES SEMANA S.A.           | AO - 5 - 2011          | Adquisición de la suscripción para el suministro de la Revista Semana, a nombre de la Administradora colombiana de Pensiones COLPENSIONES.  | 246.000           |
| COTEXCO LTDA                        | AO -022 -2012          | Compraventa de material de merchandising para estrategia de mercadeo y comunicación marcado con la imagen de COLPENSIONES de acuerdo con las especificaciones técnicas del bien.  | 14.778.400        |
| MARPICO S.A.                        | AO 023/12              | Compra venta de material de merchandising para estrategia de mercadeo y comunicación marcado con la imagen de COLPENSIONES según especificaciones técnicas del bien   | 25.139.520        |
| RAFAEL ADOLFO SUAREZ BELTRA         | AO 85/12               | Gorras Lanzamiento Regionales   | 832.500           |
| COTEXCO LTDA                        | AO 111/12              | Compra de lápices ecológicos mentas y esferos de cartón marcados  | 21.272.440        |
| ON PUBLICIDAD Y EVENTOS SAS         | AO 58/12               | Camisetas publicidad  | 6.960.000         |
| RAFAEL ADOLFO SUAREZ BELTRAN        | 0057 /2012             | Manillas Corporativas   | 1.080.000         |
| ACTUANDO PUBLICIDAD Y MERCADERO SAS | AO 51-12               | Elaboración Calendarios   | 8.073.600         |
| <b>TOTAL</b>                        |                        |   | <b>79.014.260</b> |

Fuente: Elaboró CGR - Relación de contratos suministrada por Colpensiones

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

Este hallazgo presenta una gestión antieconómica e ineficaz, establecido así por los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto tiene una presunta incidencia fiscal por \$79 millones.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 21. Aprobación de los Estados Financieros del ISS (D) (P) (PAS)

Los Estados Financieros del ISS con corte a 28 de septiembre de 2012, no revelan de manera confiable los aspectos financieros de la entidad, situación que se presentó en forma reiterada durante las últimas vigencias, toda vez que existen graves falencias en los saldos que se presentan debido a: registros inadecuados, falta de soportes, debilidad en las conciliaciones, etc. y que llevaron a proporcionar datos inexactos. Lo anterior discrepa con las Actas del Consejo Directivo<sup>42</sup> mediante las cuales quedó constancia que el proceso de depuración contable presentaba un avance del 95%.

título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho.

<sup>42</sup> Acta de Junta Directiva 279 del 18 de mayo de 2009 y 324 del 28 de junio de 2012 página 5.



Se presentan saldos por depurar que superan los \$6 billones, dentro de los que se encuentran los rubros de: Procesos judiciales, Deudores, Embargos, Cuotas partes y el Debido Cobrar. Este último corresponde a aportes de los usuarios anteriores al año 1994 y que al traerlos a valores actuales superaría los \$1.3 billones<sup>43</sup>, conformado por 374.749 Empresas, de las cuales se desconoce la relación de los respectivos aportantes o afiliados y por ende la falta de conformación de las historias laborales correspondientes.

Adicionalmente, no cuenta con los soportes documentales y los requisitos que deben contener los Estados Financieros para su preparación y revelación Anexo N° 2 señalados en el Régimen de Contabilidad Pública de la CGN, situación que conllevó a que la entidad incurriera presuntamente en alguna de las faltas contenidas en el Título IX Capítulo III del Código Penal.

Situación que no concuerda con las constancias plasmadas en las actas del Consejo Directivo<sup>44</sup> de las vigencias 2008 al 2012, donde se observa que la alta dirección en ningún momento evaluó las graves falencias que presentaban los sistemas de información<sup>45</sup> del ISS y de manera particular la Contabilidad, teniendo en cuenta que estos en gran parte incidieron en la gestión y en la realidad financiera de la misma.

Sin embargo, en las Actas del Consejo Directivo<sup>46</sup> del Instituto de Seguros Sociales de las vigencias 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 consta la aprobación de los estados financieros, en donde fue expuesto en cada vigencia el porcentaje de avance de la depuración contable, situación corroborada por el Revisor Fiscal en el año 2012 donde afirma "(...) el ISS ha venido efectuando un trabajo grande desde que salió la Ley de saneamiento contable un 95% de subsanación y quedando un 5% pendiente de conciliar (...)".

Un aspecto evaluado por el Consejo para la aprobación fueron los incrementos en las cifras de los Activos, Pasivos y Patrimonio de una vigencia a otra, como también la opinión con salvedades<sup>47</sup> emitida por el Revisor Fiscal a los Estados

---

43 Informe de auditoría Regular CGR, vigencia: 2010 Pág. 15.

44 Los Estatutos en los Artículos 9 y 12 de establecen que el Consejo Directivo tiene a su cargo evaluar los informes de gestión y de resultados presentados por la Presidencia y adoptar las medidas correctivas la aprobación de las estrategias, planes y programas de administración del régimen de los Seguros Sociales Obligatorios y la determinación de las normas generales para la adecuada gestión del Instituto, de acuerdo con las funciones que le han sido asignadas en la Ley, los presentes Estatutos y las demás normas.

45 Los Estatutos señalan como deber el control financiero, gestión, organizar, dirigir y controlar la inscripción de empresas y afiliados, la facturación y el recaudo de aportes.

46 Actas Consejo Directivo 279 de 2009, 295 de 2010, 310 y 317 de 2011 y 318 y 324 de 2012.

47 Por analogía y acorde con Normas de Auditoría; Se emite una opinión con salvedades cuando se concluye que los Estados Financieros están libres errores importantes que afecten la Razonabilidad de los Estados financieros, se ha hecho una adecuada revelación de los hechos económicos, para la adecuada presentación de la información financiera, no presentan incertidumbres o limitaciones en el alcance. La información financiera cumple con las regulaciones y requerimientos estatutarios pertinentes. (Artículo 7 Ley 43 de 1990).



Financieros en cada año, con base en lo anterior el Consejo Directivo<sup>48</sup> aprobó<sup>49</sup> de manera unánime los Estados Financieros del ISS de cada vigencia sin objeciones.

En el Anexo N° 3 se extractan apartes de las Actas del Consejo Directivo relacionadas con la aprobación de los Estados Financieros en las diferentes vigencias.

Así mismo, para el cierre de operaciones del ISS en el año 2012 la Revisoría Fiscal emitió dictamen<sup>50</sup> razonable del ISS consolidado en los siguientes términos "(...) considerando la materialidad de las cifras y a pesar del tratamiento antagónico esbozado en la relación con la aplicación de dos planes de cuenta, en nuestra opinión y salvo por lo expuesto en las salvedades indicadas en los párrafos anteriores y **considerando su materialidad**, los Estados Financieros del ISS CONSOLIDADO Y DE LAS UNIDADES DE NEGOCIO ADMINISTRADORA GENERAL, EPS, ADMINISTRADORA DE PENSIONES, ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES, FONDO DE RESERVA DE CESANTIAS Y EL PLAN DE PRÉSTAMOS PARA VIVIENDA, al cierre de operaciones al 28 de septiembre de 2012, los cuales fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, **PRESENTAN RAZONABLEMENTE LA SITUACIÓN** financiera, económica, social y ambiental"<sup>51</sup> (...)" (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Igualmente, la Revisoría Fiscal emitió dictamen de los Fondos de Reservas al cierre de operaciones del ISS remitido a la entidad y a la Superintendencia Financiera de Colombia en los siguientes términos "(...) considerando la materialidad de las cifras y a pesar del tratamiento antagónico esbozado en la relación con la aplicación de dos planes de cuenta, en nuestra opinión y salvo por lo expuesto en las salvedades indicadas en los párrafos anteriores y **considerando su materialidad**, los Estados Financieros de los FONDOS DE RESERVAS DE PENSIONES DE VEJEZ, INVALIDEZ Y SOBREVIVIENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES ISS, al 28 de septiembre de 2012, los cuales fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, **PRESENTAN RAZONABLEMENTE LA SITUACIÓN** financiera, económica, social y ambiental (...)" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Es pertinente mencionar que no fueron suministradas las actas del Consejo Directivo mediante las cuales se evaluaron de los Estados Financieros de forma trimestral de las vigencias 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, como lo estipulan los

---

<sup>48</sup> Artículos 78, 88 y 90 Ley 489 de 1998.

<sup>49</sup> Decreto 461 de 1994, Acuerdo 003 DE 1993. Artículo 26 Estados Financieros A 31 de diciembre y a 30 de junio de cada año se elaborarán los estados financieros correspondientes al semestre que termina y una vez auditados y refrendados se someterán al estudio y aprobación del Consejo Directivo.

<sup>50</sup> Estados Financieros del ISS Consolidado y de las Unidades de Negocio Administradora General, EPS, Administradora de Pensiones, Administradora de Riesgos Profesionales, Fondo de Reserva de Cesantías y el Plan de Préstamos para Vivienda.

<sup>51</sup> Por analogía esta opinión "Limpia" significa que existe una seguridad razonable que los Estados Financieros están libres de errores de errores o falsedades de importancia con una seguridad razonable con base en las cifras examinadas.



estatutos de la entidad, de lo que se colige la inexistencia de las mismas, por ende el incumplimiento de lo establecido en dichos estatutos.

Otra instancia de control y para efectos administrativos es la del Jefe de Control Interno, de conformidad con lo establecido en la Ley 87 de 1993, que tiene la responsabilidad de evaluar la implementación y efectividad del control interno contable necesario para generar la información financiera, económica, social y ambiental, con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, a que se refiere el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública.

En respuesta a lo observado la entidad manifiesta que tanto Control Interno como la Revisoría Fiscal efectuaron informes sobre el área contable, sin embargo, no se evidencia que dichos informes hubieran sido puestos a consideración en el Consejo Directivo, dando cumplimiento con la función establecida en los estatutos referente a adoptar las medidas conducentes para la preparación y presentación de los Estados Financieros que reflejen cifras confiables, por el contrario, dichos estados fueron aprobados en cada vigencia sin presentar objeciones.

Dentro de las funciones del liquidador establecidas en el Decreto 254 de 2000 en el artículo 6° en el literal determina que: “ 1) Promover las acciones disciplinarias, contenciosas, civiles o penales necesarias contra los servidores públicos, personas o instituciones que actúen o hayan actuado dolosa o culposamente en el ejercicio de funciones o en el manejo de los bienes y haberes de la entidad en liquidación”.

Cabe destacar, que el ISS en L. realizó proceso contractual con el objeto de adelantar la depuración contable de los rubros que conforman los Estados Financieros consolidados a 28 de septiembre de 2012, como resultado de la invitación a contratar las firmas no aceptaron argumentando **la limitante para el desarrollo del objeto contractual**, en razón a la poca información sobre el estado actual de las cifras del ISS en cuanto a la naturaleza, volumen, **antigüedad de los saldos y falta de documentación soporte**.

También participó en el control la Superintendencia Financiera<sup>52</sup> quien impartió autorización sin objeciones sobre los Estados Financieros para que fueran considerados por el Consejo Directivo.

---

<sup>52</sup> Los Artículos 325 y 326 del Estatuto Financiero y el literal k. del Artículo 13 de la Ley 100 de 1993.



Por lo anteriormente expuesto, el hallazgo tiene una incidencia presuntamente disciplinaria como penal, por tal razón se trasladará a la Procuraduría General de la Nación, a la Junta Central de Contadores y a la Fiscalía General de la Nación, acorde con lo establecido en la Ley 734 de 2002 artículo 34 en los numerales 2, 7, 19, 21, 24, 25, 31 y 33, artículo 35 numeral 11, Ley 43 de 1990 y los artículos 286, 288 del Código Penal. Se solicita Proceso Administrativo Sancionatorio en los términos establecidos en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993 y la Resolución Orgánica 5145 de 2000 de la CGR.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 22. Contratación Depuración Estados Financieros (D) (FA)

Los Estados Financieros con corte a 28 de septiembre de 2012 y en forma reiterativa en varias vigencias no revelan la situación financiera de la entidad, proporcionando datos inexactos, toda vez que a la fecha existen graves falencias en los registros y falta de soportes en dichos Estados, para lo cual el ISS en Liquidación suscribió contrato de depuración de todos los rubros que conforman los Estados Financieros consolidados a 28 de septiembre de 2012 por \$5.423,0 millones, situación que genera mayores costos para la entidad, donde se justifica dicha contratación con una firma de "Servicios Especializados" para la depuración contable.

Hecho que discrepa con las Actas del Consejo Directivo<sup>53</sup> donde quedó constancia que el proceso de depuración presenta un avance del 95%, aunado a ello que el proceso de liquidación ha contado con tres prórrogas sin que se observe algún avance al respecto, con el agravante que en las visitas efectuadas a algunas seccionales se demostró que los funcionarios no adelantan ninguna actividad para subsanar esta problemática, desaprovechando este recurso humano, considerando que estos son la fuente de información clave para adelantar las actividades de depuración de los Estados Financieros.

Es importante señalar, que el ente para la preparación y revelación de los Estados Financieros debe garantizar que la información contable represente hechos ciertos, por lo tanto las actividades de registro y revelación de los hechos económicos son de responsabilidad del área Financiera de la entidad y ésta debe efectuarlos dentro del proceso de sus funciones contenidas en los manuales del ISS, como se muestra en el Anexo N° 2 - normatividad referente a los requisitos básicos que deben observar las entidades Públicas.

---

<sup>53</sup> Acta de Consejo Directivo ISS N° 317 del 30 de noviembre de 2011.



El Ministerio de Salud y Protección Social a la fecha ha suscrito cuatro (4) contratos con la Fiduciaria la Previsora por valor de \$7.608,0 millones, cuyo objeto es realizar los procedimientos, actividades y gestiones propias de la liquidación del ISS, contenidas en el Decreto 2013 de 2012 relacionadas con la realización del inventario de activos, pasivos y la de gestionar la contabilidad de la entidad, es decir, determinar los activos, pasivos y patrimonio cuentas de resultados, ingresos, gastos y costos.

El ISS en Liquidación adelantó proceso de contratación para la depuración contable de los Estados Financieros a 28 de septiembre de 2012, invitó a siete (7) firmas para el desarrollo de veintisiete (27) actividades contables, donde se reitera que estas corresponden a las funciones propias del área de financiera y áreas fuente de la información contable donde reposan los soportes<sup>54</sup>, incluyendo las funciones que debe ejercer la Oficina de Control Interno, el Comité Técnico Contable y el Órgano de Control como lo es el Revisor Fiscal, establecido en el artículo 5° del Decreto 2013 de 2012.

Como resultado, las firmas invitadas, no aceptaron presentar la propuesta, argumentando **la limitante para el desarrollo del objeto contractual**, en razón a la poca información sobre el estado actual de las cifras del ISS en cuanto a la naturaleza, volumen, antigüedad de los saldos a ser depurados y falta de documentación soporte, siendo opcionada solamente una. Situación que genera incertidumbre en la ejecución de este contrato y el cumplimiento efectivo del mismo.

El ISS en Liquidación suscribió contrato de prestación de servicios con el siguiente objeto contractual *"(...) gerencia y coordinación del proyecto para la ejecución técnica del proceso de depuración contable de todos los rubros que conforman los estados financieros consolidados a 28 de septiembre de 2012, incluyendo el Balance de Prima Media entregado a COLPENSIONES, así como todas las situaciones que deban ser incorporadas en ellos; aplicando las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación, en particular las relacionadas con las entidades en Proceso de Liquidación, el Decreto 2013 de septiembre 28 de 2012 y las disposiciones que regulan la materia (...)"*, donde se observa que estas actividades o funciones igualmente están contenidas en la cláusulas contractuales del contrato interadministrativo suscrito con la Fiduprevisora S.A., dicha situación conlleva a que las dos empresas paralelamente desarrollen la misma actividad, contraviniendo lo preceptuado el artículo 54<sup>55</sup> y artículo 3° de la Ley 489 de 1998 que contempla los principios de transparencia, economía, eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular evitando la

---

<sup>54</sup> Decreto 254 de 2000 Artículo 2° literal g) La adopción inmediata de las medidas necesarias para asegurar la conservación y fidelidad de todos los archivos de la entidad y, en particular, de aquéllos que puedan influir en la determinación de obligaciones a cargo de la misma.

<sup>55</sup> El literal f) determina que cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad



duplicidad de actividades o funciones.

Al comparar la cantidad de funcionarios del área financiera del ISS con el pago efectuado por nómina en julio de 2012, se observa que a 97 funcionarios les fueron cancelados \$211,8 millones por mes, equivalente al año en \$2.542,0 millones, frente al contrato de depuración contable; que aunque no fue incluida en el clausulado la cantidad de personas a suministrar por el contratista, en la propuesta enuncia que incorporará a 44 personas, en "(...) Gerencia y Coordinación (...)" por valor \$5.423,0 millones, los que equivalen aproximadamente a \$493,0 millones al mes, evidenciando un mayor costo que el efectuado por nómina a los funcionarios del ISS, donde se observa un supuesto favorecimiento al contratista.

El contratista estipuló depurar los Estados Financieros en un término menor a once (11) meses y la liquidadora según el ítem i del artículo 6° y el artículo 37 del Decreto 254 de 2000 y el artículo 7° numeral 10 y el artículo 13 del Decreto 2013 de 2012 ha contado con doce (12) meses y prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2014 para realizar la misma actividad, hecho este que denota el incumplimiento de los principios como los de economía, transparencia y mérito, de la función pública.

También, la Ley 489 de 1998 establece en el artículo 5° sobre la Competencia Administrativa, las entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados por el reglamento ejecutivo.

Llama la atención, que en la cláusula vigésima segunda del contrato suscrito se acordó – La responsabilidad por calidad del trabajo, en cuanto a **que el contratista se regirá por las normas que regulan el ejercicio de la revisoría fiscal**<sup>56</sup> en Colombia, funciones que son incompatibles con el objeto del contrato, es decir, la gestión de soportes y registros contables de depuración frente al ejercicio de la revisoría fiscal orientada al dictamen de los Estados Financieros, aunado a que la

---

<sup>56</sup> Código de Comercio Artículos 207 y 208 funciones del revisor fiscal:

- 1) Cerciorarse de que las operaciones que se celebren o cumplan por cuenta de la sociedad se ajustan a las prescripciones de los estatutos, a las decisiones de la asamblea general y de la junta directiva;
- 2) Dar oportuna cuenta, por escrito, a la asamblea o junta de socios, a la junta directiva o al gerente, según los casos, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la sociedad y en el desarrollo de sus negocios;
- 3) Colaborar con las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección y vigilancia de las compañías, y rendirles los informes a que haya lugar o le sean solicitados;
- 4) Velar por que se lleven regularmente la contabilidad de la sociedad y las actas de las reuniones de la asamblea, de la junta de socios y de la junta directiva, y porque se conserven debidamente la correspondencia de la sociedad y los comprobantes de las cuentas, impartiendo las instrucciones necesarias para tales fines;
- 5) Inspeccionar asiduamente los bienes de la sociedad y procurar que se tomen oportunamente las medidas de conservación o seguridad de los mismos y de los que ella tenga en custodia a cualquier otro título;
- 6) Impartir las instrucciones, practicar las inspecciones y solicitar los informes que sean necesarios para establecer un control permanente sobre los valores sociales;
- 7) Autorizar con su firma cualquier balance que se haga, con su dictamen o informe correspondiente;
- 8) Convocar a la asamblea o a la junta de socios a reuniones extraordinarias cuando lo juzgue necesario, y
- 9) Cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes o los estatutos y las que, siendo compatibles con las anteriores, le encomiende la asamblea o junta de socios.



entidad cuenta con Revisoría Fiscal, conllevando a que también se dupliquen las funciones de éste en contra a lo establecido en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

Es de tener en cuenta, que en las cinco actas suscritas por el Comité Técnico de Depuración en la vigencia 2013 por el ISS en Liquidación, se observó la depuración de algunas cifras sin contar con el soporte como requisito contable acorde con lo señalado en el Régimen de Contabilidad Pública, de donde se concluye que si la entidad no dio cumplimiento en su oportunidad dentro de su función, difícilmente lo podrán cumplir terceros que no tienen el conocimiento de las transacciones del ISS, siendo finalmente función de las áreas fuente del ISS en L. quienes deberán suministrar los soportes, para adelantar las gestiones necesarias en el proceso de depuración contable y efectuar el correspondiente registro contable de ajustes que estará a cargo del área financiera.

De otro lado, las normas sobre austeridad del gasto para los establecimientos públicos<sup>57</sup> en el artículo 3° del Decreto 1737 de 1998 estipula; *"Tampoco podrán celebrarse estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con igual objeto al del contrato que se pretende suscribir"*, teniendo en cuenta la existencia del contrato interadministrativo suscrito con la Previsora donde fue pactado igual objeto contractual; sobre la gestión contable en relación con la determinación de Activos y Pasivos, así como los deberes de la Revisoría Fiscal, sumado, a la existencia de dicha funciones del personal del planta, establecida en el manual de funciones del ISS, además las obligaciones del Comité Técnico Contable quien únicamente suscribió 5 actas sobre depuración y las evaluaciones que debe ejercer la oficina de Control Interno.

Según información suministrada sobre planta de personal el ISS, solamente en el Área Financiera, sin tener en cuenta las demás áreas fuente de la contabilidad como son: la Oficina de Bienes y Servicios, Cartera, Jurídica, Inventarios, entre otras, contó con el siguiente personal:

Tabla 20  
Planta Personal Financiera- ISS

| FECHA              | CANTIDAD FUNCIONARIOS |
|--------------------|-----------------------|
| Septiembre de 2013 | 130                   |
| Diciembre de 2012  | 100                   |
| Diciembre de 2011  | 124                   |
| Diciembre de 2010  | 125                   |

Fuente: Elaboró CGR - Información suministrada por el ISS en Liquidación

Se precisa que, de acuerdo con la propuesta del contratista, éste se comprometió a depurar todos los rubros de la Contabilidad con corte a 28 de septiembre de 2012, con 44 personas en menos de 11 meses al 31 de diciembre de 2014. Así

<sup>57</sup> Entes públicos determinados en el Artículo 38 Ley 489 de 1998



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

mismo dentro de dicha depuración se incluyen los saldos transferidos a Colpensiones por el ISS en L. en cumplimiento del artículo 12 del Decreto 2013 de 2012, referente a los activos y pasivos de los Fondos de Prestaciones de Invalidez, Vejez y Muerte.

Por otro lado, el contrato de depuración contable fue suscrito el 31 enero de 2014, según el artículo 33 de la Ley 996 de 2005; la Ley de Garantías para presidencia inició el 25 de enero de 2014, observando incumplimiento, a lo establecido en las **"Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado."**

Por lo anteriormente expuesto, es necesario advertir sobre el riesgo que compromete el patrimonio de la entidad para lo cual se adelantará Función de Advertencia, igualmente se dará traslado a la Procuraduría General de la Nación y Junta Central de Contadores por las posibles faltas disciplinarias cometidas.

Es importante señalar, que lo expuesto está ampliamente regulado por las normas contables, gubernamentales y disciplinarias.

#### *Otros Hechos*

Colpensiones suscribió dos (2) contratos durante las vigencias 2011 y 2012, con el objeto de validar y confirmar la información financiera y económica revelada en los Estados Financieros del ISS con corte al 31 de diciembre de 2011 y a 31 de marzo de 2012 *"garantizando la integralidad integridad consistencia y valoración de los activos pasivos y contingencias"*, situación que no es transparente, si se tiene en cuenta que los Estados Financieros del ISS están sobre diagnosticados por los Órganos de Control, como se evidencia en los informes presentados por la CGR desde vigencias anteriores, las evaluaciones que debió hacer la Oficina de Control Interno, los Informes de la Revisoría Fiscal del ISS, sumado a que los funcionarios que conocieron y certificaron los Estados Financieros del ISS en su momento se encuentran como trabajadores de la nueva Administradora.

Adicional a ello, en la planta de personal de Colpensiones se cuenta con Vicepresidencia para el área financiera, la Revisoría fiscal y la Oficina de Control Interno cuyas funciones están contempladas en el manual de funciones, situación que no observa los principios constitucionales de la administración pública y lo consagrado en el artículo 54 Ley 489 de 1998, los principios de transparencia, economía, eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular evitando la duplicidad de actividades o funciones.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### ISS EN LIQUIDACIÓN

#### Hallazgo N° 23. Soportes de la Contabilidad en Depuración Contable (D)

En las visitas efectuadas por éste ente de control al Nivel Nacional y algunas Seccionales como es el caso de Bolívar, Atlántico, Caldas y Antioquia, con el fin de efectuar seguimiento a las transacciones y verificar los soportes mediante los cuales se adelantaron las depuraciones efectuadas con Intervención del Comité Técnico Contable, así como el de las cifras pendientes de depurar, la Contraloría General de la República no tuvo acceso a los soportes y demás información relacionada con la depuración de dichas partidas, bajo la justificación expresada por los funcionarios de las seccionales que los soportes ya habían sido enviados a Bogotá, contrario a lo señalado en entrevista efectuada con anterioridad al Área de Contabilidad del Nivel Nacional en Bogotá, donde comunicó que los soportes estaban en cada una de las seccionales.

En relación con las cifras depuradas, el avance es mínimo si se tiene en cuenta que se observaron cifras que sobrepasan los \$6 billones por depurar, por lo que se colige que al término de la nueva prórroga según Decreto 2115 de 2013 no se presentarán los Estados Financieros que reflejen la situación financiera de la entidad, la cual fue sustentada en la depuración contable para el cierre de los mismos, función que está a cargo del Comité Técnico de Depuración Contable el cual fue creado mediante Resolución 030 del 20 de noviembre de 2012 para servir de instancia asesora y garantizar que la información contable relacionada con el inventario de la liquidación sea confiable y oportuna, lo anterior, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones y principios de la administración pública<sup>58</sup> por parte de los funcionarios responsables.

No obstante, existen seis actas del Comité Técnico de Depuración Contable efectuadas durante la vigencia 2013, donde se depuraron valores por \$34.597,2 millones el cual equivale aproximadamente al 0,5% del total a depurar por el ISS en Liquidación, en gran parte las cifras depuradas no cuentan con documentos soportes aplicando el criterio de costo beneficio, situación que no es procedente considerando que se depuraron cifras con este criterio hasta por \$4.000 millones,<sup>59</sup> en contra de normas contables que indican que la información debe estar debidamente soportada. En cumplimiento de normas del Régimen de Contabilidad Pública<sup>60</sup>, excepcionalmente previó la falta de soporte en algún registro situación

<sup>58</sup> Artículo 209 Constitución Política y Artículo 3 de la Ley 489 de 1998

<sup>59</sup> Como se pueda observar en las diferentes actas del Comité Técnico de Depuración Contable efectuadas durante la vigencia 2013.

<sup>60</sup> Ley 298 de 1996 las normas, conceptos y doctrina expedidas por el Contador General de la Nación son de obligatorio cumplimiento Consejo de Estado en reiterados fallos de los años 1996, 2002 y 2003.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

que debió ser subsanada en un término inferior a 6 meses, según procedimiento establecido.

Es pertinente anotar que el Decreto 2013 en el artículo 7° en el Parágrafo 2° ordena como función del *"liquidador deberá presentar al Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de un término máximo de tres (3) meses contados de la entrada en vigencia del presente decreto, un informe sobre el estado en que recibe la entidad suprimida. Especialmente sobre las condiciones de la contabilidad general, los documentos que conforman el archivo y la relación y estado de los bienes.*

*El liquidador enviará a la Contraloría General de la República copia del informe correspondiente, para los efectos relacionados con su responsabilidad como liquidador."*

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## **ISS EN LIQUIDACIÓN**

### **Hallazgo N° 24. Gestión de Registros Contables (D) (PAS)**

Los Estados Financieros del ISS en Liquidación con corte a 30 de septiembre de 2012 reflejan cifras pendientes de depuración, las cuales sobrepasan ampliamente los \$6 billones valor que supera los activos de la entidad, situación que ha sido producto de la omisión de las funciones y principios de la administración pública, reiterando nuevamente que para la preparación y revelación de los Estados Financieros es condición el cumplimiento de la Resolución 357 de 2008 emitida por la Contaduría General de la Nación y demás normas gubernamentales, para lo cual la entidad debió adelantar oportunamente las acciones administrativas necesarias para garantizar que la información contable sea confiable.

Es importante señalar que la Contraloría General de la República desde vigencias anteriores observó diferentes aspectos relacionados sobre la razonabilidad de las cifras contables, sin que la entidad haya tomado las acciones correctivas tendientes a subsanar las deficiencias de los Estados Financieros, los cuales se dieron a conocer a la Oficina de Control Interno Disciplinario.

El presente hallazgo tiene connotación presuntamente disciplinaria por lo tanto se dará traslado a la Junta Central de Contadores y Procuraduría General de la Nación y se solicitará Proceso Administrativo Sancionatorio con base en lo señalado en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993.



## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 25. Jornadas Masivas de Notificación (D) (F)

Los artículos 56, 68 y 69 del Código Contencioso Administrativo modificado por la Ley 1437 de 2011 en sus artículos 66, 67, 68 y 69 y demás concordantes, fija el procedimiento para la notificación de los Actos Administrativos de carácter particular y concreto, los cuales se harán personalmente dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del Acto, por medio de aviso o correo electrónico; sin embargo, Colpensiones implementó durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013 once (11) jornadas masivas de notificación en las ciudades de Cali, Barranquilla, Pereira, Manizales, Tunja, Villavicencio, Bogotá, Medellín, Armenia, Palmira y Cartagena.

A través de la base de datos de personas convocadas y notificadas suministrada por Colpensiones, se evidenció que 503 personas no contaban con el respectivo Acto Administrativo requisito para la notificación.

Colpensiones afirma que 9.488 personas fueron citadas y que de estas fueron notificadas 4.967 personas, estas cifras no son correctas toda vez que en la base de datos la CGR evidenció registros duplicados e inconsistencias en las cifras presentadas por la entidad como es el caso del número de personas citadas en la Ciudad de Cali.

Para efectuar estas notificaciones incurrió en gastos adicionales por más de \$236,1 millones, incumpliendo los Principios de la Administración Pública indicados en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

- Se efectuaron gastos adicionales por concepto de viáticos para el traslado de funcionarios por montos que sobrepasan los \$40,1 millones, correspondiente a más de 88 comisiones.
- Aunque la notificación tiene un solo propósito, cual es el de enterar a la persona de una decisión administrativa, la entidad efectuó gastos adicionales que no guardan relación directa con el procedimiento, entre otros, por concepto de: material de merchandising (camisetas, esferos, termos, paraguas y agendas), operador logístico (sonido, video, fotografía, animación, alimentación para funcionarios de Colpensiones, etc.)

La entidad en su respuesta justifica estos gastos como inversión para “*actividades masivas de educación en notificaciones*”, situación que no se encuentra establecida en la norma, por lo que se considera una gestión antieconómica e ineficaz.



En los informes emitidos y publicados por la Oficina de Control Interno en la página web no se evidencia que se hayan efectuado evaluaciones mensuales sobre la restricción del gasto que consagra las normas de austeridad conforme lo señala el Decreto 984 de 2012, como se observa en los informes pormenorizados.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$236,1 millones.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 26. Recursos Entregados a Colpensiones

En el acta de entrega y recepción de información suscrita por el ISS en Liquidación y Colpensiones el 28 de febrero de 2013 se formalizó la entrega de saldos disponibles en cuentas de ahorro y corrientes, correspondiente a los fondos de vejez, invalidez y muerte; recursos de comisión de conmutación pensional y recursos con destino al aporte patronal de pensiones recibidas por concepto del Sistema General de Participaciones y Empos a Colpensiones, se presentan algunas reclasificaciones entre los fondos de vejez, invalidez y muerte en forma posterior a la suscripción del acta como se muestra a continuación:

Tabla 21  
Conciliación Recursos Entregados a Colpensiones

Valores expresados en pesos

| CONCEPTO                      | FECHA      | COLPENSIONES      |   | ISS               |   | DIFERENCIA            |
|-------------------------------|------------|-------------------|---|-------------------|---|-----------------------|
| RECAUDO POR IDENTIFICAR       | 02/10/2012 | 10.405.626,12     | 1 |                   |   |                       |
|                               | 03/10/2012 | 21.080.572,24     | 2 |                   |   |                       |
|                               | 14/12/2012 |                   |   | 2.306.030,00      | 4 | 29.180.168,36         |
| REINTEGRO MESADAS NO COBRADAS | 12/10/2012 | 222.418.002,00    |   |                   |   | 222.418.002,00        |
| SOBREVIVIENTES                | 05/10/2012 | 13.913.171,00     | 3 | 311,00            | 3 | 13.912.860,00         |
| INVALIDEZ                     | 05/10/2012 | 1.153.653.424,57  | 3 | 1.142.898.213,57  | 3 | 10.755.211,00         |
| VEJEZ                         | 05/10/2012 | 255.310.568,83    | 3 | 144.832.703,83    | 3 |                       |
|                               | 05/10/2012 |                   |   | 167.336,00        | 3 |                       |
|                               | 29/11/2012 | 11.133.925.660,16 | 6 | 11.133.925.587,16 | 6 |                       |
|                               | 14/12/2012 | 2.306.030,00      | 4 |                   |   |                       |
|                               | 28/12/2012 | 5.993.341,70      | 5 |                   |   |                       |
|                               | 28/12/2012 | 35.811,33         | 5 |                   |   | 118.645.785,03        |
| POR DISTRIBUIR                | 02/10/2012 | 16.432.227,00     | 2 | 37.785.063,12     | 1 |                       |
|                               | 02/10/2012 | 13.292.524,00     | 2 |                   |   |                       |
|                               | 02/10/2012 | €32.011.315,19    | 2 |                   |   |                       |
|                               | 02/10/2012 | 190.751.466,92    | 2 |                   |   |                       |
|                               | 03/10/2012 | 67.852.954,00     | 2 | 1.048.778.449,97  | 2 |                       |
|                               | 03/10/2012 | 103.248.487,62    | 2 |                   |   |                       |
|                               | 03/10/2012 | 1.828.493,00      | 2 |                   |   |                       |
|                               | 03/10/2012 | 2.280.410,00      | 2 |                   |   | -58.865.635,36        |
| COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR    | 02/10/2012 | 27.379.437,00     | 1 |                   |   | 27.379.437,00         |
| TRASLADO FALLECIDOS           | 05/10/2012 |                   |   | 134.978.600,00    | 3 | -134.978.600,00       |
| CONSIGNACIONES EN CHEQUE      | 05/10/2012 |                   |   | 6.029.153,03      | 5 | -6.029.153,03         |
| <b>TOTAL DIFERENCIA</b>       |            |                   |   |                   |   | <b>222.418.075,00</b> |

Fuente: Elaboró CGR - Información tomada del acta de entrega y recepción de información suscrita por ISS en Liquidación y Colpensiones frente al informe entregado por Colpensiones CONSOLIDADO TRASLADOS ISS 11-09-2013.



Tales operaciones genera una diferencia de \$222,4 millones entre la base de datos entregada por Colpensiones y la reportada por el ISS en Liquidación, la cual corresponde a devoluciones de la EPS.

La entidad en su respuesta señala "(...) cabe aclarar que el acta mencionada que los recursos recibidos serían sujetos de conciliaciones por las áreas fuentes, razón por la cual se podrían presentar reclasificaciones dependiendo del concepto el que perteneciera (...)"

Por lo anterior, la entidad continuó efectuando reclasificaciones para determinar dichos valores.

### **Traspaso Archivos ISS – Colpensiones**

No se ha dado cumplimiento al traspaso de archivos físicos que trata los artículos 38 y 39 del Decreto 2013 de 2012, los cuales establecen:

*artículo38°. Entrega de archivos. La entrega de los archivos del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación a Colpensiones se deberá hacer mediante inventarios elaborados por cada Seccional, los cuales deberán hacerse de conformidad con las instrucciones que para este caso establezca el Archivo General de la Nación. En estos deberán identificarse los datos mínimos para la recuperación y ubicación de la información, tales como: Nombre de la oficina productora, serie o asunto, fechas extremas (identificando mínimo el año), Unidad de conservación (identificar en un registro número caja y número de carpetas por caja) y soporte.*

*Se podrán utilizar para este propósito los inventarios que el Instituto de Seguros Sociales haya recibido como producto de contratos suscritos con otras entidades para la organización, procesamiento o intervención y, los inventarios que entreguen los funcionarios y servidores del Instituto sobre los archivos y documentos a su cargo.*

*artículo39°. Comité de archivo. El Comité de Archivo del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación determinará, de acuerdo con sus tablas de retención documental o tablas de valoración documental aquellos documentos que podrán ser eliminados, por haber cumplido su plazo de retención, cuyo listado será sometido a consideración del Comité de Archivo de COLPENSIONES.*

#### **4.9. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 9 COSTOS EN LOS QUE HA INCURRIDO EL ISS Y COLPENSIONES PARA EL PROCESO DE TRANSICIÓN**

##### **Contratación ISS en Liquidación**

###### *Contratos de Prestación de Servicios y Apoyo a la Gestión Administrativa*

En el año 2010 el ISS suscribió 4.228 contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa por \$28.425,4 millones, en el 2011 se celebraron 4.726 contratos por \$52.980,5 millones.



En el año 2012 se suscribieron 4.460 contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión administrativa con profesionales de las diferentes áreas (abogados, administradores, contadores, economistas, ingenieros y otros), por \$27.792 millones. De éstos, a septiembre 27 de 2012, se encontraban vigentes 2216 contratos por \$16.609 millones. Entre enero y el 27 de septiembre de 2012 el ISS suscribió 2599 contratos por \$18.610,9 millones, de los cuales el 85% (2210 contratos) iban hasta la liquidación. Entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2012 el ISS en Liquidación suscribió 1861 contrato por \$9.181,3 millones, desagregados así: para octubre se suscribió 1 contrato por \$8,400 millones; noviembre suscribió 449 contratos por \$687,6 millones; en diciembre se suscribe 1411 contratos por \$8.485,3 millones, de los cuales el 90% (1261) de dichos contratos tenían fecha de vencimiento en marzo de 2013.

Para el año 2013 se suscribieron 178 contratos por \$355 millones, desagregados así: en enero se suscribieron 39 contratos por \$90,3 millones, febrero con 98 contratos por \$209,9 millones, marzo con 36 contratos por \$40,7 millones, abril con 4 contratos por \$11,4 millones y mayo con 1 contrato por \$3,3 millones; sin embargo, en marzo de 2013 se suscribe contrato con la firma Coltempora S.A., para el envío de personal en misión que requiera el ISS en L. para el cumplimiento de las actividades derivadas del Decreto 2013 de 2012 y en general del proceso de liquidación, por \$25.025 millones. Entre los meses de abril y diciembre de 2013, dicha empresa ha suministrado un promedio de 1034 personas entre personal directivo, asesores, asistentes, profesionales y técnicos.

#### *Contratos suscritos con la empresa Sistemas y Computadores S.A.*

El ISS entre los años año 2008 y 2012 suscribió siete (7) contratos con la Empresa Sistemas y Computadores para la recepción, validación, radicación, alistamiento, transporte, digitación, digitalización, actualización de las bases de datos del ISS, consulta de imágenes de los formularios de afiliación y registro; recolección, digitalización, captura, verificación y validación de los documentos relativos al recaudo de aportes de seguridad social de los pequeños y grandes aportantes; validación y cruce de información entre el recaudo mensual y la base de datos de afiliación con el fin de establecer glosas e inconsistencias; procesamiento de devoluciones, historia laboral, traslados, egresos; Generación y remisión de extractos de historias laborales de los afiliados a pensiones del ISS, publicación en el portal del afiliado, impresión de historia laboral para los afiliados del régimen subsidiado, disponibilidad de un esquema de replicación de información; disponibilidad de un esquema operativo para la recepción, digitalización e indexación de los documentos que presenten los afiliados; procesamiento de información correspondiente a reconocimiento de prestaciones económicas y el apoyo a la gestión misional para con el ISS, por \$69.648,0 millones. Igualmente



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

suscribió contrato por \$13.085,1 millones con el objeto de prestar el servicio de Digitalización y Sistematización que conduzcan a la organización y procesamiento de información del archivo misional serie prestaciones económicas, según normas del Archivo General de la Nación.

De otra parte, el ISS en Liquidación suscribió el contrato 49000011284 con el objeto de procesar la información correspondiente al servicio de recepción, validación, alistamiento, digitalización, digitación y consulta de imágenes como apoyo operativo e informático a la gestión misional de los procesos inherentes a la liquidación del ISS en Liquidación de acuerdo con lo establecido en los Decretos 2011, 2012 y 2013 de 2012, por \$16.106,7 millones, para un total de \$98.839,9 millones.

#### *Contratos para el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica del ISS*

En el año 2011 el ISS suscribió contratos para el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y a nivel de servicios por \$9.843,9 millones, destinándose los recursos para temas de seguridad de bases de datos misionales y de administración de la infraestructura; se adquirió, instaló y se puso en funcionamiento la infraestructura de los servidores de producción BLADE y Rack y Sistemas de Almacenamiento Corporativos; se realizó la Migración del Directorio Activo del ISS; se contrataron ajustes al sistema integrado de reconocimiento de prestaciones económicas de Caprecom y Cajanal y ajustes al sistema de nómina.

Se adquirió las licencias de SYBASE y se contrataron los servicios de soporte técnico y mantenimiento de software, seguridad lógica para la red y el aseguramiento de la información, contando con un sistema de reportes y con un ingeniero en sitio; se realizó la compra y actualización de software Microsoft; se implementó el servicio de correo en la nube. Se contrataron servicios de soporte técnico especializado sobre la plataforma tecnológica Microsoft del ISS; sistemas de diagnóstico, auditoría y seguridad informática que realizó el análisis de vulnerabilidades sobre la infraestructura tecnológica del ISS, tal como se muestra en la tabla N° 22.

**Tabla 22**  
**Recursos Tecnológicos Adquiridos Durante la Vigencia 2011**

Valores expresados en pesos

| OBJETO  | VALOR                   | CONTRATISTA                             | CONTRATO                               |
|---|-------------------------|---|--|
| Suministro, instalación y poner en funcionamiento y servicios de infraestructura el Servidor de Producción, "BLADE", Rack y los Sistemas de Almacenamiento Corporativos   | 2.772.898.464           | ASSEENDA S.A.S                          | 4700010361 del 1-08- 2011              |
| Prestación del servicio de mantenimiento de software, soporte técnico con administración de bases de datos y suministro de una (1) licencia para documentación, por   | 1.219.358.360           | MTBASE S.A.S,                           | contrato N° 4700010362 del 8-08- 2011  |
| Suministro de servicios de "Ajustes al Sistema Integrado de Reconocimiento de Prestaciones Económicas", de CAPRECOM y CAJANAL cedido al ISS, en los términos del Convenio Interadministrativo a que se refiere el numeral 4) de la parte considerativa y "Ajustes al Sistema de la Nómina de Pensionados" del INSTITUTO, por valor de | 985.017.758             | CROMASOFT LTDA                          | No. 4900010229 del 1-12-2011           |
| Suministro de licenciamiento de Bases de Datos SYBASE.  | 2.912.571.906           | MTBASE S.A.S.,                          | contrato N° 4500000295 del 23-12- 2011 |
| Prestación del Servicio Seguridad Lógica para la red y el Aseguramiento de la Información.  | 475.675.458             | COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P, | No.470001037 5 del 23-12- 2011         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>8.365.521.946,00</b> |   |  |

Fuente: Elaboró CGR - Información suministrada por el ISS en liquidación

En informática el personal de apoyo estaba integrado por ingenieros que soportaban el área de ingeniería de software de la entidad; posteriormente, se contrataron por el ISS dos (2) ingenieros por \$17,0 millones y se contrató la firma Carvajal para temas de administración de la plataforma de servidores misionales que soportaban la operación de la entidad y a la Firma MTBASE para la administración de las bases de datos.

#### *Convenios con Colpensiones y otros*

El ISS suscribió con la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones los convenios: 009 del 29 de diciembre 2011 con el fin de colocar la dedicación posible y los recursos humanos, tecnológicos, administrativos y financieros al servicio de la consolidación y puesta en marcha de la organización institucional del régimen solidario con prestación definida en el nivel nacional y hacer esfuerzos administrativos, financieros para poner al día los procesos misionales retrasados, relacionados con el servicio público esencial de seguridad social en pensiones y brindar apoyo técnico, financiero, administrativo y operativo para que pongan al día los procesos misionales; realizar actividades de manera coordinada que permitan el adecuado traslado de afiliados y pensionados.

El convenio 001 del 24 de agosto de 2012 con el objeto de que el ISS transfiriera conocimiento al personal de Colpensiones en el manejo de procesos y aplicativos



que se encuentran a cargo del ISS, en temas como depuración contable en bonos pensionales, consulta de cuotas partes pensionales, cargue grandes, cargue notas GRE y SRV, envió OBP, procesamiento Batch, modelo de datos, componentes del aplicativo, arquitectura y principales módulos, manejo de los ejecutables, cargue de los archivos bases, SISPET, parametrización nómina de pensionados, etc., y con un plazo de 4 meses. El instituto señaló que inició su proceso de alistamiento para posterior entrega a Colpensiones, se realizaron presentaciones, mesas de trabajo, se entregaron documentos y CDs de los procesos misionales del negocio de pensiones al equipo técnico de Colpensiones, y que a la entrada en vigencia del convenio el ISS y Colpensiones ya habían adelantado gran parte del proceso de capacitación y con la firma del mismo permitió a las dos entidades coordinar la revisión de los pendientes que se tenían.

Igualmente, se suscribió el Convenio Interadministrativo N° 001 de 2012 entre el Instituto de Seguros Sociales, la Administradora Colombiana de Pensiones y el Archivo General de la Nación, con el objeto de aunar esfuerzos y racionalizar recursos, con miras a la definición de estándares y procedimientos para la organización de los archivos físicos y digitales que contienen la información documental necesaria para el traspaso de la administración del régimen de prima media del ISS a Colpensiones.

Las obligaciones del AGN fueron las de realizar el acompañamiento técnico en la definición de estándares para la entrega por parte del ISS de los archivos físicos y digitales; efectuar el acompañamiento técnico para la realización de un diagnóstico integral en los 8 centros de decisión del ISS y en otras seccionales, asesorar al personal de Colpensiones y del ISS en el proceso de recolección de la información.

El diagnóstico de los archivos de las 8 centros de decisión del ISS (Antioquia, Atlántico, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Risaralda, Santander, Valle del Cauca) se ejecutó en el año 2012 y de los cuales el AGN determino que.

En las oficinas, bodegas y espacios utilizados para almacenamiento de expedientes, carpetas, solicitudes, actos administrativos, hojas de vida, etc., se encontró alto índice de desorden, documentación sin ordenar de acuerdo con la secuencia lógica de orden natural, cronológico, toponímico, onomástico, numérico u ordinal, sin identificar y clasificar y en otros casos no se tuvo acceso a los espacios donde reposaba la documentación.

Los fondos acumulados no poseían un sistema de archivo o programa de gestión documental regular y sistematizada, con procesos dispersos y manejo de la documentación a criterio de cada Centros de Decisión y Direcciones seccionales y la identificación de las unidades de conservación no es conforme las series o subseries documentales de las TRD.

Existía un alto porcentaje de inconsistencias en la foliación, tales como: saltos en numeración, números ilegibles, foliación en sentido adverso o la foliación no se realizó en el sentido del texto y no existe foliación.

El estado de conservación del mobiliario era regular, no apto para el almacenamiento e insuficiente, ya que los espacios se encuentran saturados de documentos y otros se acumulaban encima de los escritorios o en el piso de las oficinas o bodegas. Se encontraron paquetes de expedientes, tomos, legajos, AZ, CD, folders y documentos sueltos ubicados sobre los escritorios o en gavetas, pendientes de ser incorporados a los expedientes.

Las unidades de almacenamiento (cajas y carpetas) son diversas, inadecuadas para la conservación documental por no cumplimiento de las características técnicas y no se encontraban identificadas con riesgo de pérdida definitiva de la información por falta de controles, que permita conservarla y protegerla frente a cualquier factor intrínseco o extrínseco presente en los archivos.

Los archivos de gestión y fondos acumulados se encontraban en espacios como locales de centros comerciales, edificios destinados a oficinas, bodegas, depósitos, baños, cuartos y su capacidad de distribución y almacenamiento eran insuficientes.

En todos los archivos se observaron deterioros físicos, tales como rasgaduras, dobleces, pliegues, deformación de plano, manchas de humedad, migración de tintas por la solubilidad de las mismas, deformación por peso que contiene o que soporta, desprendimiento de tapas y hasta deterioro biológico. Además se encuentran intervenciones anteriores como refuerzos inadecuados, presencia de material metálico (clips, ganchos de cosedora y de legajar metálicos) y cintas adhesivas.

En Antioquia, los medios magnéticos, rollos de microfilmación, microfichas, permanecían en lugares inadecuados, expuestos a las condiciones ambientales del lugar, sin control de humedad relativa y temperatura y adolecían de un sistema de almacenamiento adecuado, reposaban en cajas de cartón, sobres de cartulina, folders plastificados, en algunos casos sueltos, aumentando el riesgo de deterioro y pérdida de la información contenida. En la oficina de Historia Laboral se encontraron microfichas almacenadas en cajas de madera cuya imagen no era óptima para la lectura y precisión de datos. Los archivos de gestión están distribuidas en el sótano, garaje y los ocho pisos del edificio sede administrativa Seccional Antioquia.

En Bolívar, en la bodega del archivo Fondo Acumulado un alto porcentaje de información está deteriorada, por el clima, condiciones de conservación, presencia



de humedad, polvo, etc., y en el archivo de pensiones gran cantidad de Tarjetas de reseña, tienen alto grado de deterioro. Los funcionarios informaron que se ha perdido información por humedad, lluvias, el clima y malas condiciones medioambientales.

En Caldas, en las cajas que contienen "*tarjetas de reseña*" de 1967 a 1983, estaban dispuestas sobre el suelo y las "*planillas de aportes*" de 1967 a 1994 y "*sobres patronales*" de 1967 a 1994 se encuentran con deterioro biológico.

En el Cauca en la oficina de Historia laboral, algunas unidades documentales presentan deterioros físicos avanzados, daños en imágenes de las microfichas, que podrían repercutir en pérdida de información. En el fondo acumulado se evidencian problemas de humedad por filtraciones, mal estado de instalaciones físicas, documentación apilada sobre el piso o sobre estibas de madera, bandejas metálicas en mal estado.

En Cundinamarca la documentación de los fondos acumulados, se ha afectado por filtraciones de agua por muros, aguas negras de la tubería descubierta, ocasionando deterioro biológico en algunos soportes.

En los archivos ubicados en la Avenida Rojas, San Andresito, Cudecom correspondiente al Centro de Decisión Atlántico, la documentación reposaba en baños, closet, sótanos, desconociéndose la información almacenada en estos espacios y el estado de conservación de los soportes. De otra parte, la documentación presenta dobleces y/o pliegues, material metálico, rasgaduras, suciedad acumulada, manchas y algunos soportes presentan indicadores de deterioro biológico producido por las filtraciones por tuberías en mal estado y humedades en muros.

En Risaralda, el grado de afectación por deterioro biológico por microorganismos en el fondo acumulado es medio y se encuentra en tomos, unidades de almacenamiento, tarjetas de reseñas, planillas de aportes. Los deterioros físicos observados y más frecuentes fueron las rasgaduras y deformación de plano, seguida de los dobleces, faltantes y roturas.

En Santander los depósitos de la bodega de Almacén no tienen las condiciones medioambientales requeridas para archivo, techo sin aislamiento necesario contra los rayos solares y humedad; se cuenta con estantería metálica, pero la documentación se encuentra en grandes arrumes sobre el piso sin organización.

Se evidencia mal estado de cajas, no se encuentran identificadas, y se presume el deterioro que deben estar sufriendo las que están en la parte inferior de los arrumes por el peso que tienen que soportar. En las Oficinas de Afiliación y



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Registro se encontraron muebles adosados a la pared con documentación en AZ, en malas condiciones de conservación y de aseo.

En Valle del Cauca en el Departamento de Historia laboral y Nómina de Pensionados, se observa documentación en soporte de papel como Libros de aportes e Historias laborales y microfichas de planillas de aportes, con alto porcentaje de biodeterioro. En el espacio de la Bodega se observó que las tutelas y las planillas de aportes presentan manifestaciones de deterioro biológico, contratos sueltos sin unidades de almacenamiento dispuestos directamente sobre la estantería, expedientes sueltos agrupados con zunchos lo que ha generado deterioros de tipo físico en la parte central de los bordes.

De otra parte se analizaron los contratos 4900010212 y 4900010269, suscritos con la empresa Sistemas y Computadores, contrato 4900010383, suscrito con el AGN, 4900010243 suscrito con el Grupo Dot, contrato 4900011324 suscrito con Coltempora del cual se establecieron las siguientes inconsistencias:

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 27. Estudios Técnicos, Económicos, Financieros (D)**

En los contratos 4900010383, 4900010269, 4900010243, 4900010212 el ISS no elaboró previamente estudios técnicos, jurídicos, económicos, financieros, ni realizó análisis suficiente, serios, completos antes de iniciar el procedimiento de selección, encaminados a determinar la verdadera necesidad de la contratación, las opciones o modalidades existentes para satisfacer la necesidad; no se contó con estudios de costos, valores, cantidades, calidades y especificaciones de los servicios, variables utilizadas para calcular el presupuesto, monto y costos asociados a los mismos y demás características que puedan o deban reunir los servicios, que a precios de mercado reales podría demandar la celebración y ejecución del contrato; ni se evaluó la existencia y disponibilidad en el mercado nacional de empresas que prestaran tal servicio.

De otra parte, la entidad no definió las condiciones para solicitar información y procedimientos para hacerlo; no realizó análisis de la demanda en cuanto a los servicios requeridos y en la oferta no estudio el comportamiento de variables como el precio de los productos y/o servicios y la forma como se producen y se distribuyen; si el precio pagado por los servicios en diferentes momentos fue constante o difirieron de acuerdo con las tasas del mercado, capacidad de suministrar y distribuir los productos, etc.

En el contrato 4900010269 los estudios previos muestran cantidades de expedientes, tarjetas, formularios, no parten de un inventario real, debido a que la documentación no se encontraba organizada y era muy dispersa. Los costos de la



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

intervención documental, la sistematización, procesamiento de base de datos, digitalización, procesamiento de formatos CLEBP, certificaciones laborales, fueron presentados sin un estudio que permita establecer el valor por folio y expediente. En el contrato 4900010383 los estudios previos solo señalan costos para la intervención correspondiente a honorarios, traslado y transporte y para almacenamiento se señalaron honorarios, transporte interventoría y gastos de traslado, dejando por fuera otras actividades desarrolladas.

En el contrato 4900010243 se solicitaron pre cotizaciones a tres empresas sin que hayan sido evaluadas técnica, económica y financieramente por el ISS, utilizando la propuesta técnica y el valor de la pre cotización hecha por la empresa grupo DOT para plasmarla en la solicitud de oferta final al gerente de la misma empresa, sin que haya solicitado ofertas a otras empresas. En el contrato 4900010212 los valores estimados fueron tomados de los valores que pagaba el ISS por los mismos servicios, la actualización de los mismos y servicios adicionales sin una valoración de los mismos. Todo ello desconoce los artículos 9, 17 del Acuerdo 450 de 2008 del ISS y el principio de planeación contemplado en los numerales 6, 7 y 12 a 14 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 31 de agosto de 2006, radicación R-7664.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 28. Invitación a Presentar Ofertas (D)**

En las invitaciones y/o solicitudes de ofertas no se determinaron las características generales y particulares de los elementos, bienes y servicios requeridos, las reglas que gobiernan la presentación de las ofertas, factores que se deben tener en cuenta con su respectiva calificación, adjudicación del contrato, precio y plazo, evaluación y demás aspectos que den claridad al proponente sobre el contrato que se pretende celebrar, en desconocimiento del numeral 1.1.2.1.1 del Manual de Contratación del ISS, artículo 16 del acuerdo 450 de 2008 y Sentencias N° 12964 del 10 de agosto del 2000; Sentencia 19001-23-31-000-2002-01577-01 del 14 de abril de 2005; Sentencia 24715, 25206, 25409, 24524, 27834, 25410, 26105, 28244, 31447 acumulados del 3 de diciembre de 2007, Consejo de Estado. Situación que se presenta en los contratos 4900010269, 4900010383, 4900010243, 4900010212.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 29. Motivación de los Actos Administrativos (D)

Las actuaciones del ISS derivadas de la actividad contractual no están debidamente motivadas; pues es una regla general que la administración al tomar una decisión administrativa durante las distintas etapas del contrato estatal, debe hacerlo mediante acto administrativo debidamente motivado y dicha motivación necesariamente debe hacerse en razón de la conveniencia para la administración pública, tal como lo determina el artículo 209 de la C. N., y Sentencia SU 600 de 1999 de la Corte Constitucional. Procedimiento que no se cumplió al no motivar las evaluaciones de las ofertas de los siguientes contratos seleccionados: 4900010269, 4900010383, 4900010243, 4900010212.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 30. Principio de Libre Competencia (D)

En los contratos 4900010212, 4900010243, 4900010269, 4900010383, aunque el manual de contratación estipula que los contratos debieron realizarse por Selección Pública Abierta y por selección directa previa solicitud de varias ofertas, El ISS no permitió que cualquier empresa con posibilidad de presentar una buena oferta, pudiera participar en el respectivo proceso de selección, pues la información fruto de la etapa precontractual fue lejana a la realidad del negocio, no se invitaron a varias empresas a presentar propuesta y solo se realizó a una sola, limitando el espacio para el ejercicio de la iniciativa privada y la libre empresa, no permitiendo competencia entre las personas en capacidad de ofrecer el mismo bien o servicio en perjuicio del principio de libre competencia e igualdad, tal como lo determina el artículo 13 y 333 de la CN; artículo 16 y ss del Acuerdo 450 de 2008 del ISS y artículo 4 y ss del Acuerdo 498 de 2009 del ISS.

Hallazgo con presunta incidencia administrativa así como disciplinaria, ésta última conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 31. Aceptación Propuesta (D)

Presentada la propuesta por los oferentes, el Instituto de Seguros Sociales -ISS en ningún momento dentro del término establecido en el artículo 851 del Código de Comercio, que dispone: *“Cuando la propuesta se haga por escrito deberá ser aceptada o rechazada dentro de los seis días siguientes a la fecha que tenga la propuesta, ...”*; en concordancia con el artículo 23 del acuerdo 0450 de 2008 y



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

artículo 19 Acuerdo 0498 de 2009, no se dio cumplimiento a esta normatividad, ni dentro del término ni fuera de él, al no aceptar la propuesta, pues ésta es la manera de expresión de la voluntad de la entidad de adherirse o no a la oferta.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

## **ISS EN LIQUIDACIÓN**

### **Hallazgo N° 32. Informes de Supervisión (D)**

En los contratos 490010383, 4900010269, 4900010212 los supervisores no presentaron actas y/o informes que den cuenta sobre el avance parcial y final de la ejecución del contrato; que hayan verificado el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los contratistas, especificaciones inherentes a los servicios contratados previstos en los términos de referencia, oferta, minuta del contrato; recursos ejecutados y entregados; cumplimiento de pólizas. Igualmente, se evidenció que los supervisores no efectuaron actividades técnicas para verificar, medir y comprobar que los servicios prestados y/o entregados por el contratista cumpliera con las especificaciones contratadas, no suscribió el acta definitiva de recibo a satisfacción del objeto contractual, ni suscribió el acta parcial de liquidación del contrato, en desconocimiento del artículo 3 y ss de la resolución 4671 de 2002 manual de interventoría del Seguro Social.

Solo presentan certificaciones e informes señalando que la empresa se ha ceñido en sentido estricto a las obligaciones contraídas en el contrato y ha cumplido a cabalidad con la ejecución del objeto contratado. Esto no permite realizar un seguimiento al contratista para saber si realmente cumplió con las obligaciones contractuales y si lo que se pagó se ajustó a los servicios prestados, desconociendo los artículos 4, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 y 1, 2, 3 y ss., de la Resolución 4671 del 2002 del ISS.

En el contrato 4900010269 por falta de informes de los supervisores (Vicepresidente de pensiones, Gerentes Nacionales de Historias Laborales y nómina de pensionados, Atención al Pensionado, Recaudo, Jefes Departamento Nacional de Afiliación y Registro, compras, informática, subdirector de tutelas pensionales, asesores de entrega) no se pudo establecer cantidad de procesos organizados, digitalizados, sistematizados, almacenados, recurso humano y logístico indispensable para las tareas de interventoría técnica; plan operativo, comunicaciones, riesgos, trabajo y calidad; procesos de intervención, digitalización y sistematización; pago de honorarios; términos y obligaciones del contrato; informes a rendir por AGN; tecnología, etc., incumpliendo la cláusula decima sexta del contrato.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En el contrato No 4900010243 el Supervisor Jefe de la Unidad de Procesos Dirección Jurídica Nacional presentó informes pero estos no permiten establecer el cumplimiento de las obligaciones del contratista, que los productos y servicios se hayan desarrollado en los plazos establecidos, condiciones de calidad, características y especificaciones requeridas. No determinó: como fue el diseño, construcción e implementación del portal de información, cuáles fueron los requerimientos en software, que estrategias y redes de comunicación utilizó e implantó; cuáles fueron los diseños de servicios, estructura del sitio, interfaces; que información recolectó durante la operación; que pruebas presentó de usuarios, seguridad, seguridad de plataforma; capacitaciones; administración del portal y usuarios del portal, entregables; soporte a base de datos; integración con plataformas empresariales; garantías, costos de servicios, recurso humano necesario, herramientas tecnológicas, mecanismos de respaldo de la continuidad de la operación, planes de contingencia técnicos, etc.

De otra parte, el Director Jurídico Seccional o quien hizo sus veces y responsable de la entrega oportuna de los expedientes físicos que reposaban en los despachos, y del seguimiento y control en la entrega de la información jurídica que poseían los apoderados judiciales en el ejercicio de su profesión, no suministraron informes sobre la cantidad de procesos digitalizados.

En todos los contratos, no se evidenció que los supervisores hayan efectuado actividades técnicas para verificar, medir y comprobar que los servicios prestados y/o entregados por el contratista cumplieran con las especificaciones establecidas en la propuesta y el contrato, ni elaboró informes cronológicos de gestión y resultados para la entidad. Éste solo presentó certificaciones e informes señalando que la empresa se ha ceñido en sentido estricto a las obligaciones contraídas en el contrato y ha cumplido a cabalidad con la ejecución del objeto contratado y hace apreciación de algunas reuniones realizadas entre las partes. Esto no permite realizar un seguimiento al contratista para saber si realmente cumplió con las obligaciones contratadas y si lo que se pagó se ajustó a los servicios prestados, desconociendo los artículos 4, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 y 1, 2, 3 y ss., de la Resolución 4671 del 2002 del ISS.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## **ISS EN LIQUIDACIÓN**

### **Hallazgo N° 33. Liquidación Contratos (D)**

En los contratos 4900010243, 4900010212, 4900010269 el ISS y el contratista no liquidaron de común acuerdo el contrato dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de terminación del plazo de ejecución, ni la administración procedió a

liquidarlo unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al plazo pactado para la liquidación de común acuerdo, en desconocimiento del artículo 28 del acuerdo 450 de 2008 y artículo 9 del Acuerdo 498 de 2009 del ISS; artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 y artículo 11 de la Ley 1150 de 2007; numeral 14 artículo 3 Resolución 4671 del 25 de noviembre de 2002 del ISS y cláusulas de los contratos.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## **ISS EN LIQUIDACIÓN**

### **Hallazgo N° 34. Contrato para Portal Jurídico (D) (F)**

El Contrato de prestación de servicios 4900010243 Suscrito con el Grupo DOT el 2 de diciembre de 2011, con el objeto de diseñar, construir e implementar el portal de información para la Vigilancia y Gestión del Conocimiento Jurídico del ISS, que permita administrar contenidos, generar múltiples sitios, reutilizar componentes, desplegar información personalizada por cada tipo de audiencia, autenticar y autorizar en un solo lugar, acceder a los diferentes servicios y facilitar la ubicación de contenido alojado en los diferentes sitios web que integran el portal para la adecuada defensa judicial del Instituto, con plazo de 4 meses y por \$699,3 millones, adicionado en \$348,0 millones y prorrogado hasta el 31 de octubre de 2012, del cual se establecieron las siguientes inconsistencias.

1. La ejecución del contrato inicia el 27 de diciembre de 2011 cuando se suscribe el acta de inicio y el mismo día el ISS con el visto bueno del interventor y/o supervisor realiza el primer pago por \$222,0 millones correspondiente al 40% del valor del contrato, sin que el contratista hubiese entregado los documentos de visión del proyecto, plan de trabajo y cronograma detallado, entregándose dineros públicos a un particular sin que se hubiese ejecutado actividad alguna, desconociendo la cláusula 4 del contrato el cual determina que el primer pago del 40% se hará contra la entrega y aprobación del plan detallado de trabajo.

2. Con oficios del 1, 8, 9, 15, 16, 28 de agosto y 4 de septiembre de 2012 Grupo DOT colocó para revisión y aprobación del Jefe de Unidad de Procesos del ISS los módulos títulos judiciales, jurisdicción civil, conciliaciones prejudiciales, control de roles, derecho penal, jurisdicción coactiva y concursal, documentos de reglas de negocios. Sin embargo, analizadas las actas de mesa de ayuda del 16, 17, 18, 19 y 22 de octubre de 2012, se evidencian inconsistencias en su implementación tales como:

- En el módulo coactivo faltó la parametrización de las pretensiones principales y secundarias, no se contempla la calificación de contingencias, ni el campo de deuda presunta, ni se evidenció el cambio de los nombres de valor total de la



- pretensión y de la cuantía, los nombres de los campos de la sección no son los adecuados.
- En acuerdo de pago faltan validaciones para determinar el valor y forma de pago de la deuda.
  - En cuanto a medidas cautelares, liquidación de crédito y remanentes, no se parametrizaron las opciones de tipos de medidas cautelares, ni se validó la liquidación pues no coinciden con el valor de la medida cautelar, ni se contempló el cobro de los intereses y de las costas procesales.
  - En el control de títulos judiciales de coactivo el ID generado por el aplicativo no coincide con el número real del título de depósito judicial que remite el Banco Agrario y la parametrización del módulo no está completa.
  - En el módulo penal la parametrización es incorrecta en la creación del número de expediente, falta parametrización en tipo de funcionario y dependencia judicial y faltan las opciones en el campo del recurso.
  - En conciliación prejudicial es incorrecta la parametrización en la sección estatus al momento de crear proceso, en el nombre de la Procuraduría, se habilita primero la admisión de la solicitud de la conciliación antes de la fecha de presentación de la solicitud; se presentan inconsistencias en la catalogación jurídica del interventor, de los sujetos procesales (Acta N° 1 mesa de ayuda del 16 de octubre de 2012). Igualmente, no se evidencia que este módulo haya sido estudiado y aprobado por la Secretaria Técnica del Comité de conciliación del ISS en Liquidación.
  - Modulo Civil: Se presenta parametrización incorrecta en la instancia, rol del ISS dentro del proceso tercero interviniente, pretensión principal y secundaria; se presentan inconsistencias en la catalogación jurídica del interventor, vinculación jurídica de los sujetos procesales. Están mal parametrizadas las etapas judiciales, información de sentencias, tabla de pretensiones en el campo ultra y extra petita, el despacho en la segunda instancia, tipo de conciliación, tipo de medidas cautelares, pretensión del proceso ejecutivo. De otro lado en la sección recurso extraordinario de casación el modulo no habilita recurso extraordinario (Acta N° 2 mesa de ayuda del 18 de octubre de 2012)
  - En el módulo administrativo: No se evidenció corrección de la parametrización en el portal de clases de proceso, despachos judiciales, información de sentencias, medidas cautelares, pretensión proceso ejecutivo. De otra parte, el número de expediente no está codificado con el DANE, no se incluyeron la mayoría de pretensiones, la prueba de inspección judicial, agotamiento de la vía gubernativa, alegatos de segunda instancia, entre otros (Acta N° 3 del 19 de octubre de 2012).
  - En el módulo laboral: es incorrecta la parametrización en la sección clase de proceso, estatus al momento de crear procesos, nombre de los despachos judiciales y está mal parametrizado el rol del ISS dentro del proceso, la unidad de negocio, la pretensión principal y secundaria, las etapas judiciales, actuaciones judiciales, condena ultra y extra petita, despachos judiciales,



pretensiones del proceso ejecutivo, liquidación de crédito y remanentes; se presentan inconsistencias en la catalogación jurídica del interventor, vinculación jurídica de los sujetos procesales, no funciona el link de sustituciones y el sistema no valida si hay sentencia absolutoria (Acta N° 4 del 18 de octubre de 2012).

- De otra parte, se informa en oficio N° 002714 del 26-12-2013 del ISS en Liquidación que aún están pendientes ajustes, revisiones de instaladores y medios magnéticos entregados.

3. No hay evidencia de la entrega del contratista de: mapas de navegación y prototipos, documentos de diseño, matriz de contenido, plan general del proyecto PGP, documentos de levantamiento de requerimientos, estrategias de comunicación, políticas y procedimientos de publicación y administración de la información, procedimientos tecnológicos, diseño de la arquitectura de la plataforma tecnológica; bitácora de pruebas unitarias, estrés, seguridad, contingencia, monitoreo diario de tecnología ajustada; listado de documentos migrados y su ubicación, versión del aplicativo fuente aprobado por los usuarios funcionales, manual de instalación, técnico y del usuario; versión final del aplicativo, etc., tal como lo señala los numerales 2.3.2.1, 2.3.3, 2.4.1.2, 2.4.1.4.1, 2.4.1.3.1, 2.4.1.5.1 de la propuesta.

4. En los costos del servicio de diseño, consultoría, construcción e implementación del portal de información se estableció la migración de 80.000 expedientes a la nueva plataforma integrando funcionalidades nuevas con base en las previamente existentes por \$232,0 millones, de los cuales no hay informes de supervisión que permita establecer que el contratista realizó el escaneo, la digitalización y la migración de dichos expedientes, cancelándose dichos dineros sin que el contratista haya ejecutado la actividad.

Con oficio del 27 de diciembre de 2012 el representante legal del Grupodot relaciono la cantidad de procesos escaneados y digitalizados por seccional e hizo entrega al seguro social de un CD con procesos activos laborales ejecutivos y un disco duro que contenía los procesos escaneados del ISS en cantidad de 48.850, señalando que en las seccionales Antioquia, Cundinamarca y la Sede Nacional se digitalizaron 26.654 expedientes, sin embargo lo que contenía el disco duro eran algunas actuaciones de los abogados externos.

Si 80.000 expedientes valen \$232,0 millones, un expediente cuesta \$2.900, por lo tanto 26.654 expedientes digitalizados valen \$77,2 millones, sin incluir la migración al aplicativo cuyos costos están incluidos en dichos valores y no se realizó. Sin embargo el ISS en Liquidación cancelo 53.346 expedientes no digitalizados ni migrados por \$154,7 millones de más.



5. El ISS no realizó análisis y estudios para determinar el valor de la adición del contrato, ni realizó examen comparativo para determinar el costo que debería cancelar el ISS por la digitalización, escaneo e incorporación en el portal de conocimiento jurídico; lo que hizo la entidad fue dar un precio global sin tener en cuenta actividades y características a realizar.

6. Con facturas números 1051 del 05 de septiembre de 2012, 1068 del 16 de octubre de 2012 y 1081 del 20 de noviembre de 2012 por \$348,0 millones el contratista cobra la prestación de los servicios de digitación, escaneo y cargue de archivos de procesos judiciales de las seccionales Amazonas, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Santander, Sucre, Tolima y Valle, al portal del conocimiento jurídico del ISS, sin que se señale la cantidad de procesos, folios digitalizados y el cargue de los mismos.

Con oficios del 5 y 14 de septiembre, 17 y 21 de octubre de 2012 el contratista reporto 22.196 procesos digitalizados de las seccionales, y según el contratista fueron etiquetados para ser anexos en el momento de creación de los usuarios apoderados externos en el portal de conocimiento jurídico, sin que se tenga conocimiento de cuando la información obtenida de los expedientes físicos, escaneada y digitalizada se migro por el contratista al aplicativo portal de conocimiento jurídico, tal como lo determinaba la cláusula segunda del otrosí No 2 del 26 de junio de 2012.

Igualmente de una muestra realizada al disco duro se estableció que la mayoría de procesos relacionados no tienen cargado archivos.

7. El ISS no poseía la infraestructura tecnológica para poner en producción y operación el portal de conocimiento jurídico y para ello contrato en la modalidad de Hosting dicha infraestructura de conformidad con la configuración sugerida por la empresa y posteriormente fue trasladado a la infraestructura del ISS.

Todo lo anterior indica que inclusive después de la entrada en operación de Colpensiones, aun el aplicativo no estaba completamente desarrollado y teniendo en cuenta que los procesos fueron trasladados a la nueva Administradora, no se encuentra justificación para dicho contrato, más aun cuando en el Consejo Directivo tenía asiento un delegado del Ministerio de la Protección Social.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$154,7 millones.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 35. Contrato Digitalización (D)

Analizado el Contrato N° 4900010269, suscrito el 12 de diciembre de 2011 con el objeto de digitalizar, sistematizar, organizar y procesar la información del archivo misional de prestaciones económicas del ISS, tales tarjetas de entrada y salida, formularios de afiliación, expedientes prestaciones económicas, bonos pensionales, cuotas partes, etc., con plazo de 20 meses y por \$12.740 millones, se presentan las siguientes inconsistencias:

1. Se evidencia incumplimiento de las cláusulas primera y quinta del contrato, y el anexo de descripción técnica y operativa del servicio que hace parte del contrato, ya que el contratista no suministró la siguiente información:
  - Documento de entendimiento, alcance y metodológico, plan de riesgos, registro en video de la situación encontrada, ni la aprobación por parte del ISS de los mismos.
  - Actas, formatos de control o planillas de entrega por el ISS y recibo por SyC de los expedientes de prestaciones económicas, tarjetas de reseña, formularios de afiliación y registro y otros tipos documentales. Igualmente, no se anexaron los videos grabados y/o disco USB con la información del proceso de entrega y recepción de la documentación con el fin de dejar constancia del proceso realizado.
  - Protocolo de transporte y custodia documental con normas de seguridad y procedimientos para la utilización de los servicios.
  - Esquema para la intervención y procesamiento por tipo documental y su aprobación por el ISS y actas donde den cuenta que se desarrolló, implementó y aplicó en los centros de decisión Antioquia, Atlántico, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Risaralda, Santander y Valle.
  - Relación y/o acta diarias de los expedientes recibidos por SyC y digitalizados por centro de decisión.
  - Protocolo sobre la cantidad de imágenes producidas, programa de control de calidad.
  - Copia de las imágenes en formato Tiff; copia de los archivos de índice en formato texto.
  - No se evidencian informes que permitan establecer las acciones tomadas respecto de los documentos identificados como dañados, ni al finalizar la ejecución se presentó la lista de tipos documentales que requerían restauración.
  - Códigos fuentes de las aplicaciones de consulta de imágenes; actas de prueba, instalador de aplicaciones; manuales, garantías; reportes diarios de lo digitalizado; archivo plano con los datos capturados de los formularios de afiliación y registro; banco de imágenes con los correspondientes índices de búsqueda.

2. Revisadas las actas de seguimiento e informes se constató que:

- Se presentaban alteraciones o degradación de las propiedades físicas, químicas y/o mecánicas de los documentos, causada por envejecimiento natural u otros factores.
- Según MTI, los códigos en cintas y sticker en las cajas de almacenamiento no se puede leer por manchas de tinta, las cajas se han recibido con unidades manchadas, de las cuales no se vari a modificar porque ya se tiene el valor técnico.
- Se presentaron lotes que fueron rechazados, cuya causa es la no coincidencia de los metadatos, especialmente en el tema de los nombres y aun cruce de base de datos ya que se encontraron bajo un mismo número de cedula diferentes nombres.
- Algunos folios de las cajas no se pueden visualizar y aparecen imágenes cortadas, sin que se conozca las gestiones realizadas por el ISS para arreglar el archivo.
- En tarjetas de reseña, no se refleja un numero consecutivo al interior de las unidades de conservación conforme a lo establecido en las metodologías tanto del ISS como del AGN y el AGN manifestó no estar de acuerdo con la decisión por parte del ISS y Colpensiones de avalar este procedimiento, por cuanto no se cumple con los parámetros técnicos y archivísticos.
- Se presenta documentación con biodeterioro de las cuales no se encuentra un inventario final por parte de SyC de la ubicación física de los folios que no fueron entregados en custodia a MTI, especialmente las unidades de la seccional Valle, córdoba, Casanare, Antioquia, putumayo, sucre, donde la documentación sana se contamina por almacenarse con la que presentó biodeterioro.
- El contratista SyC refilo la documentación con tijeras, actividad que presuntamente genero perdida de información.
- La firma contratista SyC solo ordenaba el formulario de afiliación y la fotocopia de la cedula de afiliado sin integrar los diferentes tipos documentales entregados por el ISS, razón por la cual la interventoría no avalo el procedimiento planteado por la empresa SyC, sin que se tenga conocimiento si dicho procedimiento fue suspendido y mejorado y cuál fue la disposición final de los documentos retirados de los formularios de afiliación.
- Se presenta documentación con biodeterioro de las cuales no se encuentra un inventario final por parte de SyC de la ubicación física de los folios que no fueron entregados en custodia a MTI, especialmente las unidades de la seccional Valle, córdoba, Casanare, Antioquia, putumayo, sucre, donde la documentación sana se contamina por almacenarse con la que presentó biodeterioro.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.



## **ISS EN LIQUIDACIÓN**

### **Hallazgo N° 36. Contratos de Prestación de Servicios (AE)**

No existió un estudio adecuado de las necesidades de personal que sirviera de base para la planeación y programación, al momento de determinar los funcionarios que debían acompañar el proceso de liquidación, más cuando el respectivo Decreto establecía un plazo de un año, el cual no se cumplió y conllevó a la prórroga otorgada; sin embargo, el ISS en Liquidación procedió con la supresión de algunos cargos de trabajadores oficiales, quienes siguieron cumpliendo con su jornada laboral en su sitio de trabajo, pero sin que les asignaran nuevas funciones recibiendo su respectivo salario y demás prestaciones sociales. Por lo anterior, no se encuentra clara justificación para que, de otro lado, se siguiera contratando personal por prestación de servicios.

A septiembre 30 de 2012, se encontraban vigentes 2210 contratos de prestación de servicios, de los cuales 495 tenían como fecha de terminación el mes de octubre de 2012; entre el 1 de noviembre de 2012 y el 30 de mayo de 2013, el ISS suscribió 2039 contratos de prestación de servicios con personal de diferentes profesiones por \$7.519,5 millones.

En marzo de 2013, el ISS en liquidación suscribió contrato con la firma Coltempora, con el objeto de enviar trabajadores en misión para el cumplimiento de las actividades derivadas del Decreto 2013 de 2012 y en general del proceso de liquidación, por \$25.025 millones, enviándose en abril 1.260, mayo 1.267, junio 1.304, julio 1.092, agosto 1061, septiembre 911, octubre 845, noviembre 791, diciembre 778 por los cuales se han cancelado \$22.876 millones.

Por lo anterior, se solicitará el inicio de una Actuación Especial con el fin de evaluar la contratación de prestación de servicios a partir del Decreto de Liquidación, igualmente a los contratos de SyC suscritos por el Instituto de Seguros Sociales.

### **Contratos de prestación de servicios profesionales para la Representación Judicial del ISS**

En el año 2010 el ISS suscribió 1066 contratos de prestación de servicios para representación judicial por \$9.961,7 millones; en el año 2011 se firmaron 371 por \$12.287,6 millones.

Para el año 2012 se suscribieron 813 contratos por \$20.216 millones, de los cuales al 27 de septiembre de 2012, se encontraban vigentes 378 por \$10.426 millones y entre el 1 de octubre al 31 de diciembre de 2012 se suscribieron 41 contratos por \$2.125 millones.

Durante la vigencia 2013 se suscribieron 152 contratos por \$52.551 millones y siete (7) que hacen referencia interventorías técnicas, abogados en área disciplinaria y asesores, por \$236 millones.

Por la cantidad de procesos jurídicos en contra del Instituto de Seguros Sociales se contrataron abogados externos para que apoderaran a la entidad con el fin de ejercer una adecuada defensa de sus intereses y evitar fallos en contra que afectaran el presupuesto de la institución.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 37. Contratos de PS para Ejercer Mandato Judicial (D)**

En los contratos suscritos por el ISS con abogados externos números 4400001247/1121/1149/1455/1343/1230/1234/1126/1148/1243/1238/1242/1430/1412/1244/1122/1240/1239/1388/1784/1388/1246 suscritos en el año 2011, Contratos 4400001636/1641/2075/1527/1651/1745/2099/1652/1649/2086/2083/1648 de 2012, contrato 4400002381 de 2013 y otros contratos de 2010, con el objeto de la prestación de servicios de representación jurídica del ISS, en orden a defender los intereses dentro de los procesos asignados a cada abogado, se establecieron las siguientes inconsistencias:

- El ordenador del gasto respectivo no ordena la prestación del servicio por escrito, ni aporta los oficios mediante los cuales se invita a presentar propuestas y/o ofertas para la representación judicial, no dándose a conocer las características generales y particulares de los servicios requeridos, condiciones de pago, términos para su presentación, aceptación, evaluación y demás aspectos que se estimen den claridad al proponente sobre el contrato que se pretende, desconociendo el artículo 23 del Acuerdo N° 450 de 2008 del ISS.
- El ISS no presentó informes de supervisión que permitan establecer que los servicios de representación jurídica del abogado se asumieron con toda atención y diligencia profesional y una adecuada defensa de los intereses del ISS en los procesos en los cuales se les confirió poder; si se obtuvieron las condenas y liquidaciones de costas, reclamaron los remanentes a favor del Instituto, entregaron los títulos de depósito judicial en la forma exigida por la entidad; si el contratista efectuó los gastos de notificaciones, desgloses, expedición de copias y los necesarios para el correcto desarrollo de los procesos. Los interventores solo presentan certificaciones determinando que el contratista cumplió a satisfacción las obligaciones (periodo determinado) y por lo tanto debe cancelársele el valor solicitado, o presentan actas señalando solo la cantidad de procesos, audiencias o demandas contestadas en términos genéricos, en desconocimiento de la cláusula quinta, sexta y decima octava del contrato y



- artículos 1, 2, 3 y ss y artículo 6 de la Resolución 4671 del 25 de noviembre de 2002 del ISS, artículo 4, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993.
- Los contratistas no presentan informes discriminados e históricos sobre el estado de los procesos a su cargo ni entregan a la Dirección jurídica seccional copia de las actuaciones procesales, tales como la demanda, contestación de la misma, oficios, alegatos, notificaciones, y las providencias ejecutoriadas y autenticadas no son entregadas de manera ágil y rápida. Además no se evidenció que dichos apoderados informaran al interventor las consideraciones desarrolladas para las conciliaciones de los procesos, los embargos surgidos, los llamamientos de garantía instaurados, objeción de costas y reportes de avance y de gestión mensual sobre el desarrollo del contrato. Igualmente, no elaboraron conceptos jurídicos ni prestaron asesoría al Gerente Seccional, Dirección Jurídica y demás áreas de la seccional Cundinamarca.
  - La Dirección Jurídica Nacional, Unidad de procesos del ISS no llevaba un registro de apoderados en el que contenga la información personal, poderes otorgados, pagos realizados, procesos atendidos, copia de sus informes y las revisiones periódicas que el ISS adelanta respecto a las actuaciones realizadas. No realizaba visitas de control para establecer el estado de los procesos en las diferentes dependencias judiciales y velar por el cumplimiento de los contratos, ni revisaba los informes mensuales presentados por los apoderados externos, en desconocimiento del artículo 4 de la Resolución 5591 de 2006 del ISS.

En respuesta la entidad hace un recuento del marco normativo de la contratación del ISS en Liquidación, del proceso de cierre de seccionales y centralización de procesos y con respecto a los contratos a que hace referencia la observación determina que en cada seccional existía un director jurídico encargado de manifestar la necesidad de contratar abogados; que las direcciones jurídicas eran autónomas frente a los informes de interventoría y que solo se aportaban certificaciones de cumplimiento. La entidad nada dijo con respecto a las invitaciones, informes de supervisión detallados, informes discriminados e históricos de los contratistas y entrega de archivos, visitas de control.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### **Contratos suscritos para la liquidación del ISS en Liquidación**

El Decreto N° 2013 del 28 de septiembre del 2012, ordeno la supresión y consecuente liquidación de la empresa Industrial y Comercial del Estado Instituto de Seguros Sociales. El artículo 4 y 6 señalan que la Dirección de la liquidación del ISS, estará a cargo de un liquidador y la misma será adelantada por la Fiduciaria la Previsora S.A. quien deberá designar un Apoderado General de la Liquidación y el



Ministerio de Salud y Protección Social suscribirá el Respectivo contrato, con cargo a los recursos de la entidad en Liquidación.

El Ministerio de Salud y Protección Social ha suscrito con la Fiduciaria la Previsora S.A., los contratos Interadministrativo Números 636 del 1 de octubre de 2012 por \$1.000 millones, 802 del 14 de diciembre de 2012 por \$3.873 millones, 557 del 27 de septiembre de 2012 por \$1.027 millones, 915 del 16 de diciembre de 2013 por \$1.809 millones para un total de \$7.709 millones, con el objeto de que el liquidador, realice los procedimientos, actividades y gestiones propias de la liquidación del Seguros Sociales en liquidación

### Contratación Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

La Administradora Colombiana de Pensiones celebró diferentes tipos de contratos y aceptación de oferta<sup>61</sup> como: prestación de servicios, outsourcing, arrendamientos, etc., durante las diferentes vigencias así: 14 contratos por \$3.629,35 millones en el año 2010; en el 2011 suscribió 99 contratos por \$76.828,48 millones, 398 en el 2012 por \$241.222,04 millones y para el año 2013 firmó 681 por \$181.579,23 millones, tal como se muestra en el cuadro:

**Tabla 23**  
**Contratos y Aceptaciones de Oferta**

Valores expresados en millones

| TIPO                     | 2010      |                 | 2011      |                  | 2012       |                   | 2013       |                   |
|--------------------------|-----------|-----------------|-----------|------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|
|                          | CANTIDAD  | VALOR           | CANTIDAD  | VALOR            | CANTIDAD   | VALOR             | CANTIDAD   | VALOR             |
| Prestación de Servicios  | 13        | 2.889,85        | 61        | 62.469,8         | 179        | 124.014,5         | 506        | 126.167,5         |
| Outsourcing              |           |                 | 1         | 61,9             | 6          | 64.875,0          |            |                   |
| Arrendamiento y alquiler |           |                 | 13        | 3.199,4          | 101        | 28.577,2          | 49         | 21.837,3          |
| Consultoría              | 1         | 739,50          |           | -                | 19         | 7.308,0           | 12         | 15.896,1          |
| Suministro               |           |                 | 8         | 4.299,7          | 21         | 4.560,9           | 25         | 2.165,5           |
| Licenciamiento           |           |                 |           | -                | 7          | 3.421,5           | 16         | 4.784,9           |
| Obra                     |           |                 | 1         | 4.755,3          | 3          | 3.080,3           | 2          | 172,7             |
| Encargos Fiduciarios     |           |                 |           | -                | 1          | 2.097,0           | 2          | 2.501,0           |
| Fiducia Mercantil        |           |                 |           |                  |            |                   | 1          | 3.631,55          |
| Interventoría            |           |                 | 1         | 208,80           | 4          | 2.366,51          | 2          | 120,62            |
| Compraventa              |           |                 | 12        | 1.605,39         | 25         | 399,82            | 32         | 276,00            |
| Mantenimiento            |           |                 |           |                  |            |                   | 7          | 2.235,74          |
| Seguros                  |           |                 | 2         | 227,94           | 1          | 458,78            | 7          | 998,85            |
| Suscripción              |           |                 |           | -                | 2          | 58,31             | 6          | 597,78            |
| Capacitación             |           |                 |           |                  |            |                   | 10         | 97,79             |
| Asesoría                 |           |                 |           |                  |            |                   | 3          | 95,59             |
| Otros                    |           |                 |           | -                | 2          | 2,16              |            |                   |
| Transporte               |           |                 |           | -                | 2          | 1,75              |            |                   |
| Convenios                |           |                 |           | -                | 25         | -                 | 1          | -                 |
| <b>TOTAL</b>             | <b>14</b> | <b>3.629,35</b> | <b>99</b> | <b>76.828,48</b> | <b>398</b> | <b>241.222,04</b> | <b>681</b> | <b>181.579,23</b> |

Fuente: Elaboró CGR - Información suministrada por Colpensiones

Para la representación judicial y dentro del cuadro anterior se incluyen contratos de prestación servicios suscritos por Colpensiones durante las vigencias así: De los

<sup>61</sup> En la columna tipo de contrato se incluye en genérico los contratos como las aceptaciones de oferta.



398 contratos en el 2012, 25 corresponden a representación judicial por \$3.919 millones, de los 681 contratos suscritos en la vigencia 2013, 309 contratos corresponden a representación judicial por \$23.800 millones. Adicionalmente y para la vigencia 2012 el ISS cedió 260 contratos por valor aproximado de \$3.400 millones.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 38. Cláusula Trigésima Contrato 062 de 2012 (F)**

Colpensiones suscribió el contrato 062 de 2012 con la firma Sistemas y Computadores, con el objeto de prestar los servicios necesarios para la atención al ciudadano, recepción de documentación en la rotonda y procesamiento de información en el back office (captura y validación) y servicios electrónicos. Dentro de las especificaciones técnicas de los servicios, el contratista se obligaba a proveer para cada uno de los puntos de atención PAC, los siguientes equipos: escáneres, computadores personales, desk top, impresoras POS y lectores de códigos de barras para lectura de datos por cada operador, así como la puesta en operación de los mismos.

La Cláusula Segunda del contrato, estipula que las fechas de apertura de las oficinas de Colpensiones, se informarán con 30 días de anticipación al contratista, con el propósito de que se adelanten todas las actividades de vinculación de personal y logística necesaria para el inicio de las operaciones en cada una de ellas y Colpensiones informará a SyC el cronograma correspondiente a la entrada en operación.

En la Cláusula Trigésima, Riesgos del Contrato, se pactó que en el evento que por razones de fuerza mayor, no sea posible dar apertura a las oficinas, una vez transcurridos los 30 días a que se refiere la Cláusula Segunda del contrato, Colpensiones reconocerá al contratista los siguientes costos: 1. Por las unidades de servicios instaladas de Colpensiones hasta la suma de \$420.000 por unidad de servicio. 2. Por los operadores que se encuentren efectivamente vinculados para la ejecución del proyecto hasta la suma de \$1.250.000 por persona. 3. Por la infraestructura disponible que se encuentre en el data center principal y el alterno, hasta la suma de \$250.000 por core, verificado por el supervisor del contrato y que se encuentren disponibles para la ejecución del mismo.

Mediante comunicación del 3 de Julio de 2012, el Presidente de Colpensiones le informa al Gerente General de la firma SyC que la fecha proyectada para la entrada en operación es el 1 de Agosto de 2012, para lo cual, según informe de supervisión, dicha firma desplegó la infraestructura necesaria para la entrada en operación.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como quiera que la empresa SyC incurriera en costos por la no entrada en operación de Colpensiones en agosto de 2012, mediante factura N° 41863 del 24 de Septiembre de 2012, facturó: 146 unidades de servicio instaladas, 21 core implementados en data center, 3 operadores para calle 94 y 2 asesores para calle 73, puestos a disposición de Colpensiones por \$72,8 millones, pago que fue avalado por el informe de supervisión. Así mismo, se evidencia en el informe señalado que el concepto para el pago emitido por el supervisor no es consecuente con el concepto del pago que se realizó.

Lo anterior denota un presunto detrimento patrimonial por la suma de \$72,8 millones, que obedece a una falta de planeación y una gestión antieconómica en pro del contratista, en contra de los intereses de la entidad al permitir la inclusión de una cláusula como la citada "*Cláusula Trigésima*", desconociendo el artículo 3 de la ley 1437 de 2011.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$72,8 millones.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 39. Horas Extras Contrato 062 de 2012**

El inciso primero del artículo 37 de la Ley 489 de 1998, establece: "*...los sistemas de información de los organismos y entidades de la administración pública sirven de soporte al cumplimiento de su misión, objetivos y funciones...*". En igual sentido, dan cuenta del desempeño institucional y facilitan la evaluación de la gestión pública a su interior, así como a la ciudadanía en general.

Colpensiones ha pagado al contratista por concepto de horas extras generadas con ocasión de la no disponibilidad del sistema Bizagi utilizado en los puntos de atención PAC, la suma de \$7,9 millones, correspondiente a 614 horas en el periodo comprendido entre enero a diciembre 31 de 2013.

La no continuidad de la operación de Colpensiones, genera deficiencias en la atención a los ciudadanos que demandan los servicios de la administración del régimen de prima media y el posible no cumplimiento en los términos legales con la calidad y oportunidad requerida.

De lo expuesto se concluye, que la infraestructura tecnológica de Colpensiones no cuenta con la suficiente capacidad para responder satisfactoriamente a las necesidades y requerimientos para el cumplimiento del objeto misional.

Colpensiones descontó de las facturas el contrato 018 el valor de \$50,5 millones por concepto de indisponibilidad del servicio, valor que supera y compensa el valor de las horas extras, resarcando el posible detrimento patrimonial.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 40. Continuidad de Operación PAC Arauca

Al consultar el software de Puesto de Mando Unificado PMU en la ciudad de Bucaramanga, se evidenció que el punto de Atención de Colpensiones PAC en la ciudad de Arauca, no contó con la disponibilidad de atención de trámites en línea desde el día 23 de octubre de 2013; a la fecha de verificación (30 de octubre de 2013), no se había solucionado, denotando una gestión ineficiente de Colpensiones, para solucionar oportunamente el incidente. Lo anterior ocasiona que los trámites a radicar, no sean atendidos en línea, afectando el principio de eficacia, el cual señala: *que las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 41. Disponibilidad del Sistema Bizagi

A pesar que el inciso primero del artículo 37 de la Ley 489 de 1998, establece que los sistemas de información de los organismos y entidades de la administración pública sirven de soporte al cumplimiento de su misión, objetivos y funciones; en las visitas realizadas a los puntos de atención PAC y como se refleja en las encuestas diligenciadas por los operadores del sistema, se evidenció que el sistema Bizagi presenta reiteradas caídas e indisponibilidad del servicio. Tabuladas las 32 encuestas realizadas se obtiene un porcentaje del 96,8% en los que se afirma que el sistema presenta caídas.

Lo anterior, conlleva a una disminución en la atención del ciudadano, detiene la operación que ejecuta el contratista SyC para la atención de trámites en línea y afecta las actividades de los mismos funcionarios de Colpensiones.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 42. Gestión Control Interno

Frente a las irregularidades contenidas en las observaciones sobre Continuidad de Operación PAC Arauca, Indisponibilidad del sistema Bizagi, contrato N° 052 del 25 de Abril y 083 del 19 de Julio de 2013 suscrito con la firma Millenium Phone Center S.A., la oficina de control interno a pesar de evidenciar debilidades en las visitas realizadas a los PAC, no presenta recomendaciones para implementar los correctivos o ajustes necesarios y oportunos. De lo que se desprende una falta de diligencia por parte de esta oficina, que impide la mejora continua de los procesos con miras a la obtención del objetivo misional y el logro de las metas establecidas



por la entidad; lo que denota debilidades de las funciones propias de la dependencia, desconociendo el artículo 1° de la Ley 87 de 1993 y la Resolución 152 de 2011 sobre Manual Específico de Funciones y Competencias laborales para los empleados públicos de la planta de personal de Colpensiones.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 43. Contrato Millenium Phone Center S.A.**

Analizados los contratos N° 052 y 083 de 2013, cuyo objeto es la transcripción textual de sentencias proferidas en procesos judiciales bajo el sistema oral, por valor de \$261.2 millones, la CGR evidenció las siguientes situaciones:

- No existe invitación a presentar propuesta a la empresa Milenium Phone Center, como tampoco se evidencia, que la vicepresidencia administrativa de Colpensiones haya aceptado la propuesta presentada por el contratista, en claro desconocimiento de lo normado en el artículo 851 del Código de Comercio.
- En la estimación y asignación de los riesgos que puedan afectar el equilibrio económico del contrato previsto en los estudios previos, no se contemplaron las dificultades presentadas en los audios (recuperación de voz, filtros de mejoramiento de audios, normalización de volumen y supresión de ruidos externos, entre otros) lo que impactó el tiempo estimado de transcripción ocasionando demoras en las entregas de las transcripciones, en detrimento de la oportunidad con que se debe dar cumplimiento a las sentencias judiciales.
- Respecto de la supervisión que se efectúa al producto final entregado por el contratista y teniendo en cuenta la relevancia, complejidad y confidencialidad de la información que contienen estos archivos, se nota que la muestra que se toma para dicha supervisión no es suficiente, como es el caso de la relación de 147 sentencias de las cuales se tomaron 21. Así mismo, se observaron deficiencias en la transcripción textual en el sentido de cambio de palabras y otras como el hecho que las cifras escritas en letras no corresponden con las indicadas en el audio, lo que conlleva a que el producto, en cuanto a la transcripción de la parte motiva de la sentencia, no sea 100 por ciento conforme, lo que denota un deficiente control de calidad por parte del contratista y de la supervisión de Colpensiones.
- En las obligaciones contractuales de Colpensiones se contempló la de proporcionar un espacio para la instalación de un servidor de propiedad del contratista donde se guardarán las copias de los CDS de las sentencias entregadas por la entidad. Verificadas las instalaciones de Colpensiones, no se

evidencia la existencia del servidor a que se refiere ésta obligación, por lo que se colige que la obligación fue incumplida y no existe pronunciamiento por parte de la supervisión del contrato sobre este incumplimiento; a pesar de ello, se afirma en el informe de supervisión para la liquidación del contrato, que el contratista ejecutó de manera adecuada el cumplimiento de las obligaciones y concluye que cumplió correctamente con el objeto contractual. Con este hecho se evidencia un incumplimiento de la cláusula cuarta de los contratos y los términos de la oferta presentada por el contratista.

De lo expuesto, se colige una inadecuada supervisión que representa un riesgo alto de que las sentencias transcritas no correspondan al audio o del cambio de las cifras y conceptos ordenados en las sentencias. En incumplimiento de la Resolución N° 117 de 2011, la cual establece pautas para desarrollar actividades de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por Colpensiones, en su Capítulo II, artículo tercero.

Adicionalmente y examinado el marco normativo para el cumplimiento de sentencias y exigibilidad de las mismas, no se observa en él la condición de que el audio de ella deba ser transcrito para proceder a su cumplimiento, pues el artículo 6° de la Ley 1149 de 2007, que modificó el artículo 46 del código procesal del trabajo solo establece que las audiencias serán grabadas con los medios técnicos que ofrezcan fidelidad y seguridad de registro, a su vez, el inciso 5° establece que en ningún caso se hará la reproducción escrita de las grabaciones. Eso demuestra que para el pago de una sentencia no se requiere que la misma conste por escrito, pues las grabaciones prestan el mismo mérito y siempre se incorporarán a los expedientes judiciales.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 44. Multas Contrato 034 de 2011 (D)**

La Cláusula Octava del contrato estipula multas al 1x1000 del valor total del contrato por cada día hábil de retardo o incumplimiento sin que el monto total de la multa exceda el 10% del valor total del contrato.

La Resolución N° 117 de 2011, establece pautas para desarrollar actividades de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por Colpensiones, en su Capítulo II, artículo tercero, establece las obligaciones y funciones de los supervisores e interventores y en la Ley 1474 de 2012, artículo 84, parágrafo 1o.

De acuerdo con el informe de Interventoría presentado a Colpensiones por el representante legal de la firma INARE, referido al incumplimiento de las obligaciones de la firma ASSENDA S.A.S contrato N° 034 de 2012, evidencia las siguientes irregularidades, respecto del incumplimiento de las cláusulas tercera y



séptima, referidas a los requisitos que el contratista debía cumplir para dar inicio a las obras de adecuación:

- Teniendo en cuenta lo pactado en la cláusula séptima, el 4 de abril de 2012, ASSENDA debió entregar adecuadas y con mobiliario 39 oficinas, y a la fecha de presentación del informe de interventoría, el 7 de abril de 2012, no ha entregado ninguna.
- Inicio de obras: a la fecha ASSENDA no ha cumplido con los requisitos de iniciación para la adecuación de ninguno de los locales que cuenta con contrato de arrendamiento y en consecuencia no se ha podido suscribir acta de inicio; no obstante y sin el cumplimiento de los requisitos ASSENDA ha iniciado ejecución de obras sin planos técnicos, personas sin documentos de afiliación a salud, pensión y ARP, y sin licencias de remodelación ni acta de inicio.
- Presupuestos de obra: adecuación de cada uno de las 11 oficinas que cuentan con contrato de arrendamiento, a la fecha, 4 de abril de 2012, ASSENDA solamente remitió 7 presupuestos, los cuales se encontraban incompletos.
- Subcontratos: ASSENDA subcontrato la ejecución de obras civiles de adecuación y no presentó los subcontratos para su aprobación por parte de Colpensiones así como de la firma interventora.

Por lo hechos referidos el interventor consideró que se debía aplicar la sanción a título de multa por incumplimientos parciales por cada día de mora en el cumplimiento de sus obligaciones en iniciar las adecuaciones y terminar la primeras 39 oficinas, Suma que se estipuló en \$1.128 millones hasta el 4 de abril de 2012.

Verificadas las carpetas del contrato, no se reposa documento que justifique el motivo por el cual no se impusieron las multas al contratista, así mismo, no se evidencia manifestación al respecto por parte de los supervisores designados por Colpensiones sobre la causa del no cobro de las referidas sanciones. Contraviniendo lo estipulado en el manual de interventoría y supervisión y la cláusula octava del contrato.

Lo expuesto, constituye un presunto hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, conforme lo consagrado en la Ley 1474 de 2012, artículo 84, parágrafo 1º.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 45. Costo Obras Adicionales Contrato 034 de 2011 (D),**

En el informe presentado por la firma INARE (interventora del contrato), el 16 de diciembre de 2013 se relaciona un valor adicional a reconocer al contratista por \$2.770,4 millones, denominado "Costo Obras Adicionales"; informa además, que este valor se sustenta ***"...ya sea porque aparecieron en los planos arquitectónicos entregados por Colpensiones o porque las condiciones físicas de los inmuebles***



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

***demandaron su ejecución...***” (Negrilla fuera de texto) y sin hacer claridad frente a cuál de los dos conceptos específicamente corresponde la partida adicional a pagar al contratista, situación que genera ambigüedad e incertidumbre sobre la ejecución de los recursos.

Lo expuesto, constituye un presunto hallazgo con incidencia disciplinaria, conforme lo consagrado en la Ley 1474 de 2012, artículo 84, parágrafo 1o. y la resolución N° 117 de 2011, mediante la cual se establecen pautas para desarrollar actividades de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por Colpensiones.

Se presenta falta de claridad en el cobro de las multas por parte de Colpensiones, por el incumplimiento parcial de las obligaciones del contratista, reconocimiento de valores adicionales y pago de arriendos por parte del contratista de oficinas provisionales para Colpensiones.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 46. Tercerización de Funciones (FA)**

La Ley 1151 de 2007, artículo 155 inc. 2° consagra en cuanto a la institucionalidad de la seguridad social y la administradora del régimen de prima media con prestación definida, que “...En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones...” y a su vez, el Decreto 2011 de 2012, artículo 3, numeral 1, establece como una de las funciones de Colpensiones “...el reconocimiento de los derechos pensionales incluyendo aquellos presentados ante el ISS.”

El objeto del contrato 159 de 2013 suscrito con la Fiduprevisora S.A., hace parte de las actividades encaminadas a evacuar la represa de los fallos judiciales recibidos del ISS como los proferidos en contra de Colpensiones, por lo que con miras a alcanzar este objetivo – evacuar la represa – la entidad ha incurrido en tres costos diferentes - ampliación de planta física y de personal, plan de incentivos y constitución del patrimonio autónomo, sin que a la fecha las erogaciones realizadas por estos conceptos se vean reflejadas en el cumplimiento de la meta propuesta y exigida por la Corte Constitucional y en detrimento de los recursos de la entidad.

Adicional a lo expresado, con la suscripción de este contrato se está incurriendo en la tercerización de uno de los objetos misionales de Colpensiones, cual es el de reconocimiento de prestaciones económicas, pues en virtud del mismo la función se traslada al contratista Fiduprevisora de lo que se concluye que las dos entidades – Fiduprevisora y Colpensiones - están cumpliendo el mismo objeto misional para

el cual fue creada Colpensiones, contraviniendo lo expresado en las normas precitadas.

Por lo que se emitirá una Función de Advertencia.

### **Supresión de Cargos ISS en Liquidación**

El artículo 21 del Decreto 2013 de 2012 establece que *“El Liquidador, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, elaborará un programa de supresión de cargos, determinando el personal que por la naturaleza de las funciones desarrolladas debe acompañar el proceso de liquidación”*. A septiembre 30 de 2012 existían 1.686 cargos entre trabajadores oficiales y empleados públicos.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 47. Programa Supresión de Cargos (D)**

El ISS en Liquidación presentó el documento “Programa de Supresión de Cargos”, sin embargo, éste no refleja en forma clara y precisa el número de servidores públicos con que contaba el ISS al momento de decretarse su liquidación y no realizó estudios para determinar cuántos servidores deberían acompañar dicho proceso, tal como lo establecía el artículo 21 del Decreto 2013 de 2012, por lo que además de los servidores que hacían parte de la planta, la entidad contrató en forma paulatina personal para el proceso de liquidación.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme a lo consagrado en el artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

### **Comité de Defensa Judicial y Conciliaciones**

#### *ISS en Liquidación*

Es un grupo interno de trabajo que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Igualmente, fija las directrices para la aplicación de mecanismos de arreglo directo, decide en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, las acciones de repetición, con sujeción, estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes.

El artículo 7 numeral 13 del Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012 señaló que el Liquidador debía crear el comité de conciliación para el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, para la defensa jurídica del Estado y la adopción de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

políticas de defensa judicial y prevención del daño antijurídico. Con Resolución 0091 del 13 de noviembre de 2012 el Apoderado General de la Fiduprevisora S.A. – Liquidador del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación creó el Comité de Conciliación, como una instancia administrativa que actuara como dependencia de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad y con Resolución 0025 del 16 de enero de 2013 se adopta el reglamento interno de dicho comité y en él se desarrolla todo lo relacionado con las solicitudes de conciliación judiciales y prejudiciales, términos, citaciones, desarrollo de secciones, informes, acciones de repetición y llamamiento en garantía, etc.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 48. Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (D)**

El Instituto de Seguros sociales en Liquidación crea el comité de conciliación; sin embargo, se evidencia que éste no ha formulado ni diseñado políticas de prevención del daño antijurídico que orienten la defensa de los intereses de la entidad en liquidación, en desconocimiento de los numerales 1 y 2 del artículo 19 del Decreto 1716 de 2009 y circular No 0011 del 8 de marzo de 2007 Procuraduría General de la Nación y resolución 0091 del 13 de noviembre de 2012 del ISS en Liquidación.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 49. Estudio de Fallos en Contra del ISS (D)**

Teniendo en cuenta que las presunciones de la Ley 678, no son suficientes para encuadrar en ellas todas las posibles conductas, es responsabilidad del Comité de Conciliación estudiar las diferentes causas que pudieron originar la responsabilidad indemnizatoria a cargo del Estado, pues se hace necesario hacer uso de definiciones de dolo o culpa grave dadas, no solamente por la Ley 678, sino por el Código Civil, el Código Penal y tener en cuenta otros elementos de prueba que puedan aplicarse de manera específica al caso en estudio, como: manuales de funciones y reglamentos propios de la entidad, etc. Al respecto se evidencia que el Comité de Defensa Judicial y Conciliación del ISS en Liquidación no ha obrado de manera diligente en el estudio juicioso de las conductas en las cuales los servidores, ex servidores o particulares que desempeñaron funciones administrativas actuaron con dolo o culpa grave.



Por lo anterior, el Comité de Conciliación no puede descartar de plano la procedencia de la acción de repetición aduciendo que el fallo por responsabilidad no dijo nada respecto de la conducta del funcionario o no la calificó como dolosa.

La decisión de iniciar o no el proceso de repetición no se adopta de manera motivada y los miembros del comité solo se adhieren al concepto y/o análisis efectuado por los abogados a quienes se les reparten los casos para estudio.

Situación que se presenta entre otros en los procesos identificados con los Nos: 11001310500720090062500/ 501220090075100/ 500420080032101/ 500720090052/ 500220090031700/ 5021200900068500/ 500420090057100/ 501620100027101, etc. Lo que contraría los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, artículo 26 Decreto 1716 de 2001, Sentencia 46162 del 24 de julio de 2013 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Tercera, Subsección C., Circular OF-107-9641-DJN-0800 Ministerio del Interior y de Justicia.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 50. Estudios Comité de Conciliación (D)

Dentro de los 6 meses siguientes al pago de las condenas, el Comité de Defensa Judicial y Conciliación del ISS debe realizar los estudios necesarios a fin de determinar si se inicia o no el proceso de repetición; proceso que fue incumplido por el ISS dentro del plazo. Dichos estudios están siendo realizados con posterioridad por el Comité de Conciliación del ISS en Liquidación. Lo anterior en desconocimiento del artículo 8 de la Ley 678 de 2001<sup>62</sup>. Situación que se presenta por ejemplo en los siguientes casos.

Tabla 24  
Procesos

Valores expresados en pesos

| N° PROCESO              | DEMANDANTE                | FECHA PAGO SENTENCIA | VALOR SENTENCIA | N° ACTA Y FECHA  |
|-------------------------|---------------------------|----------------------|-----------------|------------------|
| 7300012331000199704867  | Jorge Alberto Cardona     | 13-12-2011           | 350.066.337     | 6 del 15-01-2013 |
| 110013331031200700      | Juan José Rincón          | 04-06-2012           | 138.329.575     | 6 del 15-01-2013 |
| 1999-1372               | Oscar Edmundo Yepes Ponce | 26-08-2011           | 191.209.200     | 6 del 15-01-2013 |
| 7600123310002002196900  | Lucero Galeano Márquez    | 14-09-2011           | 397.463.366     | 6 del 15-01-2013 |
| 25000232600019970521801 | Sebastián Solís           | 28-02-2012           | 54.547.226      | 7 del 22-01-2013 |

Fuente: Elaboró CGR -Información suministrada por ISS en Liquidación

<sup>62</sup> En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena.



Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### ISS EN LIQUIDACIÓN

#### Hallazgo N° 51. Pago Total Capital (D)

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 26 del Decreto 1716 de 2009, el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, debe remitir los actos administrativos y sus antecedentes al Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la entidad, para que en un término no superior a 6 meses se adopte la decisión de iniciar o no el proceso de repetición; sin embargo, se evidenció que en los procesos números 2001-2499, 1996-02714, 2008-0006500, 2010-0290, 2007-0058700, dicho procedimiento no se realizó en su momento por parte del ordenador del ISS, lo que impidió que el Comité tuviera conocimiento de los respectivos hechos y conllevando a una posible caducidad de la acción. Esta situación ya había sido advertida por la CGR en informes anteriores, hoy el ISS en Liquidación debe realizar el estudio de los casos que en su momento el ISS no analizó.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### ISS EN LIQUIDACIÓN

#### Hallazgo N° 52. Procesos Cancelados Después de Cuatro o más Años (D)

El Comité de Defensa Judicial y Conciliación del ISS en Liquidación presentó relación de 153 procesos fallados en contra del ISS entre los años 1999 y 2013 los cuales fueron cancelados en los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013 por \$11.256,8 millones, tal como se muestra en la tabla.

Tabla 25  
Procesos Fallados en Contra del ISS en Liquidación

| AÑO DE CANCELACIÓN | No. DE SENTENCIAS | VALOR                 |
|--------------------|-------------------|-----------------------|
| 2009               | 5                 | 42.936.838            |
| 2010               | 32                | 177.052.525           |
| 2011               | 45                | 4.805.141.229         |
| 2012               | 64                | 6.000.930.034         |
| 2013               | 7                 | 230.751.460           |
| <b>TOTAL</b>       | <b>153</b>        | <b>11.256.812.086</b> |

Fuente: Elaboró CGR -Información suministrada por ISS en Liquidación

Procesos que fueron estudiados por el comité de conciliación en el período comprendido entre el 01 de octubre de 2012 y 31 de diciembre de 2013, sobre los cuales se determinó iniciar procesos de repetición en 11 de ellos, y en 142 se adoptó la decisión de no iniciar dichos procesos.



De otra parte se evidencia que hay procesos fallados en primera instancia que fueron apelados y luego fallados en segunda instancia (Tribunal- casación), en contra del ISS en los años 2007, 2008 y 2009, y que fueron cancelados en el año 2011 y 2012, cinco, cuatro o tres años después de proferidas las sentencias, no siendo cancelados por la entidad los que tienen relación con el régimen de prima media en forma inmediata, ni dentro de los 18 meses que establecía el Decreto 01 de 1984 CCA. Situación que se presentó en los siguientes procesos: 2005-0286, 2004-1389, 11200500-22201, 11001310500220060053200, 2005-0924, 2004-1389, 2005-0321, 2005-0437, 0500131050102004-010100, 0500131050032004112700, 110013105014-20070058700, 2009-0301, 2007-00365. Desconociendo el artículo 177 del Decreto 01 de 1984, artículo 195 Ley 1437 de 2011 y art. 53 de la C.P.

Igualmente, existen procesos que se fallaron en primera o única instancia en el año 2003 y 2006, y se cancelaron en el año 2011 y 2012, ocho y seis años después, es el caso de los procesos Nos: 11001310500220010064001/501420070047300, 19200600519-01 y en otros procesos se desconoce la fecha de la sentencia de primera y segunda instancia.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 53. Procesos Terminados (D)

El ISS en Liquidación presentó relación de 199.682 procesos terminados y/o fallados años 2002 al 2012 tanto favorables como desfavorables al ISS, tal como se muestra en el cuadro; de estos 45.373 presentan fecha de terminación y 154.309 no reporta la fecha de terminación.

Tabla 26  
Relación de Procesos terminados 2002 - 2012

| SECCIONAL                | N° PROCESOS    |
|--------------------------|----------------|
| Antioquia                | 60.539         |
| Atlántico - Cundinamarca | 39.693         |
| Risaralda – Valle        | 53.514         |
| Resto del país           | 45.936         |
| <b>TOTAL</b>             | <b>199.682</b> |

Fuente: Elaboró CGR -Información Suministrada por ISS en Liquidación

De los procesos fallados a favor y en contra del ISS en los años 2010, 2011 y 2012 se estableció: en el año 2010 se registran 7.491 procesos terminados, de estos 2.098 se desconoce el resultado del fallo, 1.466 tiene fallo favorable, de los cuales 21 registran valor de sentencia por \$117,1 millones; 3.927 procesos con fallo

desfavorable, de los cuales 808 registran valor total de \$22.245,7 millones y 4.564 entre favorables y desfavorables no registran valor.

**Tabla 27**  
**Relación de Procesos terminados 2010**

Valores expresados en pesos

| 2010                             | Nº DE PROCESOS | NO REGISTRAN VALOR DE SENTENCIA | REGISTRAN VALOR DE SENTENCIA | MONTO          |
|----------------------------------|----------------|---------------------------------|------------------------------|----------------|
| Se desconoce resultado del fallo | 2.098          |                                 |                              |                |
| Con fallo favorable              | 1.466          | 1.445                           | 21                           | 117.137.163    |
| Con fallo desfavorable           | 3.927          | 3.119                           | 808                          | 22.245.739.749 |
| <b>TOTAL PROCESOS TERMINADOS</b> | <b>7.491</b>   | <b>4.564</b>                    | <b>829</b>                   |                |

Fuente: Elaboró CGR -Información Suministrada por ISS en Liquidación

En el 2011 se registran 10.901 procesos terminados, con 2.562 fueron fallos favorables al ISS, de los cuales 59 registran valor por \$207,2 millones y 2.503 no registran valor. Presentan fallo desfavorable 6.030 procesos, de los cuales 1.480 registran valor por \$68.405,9 millones y en 4.550 se desconoce, y en 2.309 procesos no se conocen si los fallos son desfavorables o favorables al ISS, tal como se muestra en el cuadro.

**Tabla 28**  
**Relación de Procesos terminados 2011**

Valores expresados en pesos

| 2011                             | Nº DE PROCESOS | Nº REGISTRAN VALOR DE SENTENCIA | REGISTRAN VALOR DE SENTENCIA | MONTO          |
|----------------------------------|----------------|---------------------------------|------------------------------|----------------|
| Se desconoce resultado del fallo | 2.309          |                                 |                              |                |
| Con fallo favorable              | 2.562          | 2.503                           | 59                           | 207.259.484    |
| Con fallo desfavorable           | 6.030          | 4.550                           | 1.480                        | 68.405.905.997 |
| <b>TOTAL PROCESOS TERMINADOS</b> | <b>10.901</b>  | <b>7.053</b>                    | <b>1.539</b>                 |                |

Fuente: Elaboró CGR -Información Suministrada por ISS en Liquidación

En el 2012 se registraron 9.569 procesos terminados, 2.158 son favorables al ISS y de estos 30 registran valor por \$94,0 millones y 2.128 no lo registran. En 5.173 procesos los fallos son desfavorables al ISS, de estos 4.576 no presentan valor de sentencia y 597 son valorizados en \$16.726,9 millones y 2.238 se desconoce si son favorables o desfavorables.

**Tabla 29**  
**Relación de Procesos terminados 2012**

Valores expresados en pesos

| 2012                             | Nº DE PROCESOS | NO REGISTRAN VALOR DE SENTENCIA | REGISTRAN VALOR DE SENTENCIA | MONTO          |
|----------------------------------|----------------|---------------------------------|------------------------------|----------------|
| Se desconoce resultado del fallo | 2.238          |                                 |                              |                |
| Con fallo favorable              | 2.158          | 2.128                           | 30                           | 94.008.640     |
| Con fallo desfavorable           | 5.173          | 4.576                           | 597                          | 16.726.942.924 |
| <b>TOTAL PROCESOS TERMINADOS</b> | <b>9.569</b>   | <b>6.704</b>                    | <b>627</b>                   |                |

Fuente: Elaboró CGR -Información Suministrada por ISS en Liquidación

Esto demuestra que el ISS en Liquidación no tiene certeza de los procesos terminados y cuanto se ha cancelado por los mismos, no ha realizado gestión alguna para recuperar los valores de las sentencias a favor del ISS, presentando cifras financieras que no corresponden con la realidad e inobservando las normas del PGCP.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### ISS EN LIQUIDACIÓN

#### Hallazgo N° 54. Presentación Demandas Acciones de Repetición (D)

Del estudio realizado entre marzo de 2012 y octubre de 2013 por el comité de conciliación del ISS y del ISS en Liquidación a los procesos fallados en contra del ISS y cancelados por este, se encontró que en 47 procesos se tomó la decisión de repetir. Sin embargo, la entidad que estaba en la obligación de iniciar los procesos de repetición dentro de los tres meses siguientes a la adopción de la decisión, no presentó las demandas, dejando vencer el plazo, tal como se relaciona en el cuadro con el riesgo de que se presente la caducidad de la acción para poder repetir, en desconocimiento del artículo 26 del Decreto 1716 de 2009, tal como se muestra en el cuadro.

Procesos que tienen que ver con fallas médicas, fallas en la prestación de servicios, re liquidación pensión de vejez, reconocimiento de contrato de trabajo.

Tabla 30  
Relación de Procesos

| ACTAS |            | PROCESO / DEMANDANTE                | PLAZO EN MESES SIN PRESENTAR DEMANDAS |
|-------|------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| N°    | FECHA      |                                     |                                       |
| 33    | 15-03-2012 | Germán Riveros Alzate               | 23                                    |
| 35    | 21-03-2012 | William Peñaranda Vásquez           | 23                                    |
| 41    | 04-04-2012 | María Esneyre Valencia              | 22                                    |
| 45    | 13-04-2012 | Jorge Alexander Cepeda Suarez       | 22                                    |
| 51    | 02-05-2012 | Ilva Montero de Enríquez            | 21                                    |
| 51    | 02-05-2012 | Delfia Martínez Salas               | 21                                    |
| 52    | 02-05-2012 | Aura María Bernal                   | 21                                    |
| 55    | 11-05-2012 | Carlos Alberto Tabares              | 21                                    |
| 56    | 11-05-2012 | Juan Carlos Gómez                   | 21                                    |
| 58    | 15-05-2012 | Mónica Varona de Osejo              | 21                                    |
| 62    | 23-05-2012 | Eucaris de los Ángeles              | 21                                    |
| 62    | 23-05-2012 | John Jairo Valencia                 | 21                                    |
| 63    | 23-05-2012 | José Alberto Camacho                | 21                                    |
| 66    | 06-06-2012 | Margarita de Jesús Araque de García | 20                                    |
| 67    | 06-06-2012 | Diana Hilda Valle Guerra            | 20                                    |
| 70    | 13-06-2012 | Eulalia González Orjuela            | 20                                    |
| 71    | 21-06-2012 | Ana Gladys Aguirre Arango           | 20                                    |
| 113   | 12-09-2012 | Verónica Duque                      | 17                                    |
| 113   | 12-09-2012 | María Roció Guarín de Rojas         | 17                                    |



| ACTAS |            | PROCESO / DEMANDANTE                                   | PLAZO EN MESES SIN PRESENTAR DEMANDAS |
|-------|------------|--|---------------------------------------|
| Nº    | FECHA      |  |                                       |
| 117   | 19-09-2012 | Beatriz Elena Osorio                                   | 17                                    |
| 117   | 19-09-2012 | Gustavo Rodríguez Rodríguez                            | 17                                    |
| 117   | 19-09-2012 | Gloria Cecilia Pulgarin                                | 17                                    |
| 3     | 11-12-2012 | 68001231500019930925501 - José Pedro Hernán Tamayo     | 14                                    |
| 4     | 18-12-2012 | 2001-2499 - Martha Cecilia Parra Palacios              | 14                                    |
| 6     | 01-01-2013 | Juan José Rincón Ángel                                 | 13                                    |
| 6     | 01-01-2013 | Oscar Edmundo Yepes Ponce                              | 13                                    |
| 6     | 01-01-2013 | Lucero Galeano Márquez                                 | 13                                    |
| 7     | 22-01-2013 | Sebastiana Solis                                       | 13                                    |
| 7     | 22-01-2013 | José Germán Martínez                                   | 13                                    |
| 11    | 19-02-2013 | Fernando Benítez Calderón                              | 12                                    |
| 11    | 19-02-2013 | Manuel Antonio Ardila                                  | 12                                    |
| 13    | 12-03-2013 | Gloria Stella Hernández Puco                           | 11                                    |
| 17    | 16-04-2013 | Luis Arturo Cubillos                                   | 10                                    |
| 19    | 30-04-2013 | Gustavo Eduardo Hernández Colmenares                   | 10                                    |
| 27    | 14-06-2013 | 080013331012200800153- Nury Gladis Poveda de Constante | 7                                     |
| 27    | 14-06-2013 | 05001233100020060227800-Edgar de Jesús Ramírez y Otros | 7                                     |
| 39    | 13-08-2013 | 2007-00200-00 - Ana Lucia Carrillo y Otros             | 6                                     |
| 40    | 20-08-2013 | 050013331030199902804-01 - Alberto Narváez Quiroz      | 6                                     |
| 51    | 29-09-2013 | José Luis Piñeros Hernández                            | 5                                     |

Fuente: Elaboró CGR -Información Suministrada por ISS en Liquidación

De otra parte existen demandas de acción de repetición surgidas de procesos en contra del ISS y que fueron rechazadas por caducidad de la acción, pues se presume que se presentaron cuando ya había transcurrido el plazo de dos años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública, sin que se conozcan las acciones tomadas por la entidad.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

#### *Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*

Con Resolución No 16 del 09 de abril de 2012 Colpensiones constituye el Comité de Conciliación y Defensa Judicial y con acta No 2 del 14 de mayo de 2012 el comité de conciliación y defensa judicial de la administradora designa a la secretaria técnica y coordinadora del comité de conciliación. Igualmente, determina los principios rectores del comité (legalidad, igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, etc), establece cuales son los miembros permanentes u ocasionales; señala las funciones del comité, del secretario técnico, la participación de la oficina de control interno, tramite de impedimentos y recusaciones, desarrollo de sesiones, prevención del daño antijurídico y políticas para la defensa judicial, acciones de repetición, llamamiento en garantía, archivos del comité de conciliación y de la secretaria técnica.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 55. Estudios y Evaluaciones a Demandas y Sentencias (D)**

El Comité de Defensa Judicial y Conciliación de Colpensiones no ha realizado estudios y evaluaciones periódicas de las demandas, sentencias, conciliaciones, hechos y argumentaciones jurídicas; no agrupó la información con criterios unificados para facilitar la preparación de listados de causas, tipologías de daños y tipos de conducta en los que ha incurrido la administración, con el fin de determinar las causas generadoras de los conflictos, el índice de condenas, los tipos de daño por las cuales resulta demandada o condenada la institución y las deficiencias en las acciones administrativas de la entidad, o en las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correcciones, tal como lo establece el numeral 3 del artículo 19 del Decreto 1716, numeral 3 del artículo 3 de la Resolución 16 de 2012 de Colpensiones.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 56. Remisión Actos Administrativos y Antecedentes (D)**

El ordenador del gasto de Colpensiones al día siguiente del pago total del capital de las condenas no remite los actos administrativos y sus antecedentes al comité de conciliación, para que dicho comité en un término no superior a seis meses adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, tal como lo determina el artículo 26 del Decreto 1716 de 2009 y el artículo 3 numeral 7 de la resolución 016 del 9 de abril de 2012 de Colpensiones.

De otra parte, al comité de conciliación se le cumplió el plazo de seis (6) meses para la evaluación y la adopción de la decisión motivada de iniciar o no los procesos de repetición de las sentencias canceladas entre febrero y septiembre de 2013, pues llevan entre seis y 12 meses de haber sido canceladas las sentencias sin realizarse los estudios pertinentes, en desconocimiento del artículo 26 del Decreto 1716 de 2009, artículo 8 de la Ley 678 de 2001

Se debe tener en cuenta, que la Administradora Colombiana de Pensiones, en el año 2013 cancelo 3872 sentencias de las entregadas por el ISS en Liquidación para cumplimiento y 3242 sentencias encontradas en los expedientes administrativos ingresándolas a nómina y cancelándolas entre febrero y diciembre, tal como se muestra en el cuadro:

**Tabla 31**  
**Relación de Sentencias**

| <b>AÑO</b>  | <b>MES DE CANCELACIÓN</b> | <b>Nº SENTENCIAS ENTREGADAS PARA CUMPLIMIENTO</b> | <b>Nº SENTENCIAS ENCONTRADAS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS</b> |
|-------------|---------------------------|---|--|
| <b>2013</b> | Febrero                   | 0   | 10   |
|             | Marzo                     | 1   | 12   |
|             | Abril                     | 3   | 28   |
|             | Mayo                      | 135   | 123  |
|             | Junio                     | 395   | 357  |
|             | Julio                     | 570   | 518  |
|             | Agosto                    | 567   | 512  |
|             | Septiembre                | 569   | 494  |
|             | Octubre                   | 701   | 462  |
|             | Noviembre                 | 365   | 621  |
|             | Diciembre                 | 166   | 105  |

Fuente: Elaboró CGR -Información Suministrada por Colpensiones

Colpensiones en las sentencias canceladas en el año 2013, no suministró las fechas de las mismas ni las de su ejecutoria, razón por el cual no se pudo establecer el inicio y el fin del plazo de 10 meses que tiene la institución para efectuar los pagos de las condenas impuestas, pues el plazo con que cuenta la entidad es determinado, tal como lo establece el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011. Si el plazo fuera indeterminado se estaría vulnerando el derecho al debido proceso.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 57. Procedencia del Llamamiento en Garantía (D)**

Los abogados externos apoderados en los procesos que cursaban y/o cursan en contra de Colpensiones no presentaron a la entidad informes sobre la procedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición en aquellos casos en los cuales cuando a una de las partes (entidad Estatal) le asiste derecho para exigir la indemnización de perjuicios de un tercero (Funcionario público) o el reembolso total o parcial del pago que hubiere tenido que hacer como resultado de la sentencia; para que posteriormente el Comité de conciliación determinara la procedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición, en desconocimiento de los artículos 64 y 65 del CGP, artículo 27 Decreto 1716 de 2009.

El llamamiento en garantía es un mecanismo procesal para que la repetición se decida en la sentencia que concluye el proceso entre el particular afectado y el Estado, evitándole a la entidad demandada la iniciación de un nuevo proceso en ejercicio de la acción de repetición, pudiéndose definir en un mismo proceso y en



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

forma concreta si el comportamiento del llamado en garantía fue doloso o gravemente culposo y solo puede ejercitarse en el término de fijación de lista, es decir, antes de que el proceso respectivo se abra a pruebas, tal como lo determina el artículo 19 y 20 de la Ley 678 de 2001, artículo 217 del CCA, sentencia C-484 de 2002 Corte Constitucional. Ocasionando que la entidad pierda la oportunidad de recuperar los recursos que debió erogar en exceso.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

### **Vehículos ISS en Liquidación**

A 28 de septiembre de 2012 el ISS poseía 117 vehículos en los cuales figuraban motocicletas, microbuses, camperos, camiones, ambulancias, automóviles, repartidos en las diferentes seccionales del Instituto de Seguros Sociales.

De dicho listado se solicitó las carpetas de los vehículos con placas OAI-044, OAI-045, OAI-047, OAI-048, OBA-473, OBA-474, ONI-192, OOA-405, OTC-471, OTC-836, OTC-837, OTC-838, OYE-272, OYE-146, OYE-863, OZ-3104, OOA-420, ONH-490, ONH-978, ONH-626, ONH-292, OHK-011, OAI-062, ONH-771 para su análisis y evaluación.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 58. Pago de Impuestos (D) (F)**

A partir de la escisión del ISS y de acuerdo con el artículo 20 del Decreto 1750 de 2003, los bienes para la prestación de servicios de salud debieron pasar a las diferentes ESEs. Hoy se encuentran vehículos ubicados en las diferentes seccionales del ISS en mal estado, cuya transferencia no se realizó en su momento o en otros casos el traspaso no se legalizó; debido a esta falta de gestión, el ISS pagó por concepto de impuestos de vehículos entre los años 2002 al 2013 un total de \$6.893.880, situación que se considera antieconómica, más si se tiene en cuenta que éstos son vehículos oficiales que no pagan impuesto, tal como lo señala el Artículo 145 de la Ley 488 de 1998, sentencia del Consejo de Estado del 12 de marzo de 2012, radicado 18444, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta. De acuerdo con el siguiente cuadro, se presenta la relación de pagos y la identificación de los vehículos afectados:

**Tabla 32**  
**Relación de Pagos por Concepto de Impuestos de Vehículos**

Valores expresados en pesos

| <b>AÑO GRAVABLE</b> | <b>ONI-192</b>   | <b>OOA-405</b> | <b>OOA-420</b> | <b>OYE-272</b>   | <b>OYE-863</b> | <b>OYE-146</b> |
|---------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|
| 2009                | 1.769.000*       | 82.000         | 82.000         | 351.800          | 89.000         | 101.000        |
| 2010                | 248.000          | 83.000         | 83.000         | 396.100          | 186.100        | 161.100        |
| 2011                | 518.900          | 251.900        | 251.900        | 277.720          | 125.760        | 103.000        |
| 2012                | 259.900          | 101.900        | 101.900        | 415.700          | 204.000        | 185.700        |
| 2013                |                  |                |                | 242.700          | 111.000        | 109.700        |
| <b>TOTAL</b>        | <b>2.795.800</b> | <b>517.900</b> | <b>518.800</b> | <b>1.684.020</b> | <b>716.860</b> | <b>660.500</b> |

Fuente: Elaboró CGR -Información Suministrada por ISS en Liquidación

\*Pago en 2009 por el año gravable 2002 y 2003

De otra parte en la ciudad de Cali se tenían otros vehículos de los cuales se cancelaron impuestos por \$4,5 millones y por ser vehículos oficiales estaban exentos de ello, tal como se muestra en el cuadro.

**Tabla 33**  
**Relación de Pagos por Concepto de Impuestos de Vehículos**

Valores expresados en pesos

| <b>AÑO GRAVABLE</b> | <b>ONH-626</b> | <b>ONH-978</b> | <b>ONH490</b>  | <b>ONH-771</b> | <b>OHK-011</b> | <b>ONH-292</b> |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 2009                | 158.000        | 233.000        | 229.000        | 199.000        | 104.000        | 206.000        |
| 2010                | 157.000        | 215.000        | 251.000        | 248.000        | 188.000        | 203.000        |
| 2011                | 134.600        | 194.600        | 216.600        | 194.600        | 177.600        | 178.600        |
| 2012                | 131.900        | 200.900        | 212.900        | 235.900        | 107.900        | 167.900        |
| 2013                |                |                |                |                |                |                |
| <b>TOTAL</b>        | <b>581.500</b> | <b>843.500</b> | <b>909.500</b> | <b>877.500</b> | <b>577.500</b> | <b>755.500</b> |

Fuente: Elaboró CGR -Información Suministrada por ISS en Liquidación

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$11.3 millones.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 59. Vehículos para Prestación de Servicios de Salud (D)

En las seccionales de Chocó, Santander, Valle, Sucre y Tolima se encuentran vehículos que pertenecen al negocio de salud y debido a su deterioro, no están en condiciones de utilización. Tal como se indicó, estos bienes no fueron transferidos oportunamente a las ESE y a la fecha no se ha tomado decisión para su venta, remate u otro destino, lo que conlleva desgaste administrativo y posibles gastos de mantenimiento, arriendo, etc. En desconocimiento del artículo 20 del Decreto 1750 de 2003.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## Acciones de Tutela y Desacatos ISS en Liquidación

La acción de tutela debe garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas. Cuando el juez determina que un derecho esencial ha sido vulnerado o se encuentra en inminente violación, la orden que profiere para protegerlo debe ser cumplida pronta y cabalmente, en los términos en los cuales ha sido establecido por la sentencia.

Con el fin de lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia el juez de tutela, mantiene la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminada la causa de la amenaza. Previendo que el fallo judicial no se cumpla, el Decreto 2591 de 1991 establece la posibilidad de que se inicie un trámite incidental de desacato en contra de la autoridad, por el no cumplimiento de la orden judicial, siendo el recurso final que tiene el sujeto accionante para lograr el cumplimiento de la decisión judicial tratando con ello de evitar que la decisión quede sin cumplir.

### ISS EN LIQUIDACIÓN

#### Hallazgo N° 60. Procesos Acciones de Tutela ISS en Liquidación (D)

Hasta el 28 de septiembre de 2012 existían 281.565 procesos de acciones de tutela y entre octubre de 2012 y noviembre de 2013 se instauraron 56.824; según el aplicativo GESTU existen 338.389 registros de procesos de acciones de tutela.

Por los tres últimos años, el estado de las tutelas a 28 de septiembre de 2012 se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 34  
Estado de Tutelas

| AÑO TUTELA   | EN ARCHIVO    | EN PROCESO DE DEPURACIÓN | TOTAL          |
|--------------|---------------|--------------------------|----------------|
| 2010         | 15.717        | 44.025                   | 59.742         |
| 2011         | 19.371        | 47.897                   | 67.268         |
| 2012         | 11.254        | 44.152                   | 55.406         |
| <b>TOTAL</b> | <b>46.342</b> | <b>136.074</b>           | <b>182.416</b> |

Fuente: Elaboró CGR -ISS en Liquidación

El ISS en Liquidación entre octubre de 2012 y el 31 de enero de 2014 ha revisado y depurado acciones de tutela de los años 2010 al 2012, de las cuales ha archivado 91.693 quedando un remanente por depurar de 44.381.

Entre el 28 de septiembre de 2012 al 30 de noviembre de 2013 se instauraron 56.824 acciones de tutela contra el ISS en Liquidación, relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con prestación definida, las que se clasifican de la siguiente forma:

Tabla 35  
Acciones de Tutela del 28-09-2012 al 30-11-2013

| ESTADO ACTUAL                                       | CANTIDAD      |
|---|---------------|
| Archivadas  | 9.578         |
| Gestionadas – pendientes de obtener auto de archivo | 47.246        |
| <b>TOTAL</b>  | <b>56.824</b> |

Fuente: Elaboró CGR -ISS en Liquidación

En conclusión, la entidad aún tiene pendiente de revisar, verificar y depurar, mínimo 91.627 acciones de tutela, correspondiente a los años 2010 a 2013; sin incluir aquellas acumuladas y anteriores a 2009. Con lo que se establece incumplimiento al artículo 3º del Decreto de liquidación 2013 de 2012 mediante el cual determina *“con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida”*, pues pasados más de un año del primer plazo para la liquidación, existe un número considerable de tutelas sin resolver.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 61. Desacatos y Sanciones

Entre el año 2010 y el 28 de septiembre de 2012 se tenían 42.830 incidentes de desacato, 5.924 sanciones y 3.723 sanciones confirmadas entre arrestos y multas, tal como se muestra en el cuadro.

Tabla 36  
Sanciones

| AÑO DE TUTELA | TRAMITE INCIDENTAL | SANCIÓN      | CONFIRMACIÓN DE SANCIÓN | TOTAL         |
|---------------|--------------------|--------------|-------------------------|---------------|
| 2010          | 12.922             | 376          | 1.980                   | 15.278        |
| 2011          | 17.352             | 2.701        | 1.739                   | 21.792        |
| 2012          | 12.556             | 2.847        | 4                       | 15.407        |
| <b>TOTAL</b>  | <b>42.830</b>      | <b>5.924</b> | <b>3.723</b>            | <b>52.477</b> |

Fuente: Elaboró CGR -ISS en Liquidación

Por incumplir las órdenes proferidas por los Juzgados y tribunales y con base en las facultades, los jueces impusieron entre el año 2010 y 2012 a los diferentes funcionarios del ISS, sanciones correccionales de 1 a 180 días, para un total de 16.866 días de arresto en 3.381 procesos; y multas por \$5.549,8 millones en 3.269 procesos, tal como lo determinan el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y las Sentencias C-243 de 1996, T-351 de 1993 y C-1006 de 2008 de la Corte Constitucional.

Tal como lo ha establecido la CGR en sus informes anteriores, el ISS no da cumplimiento a las normas legales y a la Jurisprudencia de las altas cortes, ocasionada por falta de unificación de criterios al aplicar la normatividad, inadecuada gestión institucional, debilidades de control, perjudicando a los beneficiarios de los derechos.

### **Archivo ISS en Liquidación**

Los archivos son parte fundamental y constitutiva de la Administración Pública, instrumentos básicos para su modernización, manifestaciones concretas de su gestión, su política y sus finalidades, son parte legítima y necesaria para el funcionamiento de las entidades; constituyen una herramienta indispensable para la administración, la gestión económica y la política. Documentan las personas, los derechos y las instituciones; favorecen la acumulación de los elementos necesarios para la comunicación de las ideas y como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, son garantía de la transparencia en el desarrollo de la gestión pública.

Las entidades oficiales son las responsables del trámite documental, desde su producción o recepción hasta su preservación y disposición final y de la administración de sus archivos.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 62. Alistamiento de Archivos y Expedientes**

En la seccional de Santander y durante el proceso de alistamiento documental, se encontraron documentos que corresponden a expedientes que ya han sido intervenidos y que al aportarse con posterioridad a dicho proceso, no se incluyen físicamente dentro del expediente, únicamente quedan digitalizados.

Lo anterior genera que al ser consultados los expedientes físicos a los que corresponden los documentos, éstos no reflejen la totalidad de los soportes de las imágenes digitalizadas, lo cual podría afectar el proceso de reconocimiento de prestaciones económicas.

### **ISS EN LIQUIDACIÓN**

#### **Hallazgo N° 63. Normas de Archivo**

Los archivos documentales que reposan en las dependencias de la seccional, corresponden a diferentes seccionales, al verificar el estado y conservación de los mismos, se observó:



- Cajas de cartón sin identificar su contenido, en mal estado de conservación, algunas se encuentran abiertas y con la documentación expuesta al ambiente.
- Cajas abiertas que contienen tarjetas de reseña, sin protección.
- Gran volumen de cajas contentivas de archivo las cuales no han sido intervenidas para el alistamiento y entrega.

Con lo anterior se incumple lo establecido en el artículo 2º del Acuerdo 49 de 2000 del Archivo General de la Nación, ocasionando que la documentación se pierda o deteriore, impidiendo que esta haga parte del historial de los expedientes administrativos e historias laborales correspondientes y a su vez esto impacta en el proceso de actualización de historias laborales y reconocimiento de prestaciones económicas, en perjuicio del cumplimiento misional, en la calidad y oportunidad en la prestación del servicio al ciudadano.

## ISS EN LIQUIDACIÓN

### Hallazgo N° 64. Archivos a Cargo de Servidores (D)

Se presentaron incumplimientos en las diferentes entregas de archivos y demás documentos, tanto entre las dependencias de las respectivas seccionales, como desde allí hacia los principales centros de recepción, y de estos hacia el Nivel Nacional. Incumplimientos ocasionados porque los responsables de la información y de los archivos, no cumplieron en forma adecuada con la entrega formal que exige el artículo 45 del Decreto de liquidación<sup>63</sup> 2013 de 2012. Al respecto, no se evidencian acciones por parte del liquidador que permitan establecer culpabilidades frente a posibles y eventuales demandas por falta de documentos, ya que en muchas ocasiones ha sido imposible la consecución de los mismos.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## Procesos Judiciales

*Procesos judiciales con sentencia entregados por el ISS en liquidación a Colpensiones para cumplimiento.*

Según la Unidad de Procesos de la Dirección Jurídica Nacional del ISS en Liquidación con corte a 31 de diciembre de 2013 ha efectuado la entrega de 11.307 sentencias de las cuales se encontraban duplicadas 252 y se han devuelto 93

---

<sup>63</sup> Obligaciones especiales de los servidores públicos de manejo y confianza y responsables de los archivos de la entidad. Los servidores públicos que desempeñen empleos o cargos de manejo y confianza y los responsables de los archivos de la entidad deberán rendir las correspondientes cuentas fiscales e inventarios y efectuar la entrega de los bienes y archivos a su cargo...



sentencias para que se consigan los requisitos faltantes, para un total de 11.055 sentencias entregadas a Colpensiones para su pago.

Colpensiones señala que el ISS en Liquidación le ha entregado 11.249 sentencias de las cuales 187 son duplicidades, 6 casos de ISS patrono, 7 sentencias absolutorias y 2 casos de gastos médicos, siendo el universo entregado por el ISS en Liquidación de 11.047 sentencias para pago.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 65. Procesos Judiciales/Cumplimiento de Sentencias

Colpensiones señala que el ISS en L. le ha entregado 11.249 sentencias, de las cuales 187 son duplicidades, 6 corresponden a ISS patrono, 7 sentencias absolutorias y 2 casos a pagos médicos, para un total de 11.047 sentencias recibidas. De otra parte Colpensiones señala que no se cuenta con información referente al juzgado, valor de la sentencia, fecha de fallo en firme, identificación como proceso ordinario o ejecutivo laboral.

De los 11.047 procesos con fallo entregados por el ISS, Colpensiones ha cancelado 3.881 por \$30.230,2 millones y de estos solamente se incluyeron en nómina 3.872 y 9 que no ingresaron; en este valor se incluyeron los conceptos correspondientes a indexación, intereses moratorios, retroactivos, mesadas e incrementos, tal como se discrimina en el cuadro siguiente:

Tabla 37  
Pago de Intereses e Indexaciones

Valores expresados en pesos

| INDEXACION    | INTERESES MORATORIOS | RETIRO MESADA  | RETIRO MESADA ADICIONAL | INCREMENTOS    | TOTAL          |
|---------------|----------------------|----------------|-------------------------|----------------|----------------|
| 1.044.024.144 | 5.414.315.456        | 11.933.823.366 | 1.404.695.316           | 10.433.423.657 | 30.230.281.939 |

Fuente: Elaboró CGR - Colpensiones

Quedan pendiente de pago 7.166 sentencias, de las cuales 3.045 se encuentran pendientes de cumplimiento, 234 han sido revisados, 1.339 se encuentran en proceso de revisión física para un total de 9099; lo que indica que Colpensiones no se ha pronunciado sobre el trámite surtido a 1948 procesos fallados de los entregados por el ISS en Liquidación.

La entidad manifiesta que ha gestionado las sentencias conforme a la capacidad instalada; sin embargo, para agilizar el cumplimiento de las mismas se celebró el 30 de diciembre de 2013 el contrato N° 159 de 2013 con la Fiduprevisora, lo que permitió aumentar el personal destinado para el cumplimiento de las sentencias.



Se evidencia que la capacidad instalada de la entidad, no es suficiente para atender dicha operación, lo que indica una deficiente planeación para la entrada en operación y aunque se argumente que se desconocía la dimensión del negocio misional, la etapa pre operativa, que duró aproximadamente 3 años, dentro de los cuales se trabajó aunadamente con el ISS, se considera suficiente para que la entidad tuviera la oportunidad de conocer la magnitud de lo que implicaba el manejo de los pagos por fallos judiciales y el negocio misional en general.

Además de lo descrito ha ocasionado que la entidad haya incurrido en mayores costos para su operación. Esto también impacta el término legal que establece la ley para el cumplimiento de los fallos y la vulneración del derecho fundamental de las personas de contar con el mínimo vital.

*Pagos por sentencias judiciales, costas, intereses moratorios, indemnizaciones moratorias y agencias en derecho vigencia 2012 y 2013 ISS y ISS en Liquidación*

El ISS en Liquidación presenta relación de pagos realizados por concepto de sentencias judiciales de acuerdo con los registros del SAP así: Para el año 2012 relaciona 6.458 procesos terminados y cancelados por valor de \$52.922,3 millones, sin que se determine los valores por intereses, indexación, agencias en derecho, indemnizaciones. Para el año 2013 presenta relación de 5.341 procesos terminados y cancelados por \$20.702.6 millones sin que se determine a que comprende si a pago de sentencias, intereses, indexación, agencias en derecho.

**COLPENSIONES**

**Hallazgo N° 66. Pago de Sentencias, Intereses y Otros**

El ISS en Liquidación presentó relación de sentencias canceladas junto con intereses, indemnizaciones, indexación y costas así: para el año 2012 por \$52.927 millones respecto de 6458 sentencias y para el año 2013 canceló \$20.702 millones por 5.341 sentencias, correspondientes a los negocios de pensiones, administradora general y EPS, tal como se muestra en el cuadro:

**Tabla 38**  
**Relación Pago de Sentencias**

Valores expresados en millones

| CONCEPTO PAGOS       | AÑO 2012      | AÑO 2013      |
|----------------------|---------------|---------------|
| sentencias           | 28.760        | 12.703        |
| Intereses moratorios | 3.368         | 219           |
| Indemnización        | 7.312         | 0             |
| Indexación           | 1.105         | 174           |
| Costas               | 12.382        | 233           |
| Aportes Planilla J   | 0             | 7.373         |
| <b>TOTAL</b>         | <b>52.927</b> | <b>20.702</b> |

Fuente: Elaboró CGR -Información suministrada por Colpensiones



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sin embargo no se identifica el recurso con el cual se cancelaron dichos conceptos, administradora, patrimonios autónomos (para 2012) o los demás negocios. Situación que se genera por debilidades de control, falta de coordinación entre las áreas involucradas, desconocimiento o registro incompleto de demandas, e insuficiencia de validaciones, no permitiendo conocer el valor pagado, generando información poco confiable.

### **Procesos Judiciales Activos Entregados por el ISS en Liquidación a Colpensiones**

El ISS en Liquidación presenta relación y/o base de datos de procesos que estaban activos al 28 de septiembre de 2012 por riesgo y negocios nivel nacional y seccional así: procesos activos de las seccionales del ISS con 53.666 procesos con los campos, numero de radicado y/o proceso, despacho judicial, Seccional, fecha de notificación, pretensión principal, estado del proceso, apoderado, demandante-demandado, etc. De la Seccional Antioquia se relacionan 24.114 procesos activos con los mismos campos del anterior.

Colpensiones señala que el ISS en Liquidación entrego 70.225 procesos judiciales de los cuales se realizó depuración, quedando 62.038 procesos y que fueron recibidos por la entidad.

### **COLPENSIONES**

#### **Hallazgo N° 67. Procesos Judiciales Entregados por el ISS a Colpensiones**

Del universo de los procesos activos entregados por el ISS a Colpensiones, luego de la depuración adelantada por el contratista Litigar, se reportan 16.938 procesos como activos y 45.100 procesos como inactivos.

De los 45.100 procesos inactivos 1.279 correspondían a procesos con sentencias cumplidas por lo que se infiere que solo eran inactivos 43.851. En respuesta a la observación Colpensiones señala que los 43.851 procesos 6 cuentan con fecha de fallo, 27.666 se encuentran terminados o archivados, 13.791 se encuentran con fecha de archivo 139 no aparece vinculado el ISS ni Colpensiones, 677 no fueron encontrados y 1572 se desconoce su estado.

Sin embargo se desconoce si Colpensiones en los procesos terminados o archivados adelantó gestión en cuanto a defensa judicial o solo se dejó que siguieran el curso normal en los respectivos juzgados y tribunales. En 2.249 procesos la entidad no ha realizado las gestiones necesarias para determinar el estado de los procesos. Lo que ocasionaría que de no contar con defensa judicial oportuna, conllevará a que la entidad deba asumir mayores costos en cuanto a las condenas se refiere.



## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 68. Depuración de PQRS

En la depuración de PQRS, se han encontrado 963 sentencias para cumplimiento, de las cuales 627 se encuentran con acto administrativo, 320 enviadas a reconocimiento sin estudio de seguridad y 16 enviadas a reconocimiento con estudio de seguridad, sin que se conozcan los valores que se deben cancelar por cada una de ellas.

A diciembre 31 de 2013, se había proferido 2874 sentencias en contra de Colpensiones y recibidas efectivamente por ella, y 5096 fallos pendientes por recibir, para un total de 7970, lo que indica que a la fecha ya se cuenta con una represa de sentencias pendientes de cumplimiento, lo que lleva necesariamente a que se tenga que pagar mayores valores por concepto de indexaciones, e intereses, afectando negativamente los recursos de los fondos.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 69. Pago de Sentencias – Intereses e Indexación (D)

Se cancelaron por intereses e indexaciones \$27.520,7 millones con recursos provenientes de los fondos de vejez, invalidez y sobrevivientes por el no pago oportuno de las pensiones, disminuyendo los recursos de los fondos, toda vez que estos recursos son de exclusividad para el pago de la seguridad social, como lo establece la Ley 100 de 1993 artículo 9°, lo que garantiza el derecho al pago oportuno, como lo señala el artículo 53 de la CN.

De otra parte, se debe tener en cuenta que los intereses moratorios tienen carácter punitivo y resarcitorio, sancionan el incumplimiento y tienen una función compensatoria del daño causado, el cual se origina por no realizar los estudios adecuados sobre los factores salariales y régimen legal aplicable en el momento de hacer los reconocimientos de prestaciones económicas o por el retraso en el pago de las mesadas pensionales. Los pagos se discriminan como se refleja en el cuadro siguiente:

Tabla 39  
Relación Pago de Sentencias

Valores expresados en millones

| CONCEPTO  | INDEXACION | INTERESES MORATORIOS | TOTAL    |
|---|------------|----------------------|----------|
| Procesos con Fallo para Cumplimiento Entregados por el ISS a Colpensiones | 1.044,0    | 5.414,3              | 6.458,3  |
| Fallos Encontrados En Expedientes Administrativos                         | 2.064,3    | 18.998,0             | 21.062,3 |

Fuente: Elaboró CGR -Información suministrada por Colpensiones



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El ISS en liquidación y posteriormente Colpensiones, autoridades a quienes les correspondía dar cumplimiento a las sentencias, no realizaron ni realizan las gestiones necesarias para cumplir los fallos en el menor tiempo posible, término a que se refería el artículo 177 del antiguo Código Contencioso Administrativo, así como el término consagrado en el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de evitar que se causaran y se causen en perjuicio del tesoro público intereses comerciales y de mora, al dilatar injustificadamente el cumplimiento de los fallos sobre el reconocimiento de prestaciones económicas y perjudicando a los beneficiarios de los mismos así como presentando una carga exagerada para el erario y en detrimento de las reservas de los fondos, lo que a la postre acarrearía la insostenibilidad del Régimen de Prima Media, con el agravante como se ha planteado anteriormente que no se gestiona las acciones de repetición para el resarcimiento del posible daño patrimonial.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## **COLPENSIONES**

### **Hallazgo N° 70. Procesos Judiciales Activos**

En el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2012 y el 31 de diciembre de 2013 se han instaurado en contra de Colpensiones 36.168 procesos judiciales

De otra parte, la entidad señala que la Gerencia de la Defensa Judicial ha implementado el modelo base Sistema Único de Información de Gestión Jurídica del Estado – “Litigob” de la Agencia Nacional Defensa Judicial del Estado - ANDJE para la consecución y actualización de procesos judiciales radicados en Colpensiones, información que no cuenta con el valor del fallo, número de sentencia, valor de costas judiciales, valor pagado, fecha de pago, intereses e indexación por mora reconocidos, individualmente en cada proceso.

Dentro de este objetivo se abordaron los diferentes conceptos en los cuales incurrieron tanto el ISS en Liquidación como Colpensiones entre las vigencias 2009 a 2013.

A continuación se presenta el comportamiento general de la ejecución presupuestal en las vigencias 2007 a 2013 del Instituto de Seguros Sociales y el ISS en Liquidación y Colpensiones:

**Tabla 40**  
**Ejecución Presupuestal ISS**

Valores expresados en pesos

| VIGENCIA | APROPIACION     | EJECUCIÓN       |
|----------|-----------------|-----------------|
| 2007     | 412.440.876.136 | 312.332.951.728 |
| 2008     | 578.398.913.663 | 393.719.683.717 |
| 2009     | 558.797.691.345 | 504.692.946.323 |
| 2010     | 805.394.350.000 | 733.955.062.620 |
| 2011     | 640.589.839.000 | 587.377.611.085 |
| 2012*    | 623.471.414.000 | 567.635.539.306 |

Fuente: Elaboró CGR -Ejecución presupuestal ISS

\* A partir del 01 de octubre de 2012 el presupuesto del ISS es ejecutado por el ISS en Liquidación.

**Tabla 41**  
**Ejecución Presupuestal ISS en Liquidación**

Valores expresados en pesos

| VIGENCIA | APROPIACION       | EJECUCIÓN       |
|----------|-------------------|-----------------|
| 2013     | 1.195.523.523.000 | 836.826.453.820 |
| 2014*    | 574.775.578.000   | 121.501.183.466 |

Fuente: Elaboró CGR -Ejecución presupuestal ISS

\* Ejecución Presupuestal al 28 de febrero de 2014

**Tabla 42**  
**Ejecución Presupuestal Colpensiones**

Valores expresados en pesos

| VIGENCIA | APROPIACION     | EJECUCIÓN       |
|----------|-----------------|-----------------|
| 2010     | 10.000.000.000  | 4.420.916.057   |
| 2011     | 35.809.208.000  | 32.380.962.630  |
| 2012     | 270.186.161.588 | 177.944.716.536 |
| 2013     | 425.560.805.000 | 345.468.440.475 |
| 2014*    | 513.347.000.000 | 238.373.043.524 |

Fuente: Elaboró CGR -Ejecución presupuestal Colpensiones

\* Informe Ejecución Presupuestal de Gastos al 28 de febrero de 2014

Se presenta de manera detallada la ejecución presupuestal del ISS en Liquidación para el período comprendido entre el 01 de octubre de 2012 al 31 de diciembre de 2013 por cada uno de los rubros, donde se observa que para la vigencia 2012 se ejecutaron recursos por \$203.897,1 millones y para la vigencia 2013 por \$1.0140.723,5 millones.

**Tabla 43**  
**Ejecución Presupuestal ISS en Liquidación**

Valores expresados en pesos

| CONCEPTO   | VIGENCIA 2012                           |  | VIGENCIA 2013                         |  | TOTAL                    |
|--|---|--|---------------------------------------|--|--------------------------|
|  | 01 DE OCTUBRE A 31 DE DICIEMBRE DE 2012 |  | 01 DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 2013 |  |                          |
| <b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>                      | <b>204.279.289.168</b>                  |  | <b>829.664.331.639</b>                |  | <b>403.639.089.948</b>   |
| <b>GASTOS GENERALES</b>                              | <b>4.146.706.071</b>                    |  | <b>91.096.942.496</b>                 |  | <b>96.242.648.566</b>    |
| <b>ADQUISICIÓN DE BIENES</b>                         | <b>337.216.167</b>                      |  | <b>1.043.610.228</b>                  |  | <b>1.380.826.395</b>     |
| <b>COMPRA DE EQUIPO</b>                              | <b>-2.613.119</b>                       |  | <b>6.138.720</b>                      |  | <b>3.525.601</b>         |
| EQUIPO ADMINISTRATIVO                                | -2.613.119                              |  | 6.138.720                             |  | 3.525.601                |
| <b>MATERIALES Y SUMINISTROS</b>                      | <b>339.829.286</b>                      |  | <b>1.037.471.608</b>                  |  | <b>1.377.300.794</b>     |
| ELEMENTOS ADMINISTRATIVOS                            | 142.324.889                             |  | 561.089.793                           |  | 703.414.682              |
| VÍVERES  | 5.326.711                               |  | 17.953.152                            |  | 23.279.863               |
| DOTACIÓN DE UNIFORMES                                | 162.505.708                             |  | 398.566.086                           |  | 561.071.794              |
| COMBUSTIBLES   | 29.671.978                              |  | 59.862.477                            |  | 89.534.455               |
| <b>ADQUISICIÓN DE SERVICIOS</b>                      | <b>3.697.239.666</b>                    |  | <b>88.126.866.911</b>                 |  | <b>91.823.106.477</b>    |
| <b>MANTENIMIENTO</b>                                 | <b>1.112.306.836</b>                    |  | <b>8.704.877.776</b>                  |  | <b>9.817.184.611</b>     |
| MANTENIMIENTO DE EQUIPOS                             | 193.428.002                             |  | 1.271.074.871                         |  | 1.464.502.873            |
| SERVICIO DE VIGILANCIA                               | 406.444.134                             |  | 4.631.536.339                         |  | 5.037.980.473            |
| SERVICIO DE ASEO                                     | 287.175.722                             |  | 2.292.345.351                         |  | 2.579.521.073            |
| MANTENIMIENTO DE VEHICULOS                           | 18.485.296                              |  | 39.557.885                            |  | 58.043.181               |
| MANTENIMIENTO DE INMUEBLES                           | 206.773.682                             |  | 470.363.329                           |  | 677.137.011              |
| SERVICIOS PÚBLICOS                                   | 990.233.936                             |  | 3.253.344.327                         |  | 4.243.578.263            |
| ARRENDAMIENTOS                                       | 251.096.569                             |  | 3.219.010.346                         |  | 3.470.106.915            |
| <b>VIÁTICOS Y GASTOS DE VIAJE</b>                    | <b>144.086.999</b>                      |  | <b>1.629.872.206</b>                  |  | <b>1.673.959.205</b>     |
| VIÁTICOS Y GASTOS DE VIAJE AL INTERIOR               | 144.086.999                             |  | 1.529.872.206                         |  | 1.673.959.205            |
| IMPRESOS Y PUBLICACIONES                             | 100.000.035                             |  | 169.945.350                           |  | 269.945.385              |
| COMUNICACIONES Y TRANSPORTE                          | 155.548.453                             |  | 5.465.763.105                         |  | 5.621.311.558            |
| SEGUROS  | 177.686.016                             |  | 2.342.899.999                         |  | 2.520.586.015            |
| <b>COMPRA DE SERVICIOS</b>                           | <b>492.948.020</b>                      |  | <b>62.603.249.686</b>                 |  | <b>63.096.197.706</b>    |
| COMPRA OTROS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS               | 479.690.600                             |  | 47.943.528.127                        |  | 48.423.218.727           |
| GASTOS POR ADMINISTRACIÓN DE DACIONES EN PAGO        | 13.257.420                              |  | 1.136.705.324                         |  | 1.149.962.744            |
| FONDO DE ARCHIVOS                                    |   |  | 13.523.016.235                        |  | 13.523.016.235           |
| BIENESTAR SOCIAL                                     | 161.024.558                             |  | 705.269.898                           |  | 866.294.456              |
| CAPACITACIÓN   | 76.302.158                              |  | 89.232.069                            |  | 165.534.227              |
| SALUD OCUPACIONAL                                    | 36.005.986                              |  | 42.402.150                            |  | 78.408.136               |
| <b>IMPUESTOS TASAS Y MULTAS</b>                      | <b>112.260.338</b>                      |  | <b>1.926.466.366</b>                  |  | <b>2.038.716.694</b>     |
| IMPUESTOS, TASAS Y MULTAS                            | 112.250.338                             |  | 1.926.465.356                         |  | 2.038.715.694            |
| <b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>                     | <b>176.407.762.261</b>                  |  | <b>618.527.436.218</b>                |  | <b>694.936.198.469</b>   |
| TRANSFERENCIAS AL SECTOR PÚBLICO                     | 3.184.323                               |  | 0                                     |  | 3.184.323                |
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL                       | 3.184.323                               |  | 0                                     |  | 3,184.323                |
| CONTRIBUCIONES SUPERINTENDENCIA                      | 3,184.323                               |  | 0                                     |  | 3,184.323                |
| <b>TRANSFERENCIAS PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL</b>   | <b>142.963.307.133</b>                  |  | <b>497.261.684.996</b>                |  | <b>640.214.992.129</b>   |
| <b>PENSIONES Y JUBILACIONES</b>                      | <b>142.216.688.833</b>                  |  | <b>488.092.988.934</b>                |  | <b>630.309.677.767</b>   |
| <b>PENSIONES EXFUNCIONARIOS ISS</b>                  | <b>142.213.046.617</b>                  |  | <b>488.092.988.934</b>                |  | <b>630.306.034.661</b>   |
| PENSIONES EXFUNCIONARIOS ISS-PATRONO                 | 81.745.599.486                          |  | 279.511.548.033                       |  | 361.257.147.519          |
| PENSIONES EXFUNCIONARIOS ISS LEY 758/2002            | 46.335.471.468                          |  | 164.424.563.519                       |  | 210.760.034.987          |
| CUOTAS PARTES PENSIONALES ISS PATRONO                | 14.131.974.663                          |  | 44.156.877.382                        |  | 58.288.852.045           |
| INCAPACIDADES MAYORES DE 180 DÍAS                    | 3.543.216                               |  | 0                                     |  | 3.543.216                |
| <b>CESANTÍAS</b>                                     | <b>736.718.300</b>                      |  | <b>9.168.696.062</b>                  |  | <b>9.905.414.362</b>     |
| CESANTÍAS  | 736.718.300                             |  | 9.168.696.062                         |  | 9.905.414.362            |
| <b>OTRAS TRANSFERENCIAS</b>                          | <b>33.461.270.796</b>                   |  | <b>21.266.761.222</b>                 |  | <b>64.717.022.017</b>    |
| <b>SENTENCIAS Y CONCILIACIONES</b>                   | <b>1.204.023.079</b>                    |  | <b>21.266.761.222</b>                 |  | <b>22.469.774.301</b>    |
| SENTENCIAS   | 1.204.023.079                           |  | 21.266.761.222                        |  | 22.469.774.301           |
| <b>DESTINATARIOS OTRAS TRANSFERENCIAS</b>            | <b>32.247.247.716</b>                   |  | <b>0</b>                              |  | <b>32.247.247.716</b>    |
| CUOTAS PARTES, DEVOLUCION APORTES Y BONOS            | -487.485                                |  | 0                                     |  | -487.485                 |
| CUOTAS PARTES PENSIONALES                            | -487.485                                |  | 0                                     |  | -487.485                 |
| GASTOS POR INDEMNIZACIONES                           | 32.247.735.201                          |  | 0                                     |  | 32.247.735.201           |
| <b>GASTOS DE OPERACIÓN COMERCIAL</b>                 | <b>-382.166.166</b>                     |  | <b>1.476.716.386</b>                  |  | <b>1.094.661.230</b>     |
| <b>GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN</b>                    | <b>-382.166.166</b>                     |  | <b>1.476.716.386</b>                  |  | <b>1.094.661.230</b>     |
| <b>COMPRA DE SERVICIOS PARA LA VENTA</b>             | <b>-382.166.166</b>                     |  | <b>1.476.716.386</b>                  |  | <b>1.094.661.230</b>     |
| DETALLE DE SERVICIOS PARA LA VENTA                   | -382.155.156                            |  | 1.476.716.386                         |  | 1,094.561.230            |
| IMPRESOS Y PUBLICACIONES                             | -35.192.832                             |  | 9.537.143                             |  | -25.655.689              |
| <b>COMPRA DE SERVICIOS</b>                           | <b>-123.906.344</b>                     |  | <b>1.448.998.186</b>                  |  | <b>1.325.092.842</b>     |
| REFERENCIA DE PACIENTES                              | -54.839                                 |  | 0                                     |  | -54.839                  |
| COMPRA DE OTROS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS            | -123.850.505                            |  | 1.448.998.186                         |  | 1,325.147.681            |
| PUBLICIDAD   | 12.598.714                              |  | 16.325.397                            |  | 28.924.111               |
| COMISIONES BANCARIAS Y POR VENTAS                    | -235.655.694                            |  | 1.855.660                             |  | -233.800.034             |
| <b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>                           | <b>0</b>                                |  | <b>5.786.406.796</b>                  |  | <b>5.786.406.796</b>     |
| <b>PROGRAMA: PLAN DE MODERNIZACIÓN Y DE SISTEMAS</b> | <b>0</b>                                |  | <b>5.786.406.796</b>                  |  | <b>5.786.406.796</b>     |
| ARCHIVOS GENERALES (ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS)      | 0                                       |  | 5.786.406.796                         |  | 5.786.406.796            |
| <b>TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS</b>                   | <b>203.897.134.003</b>                  |  | <b>836.826.463.820</b>                |  | <b>1.040.723.587.823</b> |

Fuente: Información tomada del presupuesto vigencias 2012 y 2013 suministrada por el ISS en Liquidación.

Igualmente, se presenta de manera detallada la ejecución presupuestal de Colpensiones para el período comprendido entre el 01 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2013 por cada uno de los rubros:

**Tabla 44**  
**Ejecución Presupuestal Colpensiones**

Valores expresados en pesos

| CONCEPTO  | ETAPA PREOPERATIVA                             | ETAPA OPERATIVA                                 | TOTAL                  |
|---|--|---|------------------------|
|   | 01 DE ENERO DE 2010 A 30 DE SEPTIEMBRE DE 2012 | 01 DE OCTUBRE DE 2012 A 31 DE DICIEMBRE DE 2013 |                        |
| <b>GASTOS DE PERSONAL</b>                       | <b>39.258.246.880</b>                          | <b>106.607.523.633</b>                          | <b>145.865.770.513</b> |
| <b>GASTOS ADMINISTRATIVOS</b>                   | <b>44.424.686.781</b>                          | <b>34.383.583.392</b>                           | <b>78.808.270.173</b>  |
| HONORARIOS                                      | 429.853.110                                    | 1.247.393.160                                   | 1.677.246.270          |
| REMUNERACION DE SERVICIOS TECNICOS              | 16.412.182.290                                 | 10.173.752.043                                  | 26.585.934.333         |
| COMPRA DE EQUIPOS                               | 236.496.013                                    | 1.143.966.170                                   | 1.380.462.183          |
| ARRENDAMIENTOS                                  | 5.922.138.120                                  | 5.193.867.666                                   | 11.116.005.786         |
| VIATICOS Y GASTOS DE VIAJES                     | 955.665.935                                    | 1.473.694.995                                   | 2.434.360.930          |
| COMUNICACIONES Y TRANSPORTE                     | 13.318.165                                     | 0   | 13.318.165             |
| BIENESTAR SOCIAL Y CAPACITACION                 | 2.603.863.220                                  | 2.709.275.899                                   | 5.313.139.119          |
| IMPRESOS Y PUBLICACIONES                        | 17.643.602                                     | 0   | 17.643.602             |
| MATERIALES Y SUMINISTRO                         | 121.548.810                                    | 183.692.892                                     | 302.241.702            |
| MANTENIMIENTO                                   | 12.773.607.028                                 | 8.101.432.882                                   | 20.875.039.910         |
| SERVICIOS PUBLICOS                              | 212.036.711                                    | 2.348.552.981                                   | 2.560.589.692          |
| SEGUROS   | 826.746.864                                    | 1.093.910.866                                   | 1.920.657.730          |
| OTROS GASTOS ADMINISTRATIVOS                    | 299.941.200                                    | 703.043.838                                     | 1.008.985.038          |
| OTROS GASTOS POR ADQUISICION DE SERVICIOS       | 451.992.022                                    | 0   | 451.992.022            |
| CUENTAS POR PAGAR                               | 3.147.653.692                                  | 0   | 3.147.653.692          |
| <b>GASTOS OPERATIVOS</b>                        | <b>123.526.273.732</b>                         | <b>203.876.403.071</b>                          | <b>327.402.676.803</b> |
| MATERIALES Y SUMINISTRO                         | 1.297.771.696                                  | 1.341.095.484                                   | 2.638.867.180          |
| MANTENIMIENTO DE BIENES INMUEBLES               | 14.999.878.688                                 | 17.190.743.423                                  | 32.190.622.111         |
| COMUNICACIONES Y TRANSPORTE                     | 5.561.421.240                                  | 5.173.185.160                                   | 10.734.606.400         |
| IMPRESOS Y PUBLICACIONES                        | 104.218.591                                    | 683.418.050                                     | 792.636.641            |
| IMAGEN CORPORATIVA Y GESTION DE MERCADEO        | 5.021.730.508                                  | 4.328.316.199                                   | 9.350.046.707          |
| SERVICIOS DE ASESORIA ESPECIALIZADA             | 75.376.800                                     | 0   | 75.376.800             |
| ARRENDAMIENTOS                                  | 20.633.811.189                                 | 17.799.536.872                                  | 38.433.348.061         |
| SERVICIOS Y GASTOS FINANCIEROS                  | 13.882.341.940                                 | 25.264.135.630                                  | 39.146.477.570         |
| SERVICIOS PARA LA ATENCION AL CIUDADANO         | 76.560.000                                     | 401.406.400                                     | 477.966.400            |
| SERVICIOS DE OPERACION CONTRATADOS CON TERCEROS | 43.292.192.694                                 | 131.692.565.853                                 | 174.984.758.547        |
| DISEÑOS Y ESTUDIOS                              | 1.089.599.477                                  | 0   | 1.089.599.477          |
| HONORARIOS                                      | 256.913.902                                    | 0   | 256.913.902            |
| OTROS SERVICIOS                                 | 1.697.949.111                                  | 0   | 1.697.949.111          |
| CUENTAS POR PAGAR                               | 15.536.507.896                                 | 0   | 15.536.507.896         |
| <b>IMPUESTOS TASAS Y MULTAS</b>                 | <b>286.247.700</b>                             | <b>15.495.922</b>                               | <b>301.743.622</b>     |
| IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES                      | 286.247.700                                    | 15.495.922                                      | 301.743.622            |
| <b>PAGOS A TERCEROS SIN CONTRAPRESTACIÓN</b>    | <b>0</b>                                       | <b>313.179.801</b>                              | <b>313.179.801</b>     |
| CONTRIBUCIÓN A LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA   | 0  | 21.594.936                                      | 21.594.936             |
| SENTENCIAS Y CONCILIACIONES                     | 0  | 291.584.865                                     | 291.584.865            |
| <b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>                      | <b>4.378.400.601</b>                           | <b>3.147.994.185</b>                            | <b>7.526.394.786</b>   |
| GASTOS OPERATIVOS DE INVERSIÓN                  | 4.378.400.601                                  | 3.147.994.185                                   | 7.526.394.786          |
| IMPLEMENTACIÓN Y MEJORAMIENTO DE TECNOLOGÍAS    | 4.378.400.601                                  | 3.147.994.185                                   | 7.526.394.786          |
| <b>TOTAL PRESUPUESTO</b>                        | <b>211.873.855.695</b>                         | <b>348.341.180.004</b>                          | <b>560.215.035.699</b> |

Fuente: Información tomada del presupuesto vigencias 2010, 2011, 2012 y 2013 suministrada por Colpensiones.

En la etapa preoperativa Colpensiones ejecutó recursos por valor de \$211.873,8 millones y para la etapa operativa con corte a 31 de diciembre de 2013 ejecutó recursos por valor \$348.341,1 millones.

Otro aspecto a tener en cuenta dentro de los costos incurridos en el funcionamiento de Colpensiones es lo relacionado con la tercerización de sus funciones en las

diferentes áreas, contratación que sobrepasa el valor \$174.984,7 millones como se muestra a continuación:

**Tabla 45**  
**Ejecución Presupuestal Tercerización - Colpensiones**

Valores expresados en pesos

| CONCEPTO   | VIGENCIA 2012         | VIGENCIA 2013          | TOTAL                  |
|--|-----------------------|------------------------|------------------------|
| <b>PRESIDENCIA</b>                                     | <b>134.582.400</b>    | <b>1</b>               | <b>134.582.401</b>     |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 134.582.400           | 1                      | 134.582.401            |
| <b>OFICINA DE CONTROL INTERNO</b>                      | <b>0</b>              | <b>81.635.000</b>      | <b>81.635.000</b>      |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 0                     | 81.635.000             | 81.635.000             |
| <b>OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO</b>        | <b>0</b>              | <b>51.045.760</b>      | <b>51.045.760</b>      |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 0                     | 51.045.760             | 51.045.760             |
| <b>INGENIERIA DE PROCESOS</b>                          | <b>0</b>              | <b>1.100.681.273</b>   | <b>1.100.681.273</b>   |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 0                     | 1.100.681.273          | 1.100.681.273          |
| <b>VICEPRESIDENCIA DE FINANCIAMIENTO E INVERSIONES</b> | <b>2.028.111.742</b>  | <b>3.536.242.567</b>   | <b>5.564.354.309</b>   |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 2.028.111.742         | 3.536.242.567          | 5.564.354.309          |
| <b>VICEPRESIDENCIA DEL SERVICIO AL CIUDADANO</b>       | <b>5.268.852.096</b>  | <b>8.863.522.949</b>   | <b>14.132.375.045</b>  |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 5.268.852.096         | 8.863.522.949          | 14.132.375.045         |
| <b>VICEPRESIDENCIA COMERCIAL</b>                       | <b>0</b>              | <b>1.553.959.586</b>   | <b>1.553.959.586</b>   |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 0                     | 1.553.959.586          | 1.553.959.586          |
| <b>VICEPRESIDENCIA DE BENEFICIOS Y PRESTACIONES</b>    | <b>2.771.998.702</b>  | <b>12.335.115.157</b>  | <b>15.107.113.859</b>  |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 2.771.998.702         | 12.335.115.157         | 15.107.113.859         |
| <b>VICEPRESIDENCIA DE OPERACIONES Y TECNOLOGÍA</b>     | <b>18.665.747.119</b> | <b>66.037.015.257</b>  | <b>84.702.762.376</b>  |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 18.665.747.119        | 66.037.015.257         | 84.702.762.376         |
| <b>VICEPRESIDENCIA DE PLANEACION Y RIESGOS</b>         | <b>0</b>              | <b>469.193.308</b>     | <b>469.193.308</b>     |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 0                     | 469.193.308            | 469.193.308            |
| <b>VICEPRESIDENCIA DE TALENTO HUMANO</b>               | <b>0</b>              | <b>25.793.428.678</b>  | <b>25.793.428.678</b>  |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 0                     | 25.793.428.678         | 25.793.428.678         |
| <b>VICEPRESIDENCIA ADMINISTRATIVA</b>                  | <b>0</b>              | <b>41.999.999</b>      | <b>41.999.999</b>      |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 0                     | 41.999.999             | 41.999.999             |
| <b>VICEPRESIDENCIA JURIDICA Y SECRETARIA GENERAL</b>   | <b>2.165.594.774</b>  | <b>22.255.822.221</b>  | <b>24.421.416.995</b>  |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 2.165.594.774         | 22.255.822.221         | 24.421.416.995         |
| <b>ADMINISTRACION DE BEFS</b>                          | <b>0</b>              | <b>1.830.209.958</b>   | <b>1.830.209.958</b>   |
| SERVICIOS DE OPERACIÓN CONTRATADOS CON TERCEROS        | 0                     | 1.830.209.958          | 1.830.209.958          |
| <b>TOTAL PRESUPUESTO</b>                               | <b>31.034.886.833</b> | <b>143.949.871.714</b> | <b>174.984.758.547</b> |

Fuente: Elaboró CGR -Ejecución Presupuestal - Colpensiones.

La anterior información fue tomada del presupuesto acorde con los rubros presupuestales que maneja la entidad, en cuanto a los servicios de operación contratados con terceros, es importante tener en cuenta en relación con la

tercerización el pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-866 de 3 de noviembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, de conformidad con la consideración la cual establece:

*"(...) encuentra la Corte que la atribución de funciones administrativas tiene otro límite: la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga. En efecto, la atribución conferida al particular no puede llegar al extremo de que éste reemplace totalmente a la autoridad pública en el ejercicio de las funciones que le son propias. Si, en los términos del artículo 2° de la Constitución, las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, el despojo absoluto de la materia de su competencia redundaría en la falta de causa final que justificara su investidura, con lo cual ella -la investidura perdería sustento jurídico (...)"*

En la ejecución presupuestal del ISS e ISS en L. se observan los gastos por concepto de tecnología de los cuales se extractaron los siguientes:

**Tabla 46**  
**Ejecución Presupuestal Rubro Plan de Modernización y de Sistemas - ISS**

Valores expresados en pesos

| VIGENCIA               | CONCEPTO    | PLAN DE MODERNIZACIÓN Y DE SISTEMAS |
|------------------------|-------------|-------------------------------------|
| 2010                   | APROPIACIÓN | 15.542.248.787                      |
|                        | EJECUCIÓN   | 0                                   |
| 2011                   | APROPIACION | 26.798.697.000                      |
|                        | EJECUCIÓN   | 25.927.807.641                      |
| 2012                   | APROPIACION | 16.645.988.000                      |
|                        | EJECUCIÓN   | 16.121.586.072                      |
| 2013                   | APROPIACION | 10.379.780.000                      |
|                        | EJECUCIÓN   | 5.785.405.795                       |
| 2014*                  | APROPIACION | 0                                   |
|                        | EJECUCIÓN   | 0                                   |
| <b>TOTAL EJECUTADO</b> |             | <b>47.834.799.508</b>               |

Fuente: Elaboró CGR -Ejecución presupuestal ISS

\* Ejecución al 28 de febrero de 2014

Del anterior cuadro de la ejecución presupuestal se colige que por el rubro de Fortalecimiento de La Estructura Tecnológica se ejecutaron recursos por \$13.222,8 millones y por Archivos Generales (Administración de Archivos) por \$34.611,9 millones para un total de \$47.834,7 millones.

Se observa que en la relación de contratación del ISS se encuentran nueve (9) contratos por \$91.628,5 millones, suscritos con el mismo contratista durante las vigencias 2008 al 2013 por concepto de procesamiento de información.

Es de destacar que el Departamento Nacional de Planeación aprobó recursos para el ISS en la vigencia 2011 como alistamiento para formalizar la entrega a Colpensiones. Se consideró indispensable robustecer la plataforma tecnológica que en algunos casos tenía varios años de obsolescencia, e implementar todas las actividades tendientes a mejorar los procesos y minimizar las debilidades de

seguridad existentes para asegurar el traslado de las Bases de datos a Colpensiones con los niveles de calidad requeridos.

En la ejecución presupuestal de Colpensiones se observan los gastos por concepto de tecnología de los cuales se extractaron los siguientes:

**Tabla 47**  
**Ejecución Presupuestal Rubros - Implementación y Mejoramiento de Tecnologías y Ampliación Mejoramiento de la Red de Oficinas - Colpensiones**

Valores expresados en pesos

| VIGENCIA               | CONCEPTO    | IMPLEMENTACIÓN Y MEJORAMIENTO DE TECNOLOGÍAS Y AMPLIACION MEJORAMIENTO DE LA RED DE OFICINAS |
|------------------------|-------------|--|
| 2012                   | APROPIACION | 10.040.000.000   |
|                        | EJECUCIÓN   | 4.398.055.508  |
| 2013                   | APROPIACION | 3.514.100.000  |
|                        | EJECUCIÓN   | 3.128.339.278  |
| 2014*                  | APROPIACION | 15.935.000.000   |
|                        | EJECUCIÓN   | 3.984.127.300  |
| <b>TOTAL EJECUTADO</b> |             | <b>11.510.522.086</b>  |

Fuente: Elaboró CGR -Ejecución presupuestal Colpensiones

\* Ejecución al 28 de febrero de 2014

Del anterior cuadro de la ejecución presupuestal se observa que por el rubro de Implementación y Mejoramiento de Tecnologías, Colpensiones ejecutó recursos por \$11.510,5 millones.

No obstante, en la relación de contratación suministrada por Colpensiones se observan aproximadamente 117 contratos por valor cercano a los \$146.755,0 millones, suscritos durante la vigencia 2009 a septiembre de 2013 por diversos conceptos relacionados con sistemas de información y tecnologías.

**Tabla 48**  
**Contratos Suscritos por Conceptos Relacionados con Sistemas de Información y Tecnologías - Colpensiones**

Valores aproximados por vigencias - expresados en pesos

| VIGENCIA     | VALOR                  |
|--------------|------------------------|
| 2010         | 1.676.000.000          |
| 2011         | 26.758.359.309         |
| 2012         | 94.912.864.023         |
| 2013         | 23.407.820.610         |
| <b>TOTAL</b> | <b>146.755.043.942</b> |

Fuente: Elaboró CGR -Relación Contratación Reportada por Colpensiones

### Estructura Orgánica ISS Vs Colpensiones

El Instituto de Seguros Sociales para la atención de los negocios relacionados con la Administradora, Pensiones, EPS y Riesgos contaba con cinco vicepresidencias y Colpensiones actualmente se encuentra estructurada con diez vicepresidencias para la atención del Régimen de Prima Media de la siguiente forma:

**Tabla 49**  
**Estructura ISS - Colpensiones**

| INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – ISS                   | COLPENSIONES   |
|---|--|
| 1. Vicepresidencia Promotora de Salud - EPS           | 1. Vicepresidencia Financiamiento e Inversiones        |
| 2. Vicepresidencia de Pensiones                       | 2. Vicepresidencia de Servicio al Ciudadano            |
| 3. Vicepresidencia de Protección de Riesgos Laborales | 3. Vicepresidencia Comercial                           |
| 4. Vicepresidencia Administrativa                     | 4. Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones        |
| 5. Vicepresidencia Financiera                         | 5. Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología         |
|   | 6. Vicepresidencia de Planeación y Riesgos             |
|   | 7. Vicepresidencia de Talento Humano                   |
|   | 8. Vicepresidencia Administrativa                      |
|   | 9. Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General       |
|   | 10. Vicepresidencia Beneficios Económicos Periódicos * |

Fuente: Elaboró CGR -Información suministrada por Colpensiones – ISS en Liquidación  
\*Creada mediante Decreto 2727 de 2013

### Planta de Personal ISS Vs Colpensiones

De acuerdo con la información reportada por las entidades se observa que el promedio mensual por trabajador de Colpensiones por concepto de salario es aproximadamente de 10 veces mayor al promedio del ISS.

**Tabla 50**  
**Valor Nómina ISS Vs Colpensiones**

| INSTITUTO SEGUROS SOCIALES |                       |                |                            |                    | COLPENSIONES              |                       |                |                            |                    |                           |
|----------------------------|-----------------------|----------------|----------------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------|----------------|----------------------------|--------------------|---------------------------|
| AÑO                        | CANTIDAD TRABAJADORES | VALOR AÑO      | VR PROMEDIO MES TRABAJADOR | CANTIDAD PAGOS AÑO | PRESUPUESTO GTOS PERSONAL | CANTIDAD TRABAJADORES | VALOR          | VR PROMEDIO MES TRABAJADOR | CANTIDAD PAGOS AÑO | PRESUPUESTO GTOS PERSONAL |
| 2010                       | 1718                  | 46.186.439.647 | 2.551.566                  | 18.101             | 72.452.331.498            | 4                     | 1.045.223.132  | 261.305.033                | 18.101             | 3.609.800.378             |
| 2011                       | 1382                  | 47.966.736.806 | 2.649.969                  | 18.102             | 51.313.101.245            | 83                    | 4.070.423.267  | 49.041.316                 | 18.102             | 4.010.108.442             |
| 2012                       | 1328                  | 50.014.834.764 | 2.782.793                  | 18.103             | 68.550.964.779            | 1139                  | 34.833.183.584 | 30.582.248                 | 18.103             | 43.739.884.178            |
| 2013                       | 1099                  |                |                            | 0                  | 50.780.767.788            | 1147                  | 13.046.092.523 | 11.374.100                 | 18.104             | 85.797.818.994            |
| 2014                       | 971                   |                |                            |                    | 6.181.805.398             | 1119                  | 12.703.671.096 | 11.352.700                 | 18.105             | 12.703.671.096            |

Fuente: Elaboró CGR -Información tomada de la información suministrada por ISS - Colpensiones Nómina y Presupuesto  
\* Colpensiones 2012 inicio 84 trabajadores terminó con 1139.

**Tabla 51**  
**Trabajadores ISS en Liquidación**

| ISS EN LIQUIDACIÓN               | 30 DE SEPTIEMBRE DE 2012 | 31 DE DICIEMBRE DE 2012 | 31 DE DICIEMBRE DE 2013 | 31 DE MARZO DE 2014 |
|----------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|
| FUNCIONARIOS DE PLANTA           | 1.394                    | 1.150                   | 1.013                   | 957                 |
| CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS | 2.599                    | 1.411                   | 778                     | 0                   |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>3.993</b>             | <b>2.561</b>            | <b>1.791</b>            | <b>957</b>          |

Fuente: Elaboró CGR -Información tomada de la información suministrada por ISS en Liquidación

Tabla 52  
Trabajadores Colpensiones

| COLPENSIONES           | 31 OCTUBRE DE 2010 | 31 DE DICIEMBRE DE 2010 | 31 DE DICIEMBRE DE 2011 | 30 DE SEPTIEMBRE DE 2012 | 31 DE DICIEMBRE DE 2012 | 31 DE DICIEMBRE DE 2013 | 31 DE MARZO DE 2014 |
|------------------------|--------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|
| FUNCIONARIOS DE PLANTA | 4                  | 2                       | 83                      | 1.082                    | 1.073                   | 1.067                   | 1.113               |
| TRABAJADORES EN MISIÓN | 0                  | 0                       | 26                      | 89                       | 17                      | 829                     | 927                 |
| <b>TOTAL</b>           | <b>4</b>           | <b>2</b>                | <b>109</b>              | <b>1.171</b>             | <b>1.090</b>            | <b>1.896</b>            | <b>2.040</b>        |

Fuente: Elaboró CGR -Información tomada de la información suministrada por Colpensiones

#### 4.10. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 10 PRINCIPIOS DE ECONOMÍA, EFICIENCIA, EFICACIA Y EQUIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS

A través del desarrollo de la Actuación Especial la CGR observó tanto en la gestión del ISS, ISS en L. y Colpensiones varios aspectos donde se desconocen los principios de la función pública establecidos en el Artículo 209 de la CP y el artículo 3° de la Ley 489 de 1998, de donde se colige que la asignación de recursos no fue la más conveniente para maximizar sus resultados.

En los acápite de éste informe se presentan los hallazgos donde se observa el incumplimiento de los Principios de la Administración Pública como economía, eficiencia, eficacia, transparencia y equidad en las diferentes actuaciones administrativas, las cuales se abordaron en cada uno de los objetivos de la Actuación Especial plasmados en el informe.

Las situaciones descritas han generado mayores costos para las entidades como es el caso, contratos para el cumplimiento de funciones administrativas o tercerización de funciones generando duplicidad de actividades, gastos adicionales en trámite administrativo, elementos entregados como souvenir, pagos adicionales a los contratistas no pactados, reconocimiento de intereses e indexaciones por no reconocimiento oportuno de prestaciones, falta de garantía en el reconocimiento de derechos de los usuarios situación que genera que las partes incurran en gastos adicionales por concepto de abogados y demás costas judiciales y omisión en la gestión de cartera.

### COLPENSIONES

#### Hallazgo N° 71. Gestión Misional de Colpensiones

Teniendo en cuenta que la gestión de Colpensiones está siendo afectada por situaciones que en el pasado se presentaron en la antigua administradora del Régimen de Prima Media y se continúan presentando falencias en la nueva Administradora en cuanto al desarrollo de su objeto misional como lo es: la desactualización o inconsistencias en las historias laborales, dilación en las



respuestas, desconocimiento al derecho de petición, fallas en los sistemas de información que afectan la prestación del servicio y que a la postre inciden en la vulneración de los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios; todo lo anterior, incide en la eficiencia y eficacia con la cual debe estar operando Colpensiones acorde con los principios de la Administración Pública establecidos en el artículo 209 de la CP y artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

Lo anterior se evidencia en los casos que se relacionan en el Anexo N° 4.

#### 4.11. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 11 GESTIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN LA SOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA PRESENTADA EN LA ENTREGA DEL ISS A COLPENSIONES ASÍ COMO AQUELLAS RELACIONADAS CON EL CÁLCULO ACTUARIAL DEL PASIVO PENSIONAL Y DE LOS RECURSOS QUE SUSTENTAN LA CREACIÓN Y SOSTENIMIENTO DE LOS BEPS Y PENSIÓN FAMILIAR, ASÍ MISMO LA CAPACIDAD DE COLPENSIONES PARA ASUMIR LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BEPS Y LA PENSIÓN FAMILIAR

Para abordar este objetivo, se partió de la normativa que sustenta la creación de la Pensión Familiar y los BEPS, y de la caracterización de la población objeto, se solicitó al Ministerio de Trabajo, al MHCP y a Colpensiones, los estudios técnicos que sustentaron la creación de esos mecanismos y su operación y el monto de recurso estimado y se contrastaron dichos estudios con el diagnóstico realizado.

Posteriormente se abordó el tema del pasivo pensional tanto en el RPM como en el RAIS, particularmente se estimó la reserva pensional para la garantía de pensión mínima en el RAIS y se realizó un análisis de lo que ocurre con la reserva en el caso del RPM, considerando las estimaciones realizadas por el gobierno y otros actores, respecto al pasivo pensional.

#### **Pasivo Pensional**

Pese a que anualmente se está apropiando el recurso del PGN para el pago de pensiones el cuál en el último año se incrementó en un 23% contra un 6% del total de PGN y a que hay conciencia por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el valor del pasivo y el riesgo de no provisionar, manifestado esto a los entes territoriales a quienes si se les exige hacerlo en cumplimiento de lo normado en la Ley 100 de 1993<sup>64</sup>; no se está haciendo la reserva y revelación del pasivo pensional que permita la adecuada planificación financiera y presupuestal

---

<sup>64</sup> <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SeguridadSocial/FONPET/MarcoGeneral>, tomado el 27 de noviembre de 2013



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

para que el Estado, atienda las obligaciones futuras y se dejará a los gobiernos posteriores el pago de estas, con un riesgo alto de que no se cuente con los recursos suficientes para pagarla y por lo tanto incumplimiento en los fines esenciales del Estado.

La reserva que hay en los diferentes fondos del RPM no es suficiente para cubrir el pasivo pensional y este desfase deberá ser asumido por los gobiernos futuros, prueba de ello es que mientras el incremento para 2014 del PGN fue del 5,8% el destinado para el pago de pensiones fue del 23%.

De acuerdo con las estimaciones de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras el pasivo pensional neto a 2013 estaría en 144% del PIB, del cual le corresponde al Estado financiar con el Presupuesto General de la Nación en los próximos 50 años un faltante presupuestal de los actuales pensionados y cotizantes del 85% con tendencia alcista al 92% del PIB.

Mediante los bonos pensionales y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima se debe financiar el 53% de lo que se requiere como reserva para el pago de las pensiones de los ciudadanos que desde el 2006 a julio de 2013, han adquirido el derecho a la Garantía de Pensión Mínima prueba de la ineficiencia del RAIS para financiar las pensiones.

Se verifica la ineficiencia del RAIS en el caso de los afiliados actuales que cumplen con los requisitos para tener derecho a la Garantía de Pensión Mínima, dado que el Estado deberá subsidiar vía el Fondo de Garantía de Pensión Mínima y con bonos pensionales, entre el 75% y el 78%, de lo que se requiere para que los afiliados activos y no activos hagan efectivo su derecho a esta garantía.

Teniendo en cuenta el total de población afiliada a las AFP, el valor del ahorro hoy solo cubriría un 4% de lo que se requiere como reserva para tener derecho a una pensión de un SMLMV, es decir que de no mantenerse la fidelidad en el sistema, la mayoría de la población será objeto de la devolución de saldo o la GPM afectando la cobertura del SGP y por otro lado mayor requerimiento de recursos del PGN para atender mediante programas de protección a la población que no cumple con los requisitos para la GPM y que serán objeto de la devolución de saldos.

Si bien la alta proporción de afiliados al RAIS que están siendo objeto de devolución de saldos puede verse como favorable para el Estado, al no tener que asumirlos vía la GPM, el hecho que sea mayor el número de personas con devoluciones que con pensiones contrastado con las altas ganancias obtenidas por

las AFP desde que el régimen fue creado, de 76,1 billones de pesos<sup>65</sup>; es una muestra de la ineficiencia e ineficacia del RAIS y de la urgencia de una reforma pensional.

El Gobierno no ha reglamentado los artículos 65 de la Ley 100 de 1993 y 46 de la Ley 1328 de 2009 y para poder ejercer control sobre dichos recursos, la Superintendencia Financiera ha tomado como medida que cada AFP separe en las cuentas los recursos que por concepto de GPM recaude de los afiliados en el monto establecido en el Artículo 20 de la Ley 100 de 1993. **Sin embargo no hace seguimientos a estos rendimientos.**

### **Pensión Familiar**

La cobertura esperada y que motivó la Ley que dio origen a la Pensión Familiar, en el caso del RPM será apenas del 1%, al imponer la restricción de que la pareja debe estar en los niveles I y II del SISBEN y en el caso del RAIS dado el bajo nivel de ahorro de los afiliados cubrirá con una pensión tan solo al 5% de la población objeto, solo aquellos que como pareja afiliados en el RAIS que logren cumplir con el mínimo de semanas cotizadas normadas por ley podrán acceder a la Garantía de Pensión Mínima subsidiada por el Estado y no como se esperaba por una pensión otorgada por el RAIS.

La Ley 1580 de 2012 desconoce el derecho a la igualdad en el acceso a la salud, al ordenar que la pareja del titular de la Pensión Familiar, quede como beneficiario de este y pierda sus derechos como cotizante.

El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda con el Decreto 288 de 2014 que reglamenta la Ley 1580 de 2012, excluye a las posibles parejas afiliadas que teniendo la edad de pensión y sumando las semanas cotizadas tendrían derecho a la GPM, dado que en el caso de los afiliados del RPM que deseen trasladarse al RAIS o dentro del RAIS a una AFP diferente, la aceptación del traslado depende de que cumplan como pareja con el ahorro suficiente para tener derecho a una pensión otorgada por el RAIS, sin incluir en caso de que el ahorro no sea suficiente, el estudio de las mínimas semanas cotizadas que les dan derecho a la GPM.

No se está haciendo una vigilancia y control minucioso a las AFP por parte del Ministerio de Trabajo y la Superfinanciera, en el deber de las AFP de adelantar los trámites necesarios para que se haga efectivo el derecho a la GPM, ya que se

---

<sup>65</sup> Portafolio, Año sin rendimientos para ahorro en pensiones, <http://www.portafolio.co/economia/ano-rendimientos-ahorro-pensiones>, enero 31 de 2014



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

observó que personas con los requisitos para obtenerla fueron objeto de la devolución de saldos, representando el 51% respecto a las otorgadas.

### **Beneficios Económicos Periódicos - BEPS**

El alto número de afiliados tanto el RPM como en el RAIS que no logran cumplir con los requisitos para tener derecho a pensión, está mostrando la ineficiencia e ineficacia del Sistema General de Pensiones, en particular en el RAIS, ya que un 68% de los afiliados con edad de pensión que no logran cumplir los requisitos para adquirir el derecho, están siendo objeto de la devolución de saldos, para los cuáles fue creado el mecanismo BEPS que tampoco logrará una cobertura considerable.

El modelo operativo de montaje del mecanismos BEPS y la modificación de la estructura organizacional y de planta de personal por parte de Colpensiones se está planeando con una sobreestimación de la población beneficiada de 8,1 millones cuando puede estar por el orden de 2 millones de personas y máximo de 6 millones de personas y en el supuesto que teniendo un bajo nivel de ingreso, se obtenga alguna capacidad de ahorro y, además se tenga una excelente publicidad del mecanismo y de los incentivos al ahorrador que atraiga a los posibles ahorradores y mejore su cultura del ahorro.

En las estimaciones de la población objetivo, presentadas por Colpensiones, no se ha tenido en cuenta una variable fundamental como es la capacidad de ahorro de las personas, variable que en los estudios previos remitidos por el Ministerio de Trabajo a la CGR, particularmente el de Econometría y el de la Universidad Nacional, informaron ser clave para la identificación de la población objetivo y la cual es posible aproximar con el nivel de ingreso de las personas sisbenizadas, variable que es capturada en la Base Sisben, la cual fue fuente para realizar los cálculos de los escenarios propuestos por Colpensiones pero no han utilizado esta variable.

El Ministerio de Trabajo no realizó las pruebas piloto sugeridas en el párrafo del artículo 24 del Decreto 0604 del 1 de abril 2013 el cuál le hubiese posibilitado actualizar y precisar la estimación de la demanda para la puesta en marcha del mecanismo BEPS que en estudios previos se habían realizado.

Si se tiene como base que se mantuvieran las condiciones económicas de quienes a 2014 por no cumplir con los requisitos serán objeto de la devolución de saldos y de indemnización sustitutiva y todos pertenecieran a los niveles I, II y III del SISBEN, el 96% tendría un subsidio inferior a \$20 000 pesos mensuales, valor muy inferior a lo que hoy debe gastar el gobierno en el programa Colombia Mayor el cual oscila entre \$35.000 y \$75.000 pesos implicando un ahorro considerable para el fisco.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Si bien el mecanismo BEPS generaría un ahorro fiscal considerable al gobierno nacional mientras no se agote el ahorro de los beneficiarios, parte de la población quedará desprotegida en los años posteriores a que se agote su ahorro y deberán ser objeto de atención en programas de protección por parte del gobierno por un espacio entre 3 y 19 años.

El impacto fiscal del mecanismo BEPS, será inferior al estimado por DNP, dado que el nivel de ingreso y capacidad de ahorro de los posibles beneficiarios es tan bajo que repercutirá directamente en la cobertura y el valor del subsidio, el cuál será inferior a los \$20.000 para el 96% de los beneficiarios.

Si no se hacen los cruces de bases de datos necesarios por parte de Colpensiones y de la UGPP y de manera independiente y no se arregle el vacío que genera el Decreto reglamentario 0604 de 2013, se corre el riesgo que se afilien al mecanismo y posteriormente obtengan el beneficio, personas con capacidad de pago para aportar al sistema, desvirtuando el objetivo que la norma trae.

Como resultado del análisis efectuado, siendo parte integral de este informe el estudio efectuado para cada uno de los temas, se originan tres Funciones de Advertencia, referidas a: 1) el Decreto Reglamentario de la Ley 1580 de 2012 que creó la Pensión Familiar, el cual, restringe el acceso a la GPM de las parejas que si bien no reúnen el ahorro suficiente para tener derecho a una pensión en el RAIS y las rentas y remuneraciones que reciben no son superiores a lo que les corresponde como pensión mínima, sí podrían ser beneficiarios de la GPM siempre y cuando la suma de sus semanas cotizadas logra ser el mínimo para acceder a ella. 2) El mecanismo Beneficios Económicos Periódicos por generar una falsa expectativa respecto a la cobertura del mecanismo, el costo en el que se puede incurrir en el operativo su montaje, dado que se está partiendo de una sobreestimación en la cobertura de la población beneficiaria del mecanismo. y 3) El Sistema General de Pensiones y Pasivo Pensional por la ineficiencia e ineficacia que está mostrando dado que es mayor el número de afiliados a las que se les está devolviendo los saldos en el RAIS que a los que se les otorga pensión y en el RPM aumenta el número de afiliados con indemnización sustitutiva, adicionalmente no se está haciendo la reserva para atender el pasivo pensional poniendo en riesgo fiscal a los gobiernos futuros y al derecho a la pensión de la población afiliada.

**MINISTERIO DE TRABAJO  
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA  
Hallazgo N° 72. Garantía de Pensión Mínima (FA)**

No se está haciendo una vigilancia y control minucioso a las AFP por parte del Ministerio de Trabajo y la Superintendencia Financiera de Colombia, en el deber de

las AFP de adelantar los trámites necesarios para que se haga efectivo el derecho a la GPM de acuerdo con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 100 de 1993.

En las bases de datos de la población que desde la creación de las AFP, ha sido objeto de la devolución de saldos con corte a junio de 2013 (Tabla N° 53) se observó que 573 personas con la edad de pensión y más de 1.149 semanas cotizadas fueron objeto de la devolución de saldos teniendo derecho a la GPM. Lo que significaría el desconocimiento a los derechos de los afiliados e incumplimiento a la norma por parte de las AFP y del Ministerio de Trabajo y de la Superfinanciera en el deber de propender por la no vulneración del derecho de la población afiliada.

**Tabla 53**  
**Población con Edad de Pensión y más de 1.149 Semanas Cotizadas con Devolución de Saldos por Fondo y Género**

| FONDO        | MUJER      | HOMBRE     | TOTAL      |
|--------------|------------|------------|------------|
| COLFONDOS    | 84         | 116        | 200        |
| PORVENIR     | 17         | 27         | 44         |
| PROTECCIÓN   | 163        | 111        | 274        |
| HORIZONTE**  | NI         | NI         | 55         |
| <b>TOTAL</b> | <b>264</b> | <b>254</b> | <b>573</b> |

Fuente: Elaboró DES-Social con base en bases de datos de AFP

\*\*Este reporte no hace la diferencia por género, dado que este Fondo realizó dos entregas separadas de la información una con el género y valor de la devolución por año y otra de las semanas cotizadas, sin una clave que permita unir los dos archivos.

## COLPENSIONES

### Hallazgo N° 73. Beneficios Económicos Periódicos – BEPS (FA)

La estructura administrativa y operativa de los BEPS y los gastos para ella, se planeó con una cobertura sobreestimada de 17 millones de posibles ahorradores en el mecanismo, cuando puede estar por el orden de 2 millones de personas y máximo de 6 millones y, sin un alcance de lo que realmente se lograría implementar en el 2013, por cuanto no se tuvieron en cuenta las recomendaciones en los estudios previos realizados por el Ministerio de Trabajo, por ejemplo, en el 2013 se apropiaron \$30.0000 millones y la ejecución fue tan solo del 14%.

De acuerdo con las estimaciones de Colpensiones, proyectan recibir una población de 7,1 millones del nivel II y 10,2 millones del nivel III de SISBEN.

Colpensiones no tuvo en cuenta los estudios que precedieron la puesta en marcha de los BEPS; realizó en 2013, un estudio de mercado que finalizó en noviembre (con el objeto de identificar el perfil socio-demográfico de la población sujeta a BEPS, estimar el mercado potencial y desarrollar la estrategia de comunicación, divulgación, educación y vinculación) que debió ser previo a la planeación de la estructura administrativa y operación del mecanismo.



Los estudios de gobierno que precedieron la puesta en marcha de los BEPS, estimaron una cobertura potencial de: 8,9 millones personas con ingreso inferior a un SMLMV, que representaban el 44% la población económicamente activa PEA; por su parte el estudio elaborado por la firma Econometría, la estimó en 3,8 millones asalariados, sin contrato de trabajo e independientes (excepto profesionales independientes) que tienen un ingreso laboral en su ocupación principal (salario o ganancia neta) inferior a 1,5 SMLMV, advirtiendo que para establecer la demanda efectiva se debería tener en cuenta, variables subjetivas como las percepciones frente a la vejez; percepciones y actitudes frente al ahorro de largo plazo para su atención en el futuro; percepciones sobre posibles barreras de acceso a este tipo de ahorro y preferencias frente a diferentes opciones de ahorro de largo plazo, así como los atributos que debería tener un producto para incentivar una decisión de largo plazo ; en el informe para la Comisión Económica para América Latina - CEPAL, se estimó en 6,8 millones incluyendo quienes han cotizado parcialmente de 1 a 155 días y que no cotizan pero que ganaban menos 50% de un SMLMV.

Si el nivel de ingreso y la capacidad de ahorro de los posibles beneficiarios no fuesen variables relevantes para que funcione el mecanismo y afecte la cobertura, aparentemente se cubrirían 11.386.862 personas tanto en estado de pobreza (50%) como no pobres (50%) que tienen un ingreso inferior a un SMLMV, pero su ingreso promedio es inferior de \$317.000 pesos para los no pobres e inferior a los \$119.000 para los que se encuentran en estado de pobreza, valor que escasamente les cubre necesidades básicas (Tabla N° 54).

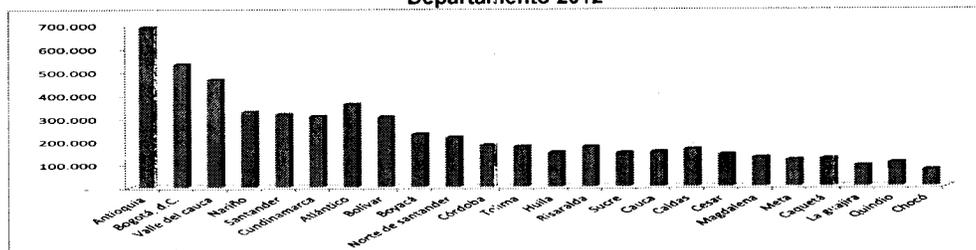
**Tabla 54**  
**Población de 18 Años y más Afiliada al Régimen Subsidiado que no Recibe Ingreso por Pensión por Condición de Pobreza e Ingreso Promedio por SMLMV 2012**

| SMLMV     | OCUPADOS  |                  |           |                  | DESOCUPADOS |                  |           |                  | INACTIVOS |                  |           |                  |
|-----------|-----------|------------------|-----------|------------------|-------------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
|           | NO POBRE  |                  | POBRE     |                  | NO POBRE    |                  | POBRE     |                  | NO POBRE  |                  | POBRE     |                  |
|           | POBLACIÓN | MEDIA DE INGRESO | POBLACIÓN | MEDIA DE INGRESO | POBLACIÓN   | MEDIA DE INGRESO | POBLACIÓN | MEDIA DE INGRESO | POBLACIÓN | MEDIA DE INGRESO | POBLACIÓN | MEDIA DE INGRESO |
| 0-1       | 3.832.840 | 308.659          | 3.230.573 | 118.797          | 398.985     | 316.924          | 588.260   | 112.774          | 1.443.708 | 292.015          | 1.892.496 | 107.701          |
| 1-2       | 632.687   | 745.822          | -         | -                | 54.797      | 731.411          | -         | -                | 150.090   | 742.168          | -         | -                |
| 2-3       | 69.901    | 1.343.446        | -         | -                | 4.746       | 1.333.258        | -         | -                | 18.557    | 1.325.820        | -         | -                |
| 3-4       | 20.384    | 1.939.806        | -         | -                | 1.489       | 2.027.351        | -         | -                | 3.962     | 1.912.461        | -         | -                |
| 4-5       | 7.340     | 2.526.633        | -         | -                | 258         | 2.443.395        | -         | -                | 1.040     | 2.560.503        | -         | -                |
| 5-10      | 11.332    | 3.678.143        | -         | -                | 454         | 3.259.789        | -         | -                | 1.093     | 3.457.069        | -         | -                |
| 10-20     | 1.550     | 6.693.088        | -         | -                | 72          | 6.302.248        | -         | -                | 8         | 7.768.417        | -         | -                |
| más de 20 | 124       | 15.796.308       | -         | -                | -           | -                | -         | -                | 99        | 12.528.481       | -         | -                |

Fuente: Elaboró DES\_Social con base en Bases de Datos de DANE, GEIH y Pobreza 2012

Suponiendo que los no pobres con ingreso inferior a un SMLMV, tuviesen la capacidad y cultura de ahorro para hacerlo en el mecanismo BEPS, se beneficiarían de la medida 5,7 millones de personas, 41% de ellas ubicadas en los departamentos de mayor desarrollo, Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca y Atlántico (Gráfico N° 5).

Gráfica 5  
Población de 18 años y más con Ingreso Inferior a 1 SMLMV no Pobre Afiliada al Régimen Subsidiado por Departamento 2012



Fuente: Des\_Social con base en GEIH 2012 y base de pobreza DANE 2012

Otra población que tendría la capacidad de ahorro (con ingreso superior a un SMLMV) que podría acceder al mecanismo sin tener el derecho por el monto de ingreso percibido, sería parte de la población mayor de 18 años, no pobre por ingreso que no recibe ingreso por pensión y que se encuentra en el SISBEN (Tabla 54). Con la GEIH 2012 se estima esta población en 743.000 ocupados, 174.751 inactivos y 61.816 desocupados con ingreso promedio mayor a \$731.000 (pero que posiblemente pertenecerán a los niveles de SISBEN superiores a III y por lo tanto quedarían excluidos).

De otra parte, si se tiene en cuenta la falta de cultura de ahorro que existe en nuestro país y especialmente para la protección en la vejez, los posibles ahorradores serán menos.

El estudio de la asesora del MHCP en el tema pensional señala: "En términos generales, se encontró que las personas no relacionan contribuciones y beneficios; lo cual confirma que aún es deficiente la cultura del aseguramiento frente a la vejez y que algunas personas no saben que se debe ahorrar para obtener dicho beneficio". En este mismo estudio se señala que un 46% de la población trabajadora informal encuestada no estaba de acuerdo con afiliarse a un mecanismo parecido a los BEPS (Fondo Voluntario de Ahorro) y las causas más frecuentes para no hacerlo se relacionan con el bajo nivel de ingreso.

Es claro según los anteriores resultados que está sobredimensionada la población posible a cubrir con el esquema BEPS, si se tiene en cuenta como se mostró anteriormente: la falta de cultura provisional y de ahorro; y el bajo nivel de ingreso y por ende de capacidad de ahorro de la población objeto, lo que se reafirma el estudio de la firma Econometría con grupos focales, donde señalan por ejemplo: "que el 42% de la población del grupo focal, afirmó ganar menos de medio SMLMV; si les sobrara dinero el 60% lo emplearían en pagar deudas y gastos del hogar; tan solo el 12% manifestó que ahorraba si le sobraba dinero y el 54% de los que lo ahorran lo hacen para enfrentar una enfermedad o la salud o algún problema económico; las razones principales que impiden guardar un dinero es que se vive al día y no se alcanza para lo mínimo básico



*como es el arriendo, el pago de los servicios públicos, la alimentación y los gastos que demandan los hijos; la vejez es un tema pospuesto pero no irrelevante, que pasa para ellos/as a un segundo plano no porque no les interese y no lo consideren viable, sino porque las demandas del presente no lo dejan pensar ni mucho menos programar”.*

De igual manera en el estudio de Colpensiones contratado con la Universidad Nacional - CID, que tomó como población objetivo personas que generan ingresos de los niveles I, II y III del SISBEN; se reafirma la incidencia de estas variables en la población objeto donde, el 73% de esta población manifestó no ahorrar y la razón principal en el 90% de los casos es la falta de ingreso y tan solo el 33% manifestó su interés en afiliarse al mecanismo BEPS.

De otra parte tampoco se ha tenido en cuenta que una vez entre a operar la pensión familiar, cuyo Decreto reglamentario ya está en poder del MHCP, ésta será mucho más atractiva por sus beneficios que los BEPS y la cobertura será aún menor.

Así mismo, según el Decreto 1872 de 2013, a partir del 1 de diciembre de 2013, el mecanismo inició con la población afiliada al SGP en cualquiera de los dos regímenes, que voluntariamente decidieran que los recursos por concepto de devolución de saldos o indemnización sustitutiva, se destinen al mecanismo BEPS, pero dado el requisito de pertenecer a los niveles I, II y III de SISBEN y la baja afiliación de esta población en el SGP en particular en el RPM, la cobertura para estos será tan solo del 1%.

A diciembre de 2013 a un mes de iniciado a funcionar el mecanismo se han afiliado 4 personas del RPM que optaron por esta opción y no por la indemnización sustitutiva, con edades de 73, 85, 88 y 92 años, claramente superaron hace tiempo la edad de pensión por lo tanto su permanencia en el mecanismo será muy corta, dado que podrán hacer efectivo de inmediato de los beneficios por tener ya la edad de pensión.

De acuerdo con las simulaciones que en su momento se realizaron para la creación de los BEPS, suponiendo que la mujer ingresa a los 32 años y el hombre a los 35 años con un ahorro mensual entre \$15 mil y \$20 mil pesos y un aporte mensual del gobierno del 17% sobre lo ahorrado, las personas recibirían mensualmente \$77 mil pesos una vez alcancen la edad de pensión, el valor del ahorro en el escenario más optimista se agotaría cuando la población tenga entre 60 y 70 años. Es decir que, a partir de estas edades esta población quedaría desprotegida.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## MINISTERIO DE TRABAJO

### Hallazgo N° 74. Beneficios Económicos Periódicos – BEPS

El Ministerio de Trabajo no realizó las pruebas piloto sugeridas en el parágrafo del artículo 24 del Decreto 604 de 2013 el cuál le hubiese posibilitado actualizar y precisar la estimación de la demanda de los potenciales beneficiarios del mecanismo BEPS que en estudios previos se habían realizado, incumpliendo lo establecido en dicha normatividad, lo cual hubiese evitado que Colpensiones realizará una planeación administrativa y operativa del mecanismo BEPS con una sobreestimación de la población a atender y por ende mayor apropiación de recursos del erario.

#### 4.12. OBJETIVO ESPECÍFICO N° 12 GESTIÓN DE LA SUPERFINANCIERA EN CUANTO A SU FUNCIÓN DE VIGILANCIA

La Superintendencia Financiera de Colombia acorde con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y la Ley 100 de 1993, debe efectuar la supervisión de las entidades Administradoras de Pensiones y le asiste competencia para la aprobación u objeción de los Estados Financieros de la entidades vigiladas, tanto de los diferentes rubros contables como la evaluación patrimonial, de manera que esta represente solidez económica y coeficiente de solvencia y liquidez requeridos, impartiendo autorización a los Estados para que sean presentados y evaluados por el Consejo Directivo de cada entidad.

El Consejo Directivo del Instituto de Seguros Sociales, es quien aprueba o imprueba los Estados Financieros presentados por el Presidente, quienes tienen el control, dirección, coordinación y orientación de la acción administrativa evaluando y determinando las acciones correctivas a que haya a lugar, lo anterior en cumplimiento a los Estatutos de la entidad.

La Superfinanciera realizó dos visitas de inspección en la vigencia 2013 a Colpensiones cuyo objetivo fue evaluar el plan de trabajo o estrategia prevista por la entidad para resolver las solicitudes de prestaciones económicas así como los derechos de petición pendientes de resolver por parte del ISS con corte a 28 de septiembre de 2012, donde efectuaron comentarios e impartieron instrucciones referentes a la revisión de los Actos Administrativos de reconocimiento pensional, inconsistencias en las historias laborales, unificación de criterios en el reconocimiento y calidad de la información.

## SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

### Hallazgo N° 75. Vigilancia y Control Estados Financieros ISS (D)

Teniendo en cuenta lo dispuesto el artículo 66 de la Ley 489 de 1988 que establece que las Superintendencias cumplen funciones de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia Financiera tiene por objetivo entre otros, supervisar el Sistema Financiero con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza y la protección de los usuarios.

La Contraloría General de la República solicitó el seguimiento y supervisión efectuado por la Superintendencia al ISS, como respuesta según oficios 2013089770-002-000 del 17 de octubre de 2013 y 2013094765-002-000 del 31 de octubre de 2013 señala que *"(...) sobre el Instituto, dada su naturaleza jurídica, Empresa Industrial y Comercial del Estado, no fue integral. Esto por cuanto en materia contable existía una concurrencia en la supervisión, a saber: en primer lugar, en su condición de entidad pública, el Instituto de Seguros Sociales (administradora) estaba sometido a la supervisión de la Contaduría General de la Nación, y en segundo lugar, en su condición de administradora de pensiones, estaba sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera. Como consecuencia de lo anterior los pronunciamientos efectuados por la superintendencia se refieren a los estados financieros de los fondos de reservas pensionales de vejez, invalidez y sobrevivientes. (...)"*

Lo anterior, no es dable toda vez, que los literales b y c del artículo 4 de la Ley 298 de 1996 establece que la Contaduría General de la Nación tiene por función principal la consolidación de la información para conformar el Balance General de la Nación, la cual no tiene injerencia sobre la gestión, razonabilidad, autorización ni aprobación de los Estados Financieros de las entidades.

Por el contrario señalan los artículos 325 y 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el literal k. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 que las entidades administradoras de cada uno de los regímenes del Sistema General de Pensiones estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, hoy Superfinanciera.

En el caso de los Patrimonios la Superfinanciera<sup>66</sup> salvo algunas observaciones que no fueron relevantes para ésta, impartió autorización<sup>67</sup> sin objeciones para que los Estados Financieros en las diferentes vigencias fueran considerados en el

---

<sup>66</sup> La Superfinanciera dentro de sus funciones contempla entre otras *"(...) Evaluar el cumplimiento de las normas contables, las de elaboración, difusión y revelación de estados financieros y demás informaciones de carácter contable que las entidades deban suministrar, así como el cumplimiento de las funciones del revisor fiscal (...)"*

*"(...) Evaluar la situación de liquidez de las entidades administradoras del régimen de prima media y de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías y los fondos por ella administrados (...)"*

<sup>67</sup> Numeral 2, Artículo 11.2.1.4.37 del Decreto 2555 de 2010 la Superintendencia tiene dentro de sus funciones "Pronunciarse, según corresponda, sobre los estados financieros e impartir autorización a la asamblea de accionistas o quien haga sus veces."



Consejo Directivo del ISS, tal como se observa en los oficios radicados números 2010030070-017 del 26 mayo de 2010, 2010094600-017 de 22 de junio de 2011, 2011096610-023 del 12 junio de 2012.

Se observa una deficiencia en la supervisión y control administrativo por parte de la Superintendencia cuya finalidad es preservar la estabilidad, seguridad y confianza y la protección de los usuarios del sistema pensional, así mismo, no hubo pronunciamiento sobre el comportamiento de los Estados Financieros del patrimonio del ISS donde viene reflejando una liquidez<sup>68</sup> contraria a su naturaleza, evidenciando graves falencias en la Contabilidad de la entidad, situaciones que conllevaron a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales.

A la fecha se encuentran entre otros, más de \$4 billones en partidas contables por depurar y en los procesos judiciales \$3,9 billones correspondiente a embargos donde no es posible identificar de plano cuál es la naturaleza del proceso al que pertenece el remanente ni la cuenta afectada con el embargo, así mismo, se presenta incumplimiento, en razón a que existen recursos por valor de \$217.801,9<sup>69</sup> millones a precios del año 1994 por concepto de aportes de 374.749 Empresas o Patronos, que no cuenta con la identificación de los trabajadores, además, no se han adelantado gestiones de cobro efectivo de dichas cotizaciones y por ende falta el cargue y actualización de las historias laborales como lo establece los artículos 137 y 138 de la Ley 100.

*"(...) artículo 137. FALTANTES A CARGO DE LA NACIÓN. La Nación asumirá el pago de pensiones, (...) en cuanto se agotasen las reservas constituidas para el efecto y sólo por el monto de dicho faltante". Subraya fuera de texto.*

*El artículo 138. Estableció "GARANTÍA ESTATAL EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA. El estado responderá por las obligaciones del Instituto de Seguros Sociales para con sus afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, cuando los ingresos y las reservas de dicha entidad se agotasen, siempre que se hubiesen cobrado las cotizaciones en los términos de ésta Ley.(...)" (Subrayado fuera de texto).*

Los niveles del Patrimonio del Instituto de Seguros Sociales fueron negativos como se observa en el comportamiento de las cifras<sup>70</sup> entre las vigencias 2009 y 2013,

<sup>68</sup> Ley 100 de 1993 en los Artículos 110 y 111 Vigilancia y Control. Corresponderá a la Superintendencia Bancaria el control y vigilancia de las entidades administradoras de los planes de capitalización y de pensiones a que se refiere esta Ley.

- Las entidades administradoras de cada uno de los regímenes del Sistema General de Pensiones estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria literal K del Artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

<sup>69</sup> Total "Debido Cobrar" correspondiente a los aportes Patronales por Cobrar anteriores al año 1994 sin gestión de cobro.

<sup>70</sup> Artículo 111 de la Ley 100 de 1993 Sanciones Superfinanciera cuando las administradoras incurran en defectos respecto de los niveles adecuados de patrimonio exigidos. En adición a lo previsto en los incisos anteriores, la Superintendencia Bancaria impartirá todas las órdenes que resulten pertinentes para el inmediato restablecimiento de los niveles adecuados de patrimonio o de la Reserva de Estabilización, según corresponda.



donde presentó incertidumbre en cuanto a la revelación del riesgo de viabilidad financiera, originado en gran parte por las pérdidas acumuladas en los diferentes ejercicios, donde se desconocía la capacidad para continuar como Empresa en marcha.

Tabla 55.  
Saldos Patrimonio ISS y Patrimonios Autónomos<sup>71</sup> Años 2009 A 2013

Valores expresados en pesos

| CÓDIGO   | ADMINISTRADORA Y PATRIMONIOS AUTONOMOS             | AÑO  | SALDO FINAL      |
|----------|--|------|------------------|
| 70400000 | INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - EN LIQUIDACIÓN     | 2013 | (2.915.511.611)  |
| 70400000 | INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES                      | 2012 | (2.890.859.345)  |
| 70400000 | INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES                      | 2011 | (950.493.697)    |
| 63700000 | PATRIMONIO AUTONOMO DE PENSIONES DE VEJEZ          | 2010 | (41.248.890.205) |
| 63800000 | PATRIMONIO AUTONOMO DE PENSIONES DE INVALIDEZ      | 2010 | (2.511.906.099)  |
| 63800000 | PATRIMONIO AUTONOMO DE PENSIONES DE SOBREVIVIENTES | 2010 | (5.545.416.208)  |
| 63800000 | PATRIMONIO AUTÓNOMO DE SOBREVIVIENTES              | 2009 | (5.526.870.255)  |
| 63700000 | PATRIMONIO AUTÓNOMO DE VEJEZ                       | 2009 | (41.477.410.972) |
| 63800000 | PATRIMONIO AUTÓNOMO DE INVALIDEZ                   | 2009 | (2.495.694.285)  |

Fuente: Información tomada del CHIP - Contaduría General de la Nación

No obstante lo anterior, los Estados Financieros del ISS y patrimonios con graves falencias fueron aprobados sin objeciones y se presentaron informes de indicadores de gestión con un desempeño satisfactorio. Situaciones que contribuyeron a que no se adelantaran acciones correctivas como lo establecen los Estatutos del ISS, en los artículos 12 y 20 referentes a la vigilancia de la gestión financiera y control interno.

Por lo anterior, el Sistema de Régimen de Prima Media es deficiente, teniendo en cuenta que para el pago de pensiones, estas se suplen en gran parte por el Presupuesto Nacional y una mínima parte por los aportes hechos por los trabajadores actuales, situación que impacta de manera grave las finanzas públicas.

Es importante señalar que en relación con la solidez económica el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en el artículo 325 numeral 1° establece en sus literales lo siguiente:

*“a) Asegurar la confianza pública en el sistema financiero y velar porque las instituciones que lo integran mantengan permanente **solidez económica y coeficientes de liquidez apropiados para atender sus obligaciones.***

*b) Supervisar de manera integral la actividad de las entidades sometidas a su*

<sup>71</sup> Artículo 32 de la Ley 100 de 1993, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*control y vigilancia respecto del cumplimiento de las normas y regulaciones de tipo financiero”.*

Y en el artículo 326 del Estatuto Orgánico Financiero, establece como funciones y facultades de la Superintendencia Financiera lo siguiente:

Numeral 4. *“Facultades de supervisión. La Superintendencia Bancaria tendrá las siguientes facultades de supervisión:*

Literal b) *“Practicar visitas de inspección a las entidades vigiladas con el fin de obtener un **conocimiento integral de su situación financiera**, del manejo de sus negocios, o de los aspectos especiales que se requieran;”*

Numeral 3.- *Función, Control y Vigilancia”*

Literal c) *“Velar porque las instituciones vigiladas suministren a los usuarios del servicio la información necesaria para lograr mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio, claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado;...”*

Artículo 325 ibidem Naturaleza, Objetivos y Funciones

Numeral 1ª Literal c) *“Supervisar las actividades que desarrollan las entidades sometidas a su control y vigilancia con el objeto de velar por la adecuada prestación del servicio financiero, esto es, que su operación se realice en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia.”*

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo preceptuado en el artículo 34, 35 de la Ley 734 de 2002.

## ANEXOS



ANEXO 1. Matriz de Hallazgos

| Nº H  | TÍTULO  | INCIDENCIA |   |   |   |     |
|-------|---|------------|---|---|---|-----|
|       |   | A          | F | P | D | PAS |
| Nº 1  | Hallazgo Nº 1. Pagos de Incentivos a Personal Contratados en Misión (F)   | A          | F |   |   |     |
| Nº 2  | Hallazgo Nº 2. Plan de Transición Protocolo General de Entrega del ISS y Recibo por Parte de Colpensiones (D)         | A          |   |   | D |     |
| Nº 3  | Hallazgo Nº 3. Cumplimiento de los Tiempos de Ley en el Trámite Pensión de Vejez Concedida (D)                        | A          |   |   | D |     |
| Nº 4  | Hallazgo Nº 4. Represamiento Día a Día (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 5  | Hallazgo Nº 5. Productividad de Colpensiones frente las decisiones pensionales  | A          |   |   |   |     |
| Nº 6  | Hallazgo Nº 6. Historia Laboral Desactualizada  | A          |   |   |   |     |
| Nº 7  | Hallazgo Nº 7. Relación de Inventarios - Cuenta Rendida CGR (PAS)   | A          |   |   |   | PAS |
| Nº 8  | Hallazgo Nº 8. Razonabilidad del Inventario de Activos y Pasivos (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 9  | Hallazgo Nº 9. Deudores (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 10 | Hallazgo Nº 10. Embargos Judiciales (D) (FA)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 11 | Hallazgo Nº 11. Embargos Judiciales (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 12 | Hallazgo Nº 12. Embargos Fraudulentos (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 13 | Hallazgo Nº 13. Inventarios Individuales de Bienes Muebles de Oficina (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 14 | Hallazgo Nº 14. Propiedades, Planta y Equipo (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 15 | Hallazgo Nº 15. Solicitud Bienes Necesarios para la Administración del Régimen de Prima Media - Colpensiones (AE)     | A          |   |   |   |     |
| Nº 16 | Hallazgo Nº 16. Requisitos del Inventario de Pasivos (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 17 | Hallazgo Nº 17. Registros Procesos Judiciales (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 18 | Hallazgo Nº 18. Cálculo Actuarial ISS Patrono (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 19 | Hallazgo Nº 19. Gastos por Concepto de Publicidad (D) (F)   | A          | F |   | D |     |
| Nº 20 | Hallazgo Nº 20. Gastos por Concepto de Publicidad (D) (F)   | A          | F |   | D |     |
| Nº 21 | Hallazgo Nº 21. Aprobación de los Estados Financieros del ISS (D) (P) (PAS)   | A          |   | P | D | PAS |
| Nº 22 | Hallazgo Nº 22. Contratación Depuración Estados Financieros (D) (FA)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 23 | Hallazgo Nº 23. Soportes de la Contabilidad en Depuración Contable (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 24 | Hallazgo Nº 24. Gestión de Registros Contables (D) (PAS)  | A          |   |   | D | PAS |
| Nº 25 | Hallazgo Nº 25. Jornadas Masivas de Notificación (D) (F)  | A          | F |   | D |     |
| Nº 26 | Hallazgo Nº 26. Recursos Entregados a Colpensiones  | A          |   |   |   |     |
| Nº 27 | Hallazgo Nº 27. Estudios Técnicos, Económicos, Financieros (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 28 | Hallazgo Nº 28. Invitación a Presentar Ofertas (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 29 | Hallazgo Nº 29. Motivación de los Actos Administrativos (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 30 | Hallazgo Nº 30. Iniciativa Privada (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 31 | Hallazgo Nº 31. Aceptación Propuesta (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 32 | Hallazgo Nº 32. Informes de Supervisión (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 33 | Hallazgo Nº 33. Liquidación Contratos (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 34 | Hallazgo Nº 34. Contrato 4900010243 Suscrito con el Grupo DOT (D) (F)   | A          | F |   | D |     |
| Nº 35 | Hallazgo Nº 35. Contrato No 4900010269 del 12 de diciembre de 2011 Suscrito con SYC (D)                               | A          |   |   | D |     |
| Nº 36 | Hallazgo Nº 36. Contratos de Prestación de Servicios (AE)   | A          |   |   |   |     |
| Nº 37 | Hallazgo Nº 37. Contratos de Prestación de Servicios para Ejercer Mandato Judicial (D)                                | A          |   |   | D |     |
| Nº 38 | Hallazgo Nº 37. Cláusula Trigésima Contrato 062 de 2012 (F)   | A          | F |   |   |     |
| Nº 39 | Hallazgo Nº 39. Horas Extras Contrato 062 de 2012   | A          |   |   |   |     |
| Nº 40 | Hallazgo Nº 40. Continuidad de Operación PAC Arauca   | A          |   |   |   |     |
| Nº 41 | Hallazgo Nº 41. Disponibilidad del sistema Bizagi   | A          |   |   |   |     |
| Nº 42 | Hallazgo Nº 42. Gestión Control Interno   | A          |   |   |   |     |
| Nº 43 | Hallazgo Nº 43. Contrato No 052 del 25 de Abril y 083 del 19 de Julio de 2013 suscritos con Milenium Phone Center S A | A          |   |   |   |     |
| Nº 44 | Hallazgo Nº 44. Multas Contrato 034 de 2011 (D)   | A          |   |   | D |     |
| Nº 45 | Hallazgo Nº 45. Costo Obras Adicionales Contrato 034 de 2011 (D)  | A          |   |   | D |     |
| Nº 46 | Hallazgo Nº 46. Tercerización (FA)  | A          |   |   |   |     |
| Nº 47 | Hallazgo Nº 47. Programa Supresión de Cargos (D)  | A          |   |   | D |     |



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| N° H           | TÍTULO   | INCIDENCIA |          |          |           |          |
|----------------|--|------------|----------|----------|-----------|----------|
|                |  | A          | F        | P        | D         | PAS      |
| N° 48          | Hallazgo N° 48. Políticas de Prevención del Daño Antijurídico (E)                | A          |          |          | D         |          |
| N° 49          | Hallazgo N° 49. Estudio de Fallos en Contra del ISS (D)                          | A          |          |          | D         |          |
| N° 50          | Hallazgo N° 50. Estudios Comité de Conciliación (D)                              | A          |          |          | D         |          |
| N° 51          | Hallazgo N° 51. Pago Total Capital (D)   | A          |          |          | D         |          |
| N° 52          | Hallazgo N° 52. Procesos Cancelados Después de Cuatro o más Años (D)             | A          |          |          | D         |          |
| N° 53          | Hallazgo N° 53. Procesos Terminados (D)  | A          |          |          | D         |          |
| N° 54          | Hallazgo N° 54. Presentación Demandas Acciones de Repetición (D)                 | A          |          |          | D         |          |
| N° 55          | Hallazgo N° 55. Estudios y Evaluaciones Periódicas a Demandas y Sentencias (D)   | A          |          |          | D         |          |
| N° 56          | Hallazgo N° 56. Remisión Actos Administrativos y Antecedentes (D)                | A          |          |          | D         |          |
| N° 57          | Hallazgo N° 57. Procedencia del Llamamiento en Garantía (D)                      | A          |          |          | D         |          |
| N° 58          | Hallazgo N° 58. Pago de Impuestos (D) (F)  | A          | F        |          | D         |          |
| N° 59          | Hallazgo N° 59. Vehículos para prestación de servicios de salud (D)              | A          |          |          | D         |          |
| N° 60          | Hallazgo N° 60. Procesos Acciones de Tutela ISS en Liquidación (D)               | A          |          |          | D         |          |
| N° 61          | Hallazgo N° 61. Desacatos y Sanciones  | A          |          |          |           |          |
| N° 62          | Hallazgo N° 62. Allstamiento de Archivos y Expedientes                           | A          |          |          |           |          |
| N° 63          | Hallazgo N° 63. Normas de Archivo  | A          |          |          |           |          |
| N° 64          | Hallazgo N° 64. Archivos a cargo de servidores (D)                               | A          |          |          | D         |          |
| N° 65          | Hallazgo N° 65. Procesos Judiciales/Cumplimiento de Sentencias                   | A          |          |          |           |          |
| N° 66          | Hallazgo N° 66. Pago de Sentencias, Intereses y Otros                            | A          |          |          |           |          |
| N° 67          | Hallazgo N° 67. Procesos Judiciales Activos Entregados por el ISS a Colpensiones | A          |          |          |           |          |
| N° 68          | Hallazgo N° 68. Depuración de PQRS   | A          |          |          |           |          |
| N° 69          | Hallazgo N° 69. Pago de Sentencias – Intereses e Indexación (D)                  | A          |          |          | D         |          |
| N° 70          | Hallazgo N° 70. Procesos Judiciales Activos                                      | A          |          |          |           |          |
| N° 71          | Hallazgo N° 71. Gestión Misional de Colpensiones                                 | A          |          |          |           |          |
| N° 72          | Hallazgo N° 72. Garantía de Pensión Mínima (FA)                                  | A          |          |          |           |          |
| N° 73          | Hallazgo N° 73. Beneficios Económicos Periódicos – BEPS (FA)                     | A          |          |          |           |          |
| N° 74          | Hallazgo N° 74. Beneficios Económicos Periódicos – BEPS                          | A          |          |          |           |          |
| N° 75          | Hallazgo N° 75. Vigilancia y Control Estados Financieros ISS (D)                 | A          |          |          | D         |          |
| <b>TOTALES</b> |  | <b>75</b>  | <b>7</b> | <b>1</b> | <b>49</b> | <b>3</b> |

A: Administrativo

F: Fiscal

P: Penal

D: Disciplinario

PAS: Proceso Administrativo Sancionatorio



## ANEXO 2. Normatividad

### Requisitos Básicos para la Preparación, Revelación y Presentación de los Estados Financieros

- **LEY 87 DE 1993** – artículo 3° Características del control Interno. Son características del Control Interno las siguientes: literales a) y b).

Artículo 2° Objetivos. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública:

e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

artículo 34 numeral e) establece Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna.

- Cumplimiento de los Estatutos<sup>72</sup> del ISS Numerales 10 y 19 artículo 12 y 20 Funciones del Consejo directivo Aprobar u objetar los Estados financieros y Patrimoniales Evaluar los informes de gestión y de resultados y adoptar las medidas correctivas.

- **LEY 43 DE 1990** Obligaciones del Contador Público artículos 8°, 10, 25 y 35 el Cumplimiento de las normas legales, así como las disposiciones emanadas de los organismos de vigilancia y dirección de la profesión.

De la fe pública. La atestación o firma de un Contador Público en los actos propios de su profesión hará presumir, salvo prueba en contrario, que el acto respectivo se ajusta a los requisitos legales, lo mismo que a los estatutarios en casos de personas jurídicas. Tratándose de balances, se presumirá además que los estados se han tomado fielmente de los libros, **que éstos se ajustan a las normas legales y que las cifras registradas en ellos reflejan en forma fidedigna la correspondiente situación financiera en la fecha del balance**

Parágrafo. Los Contadores Públicos, cuando otorguen fe pública en materia contable, se asimilarán a funcionarios públicos para efectos de las **sanciones penales por los delitos** que cometieren en el ejercicio de las actividades propias de su profesión, **sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil que hubiere lugar conforme a las leyes.**

- **El Régimen de Contabilidad Pública de la CGN establece en los siguientes párrafos:**

104. Razonabilidad. La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad.

110. Universalidad. La información contable pública es universal, si incluye la totalidad de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales de la entidad contable pública, debidamente reconocidos y medidos en términos cuantitativos y/o cualitativos, con independencia de que la relación costo-beneficio implique agregar partidas para su reconocimiento. Las contingencias también deben reconocerse y revelarse para garantizar la universalidad de la información contable pública.

122. Revelación. Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública,...

El párrafo 382 del PGCP en las Normas Técnicas relativas a los estados, informes y reportes contables, define que: *"Los estados contables consolidados revelan la situación, actividad y flujo de recursos financieros, económicos, sociales y ambientales, de un grupo de entidades contables públicas que conforman centros de consolidación como si se tratara de una sola entidad contable, como la Nación o el Sector público, u otros niveles o sectores, a una fecha o durante un período determinado."*

---

<sup>72</sup> Decreto 461 de 1994 por medio del cual adopta el Acuerdo 003 de 1993.



## **9.2 Normas técnicas relativas a los soportes, comprobantes y libros de contabilidad**

335. Noción. Las normas técnicas relativas a los soportes, comprobantes y libros de contabilidad definen criterios uniformes para que las entidades contables públicas realicen el registro de las transacciones, hechos y operaciones relacionados con sus actividades. Estas normas comprenden las formalidades de tenencia, conservación y custodia y reconstrucción de los soportes, comprobantes y libros de contabilidad; la oficialización de los libros de contabilidad; la clasificación de los documentos soporte, y la elaboración de los comprobantes de contabilidad, con el fin de garantizar la legalidad, autenticidad e integridad de la información contable pública y su posterior exhibición para efectos de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades que los requieran.

336. Los soportes, comprobantes y libros de contabilidad forman parte integral de la contabilidad pública y pueden ser elaborados, a elección del representante legal, en forma manual o automatizada de acuerdo con la capacidad tecnológica y operativa de la entidad contable pública que se trate.

### **9.2.1 Soportes de contabilidad**

337. Noción. Los documentos soporte comprenden las relaciones, escritos o mensajes de datos que son indispensables para efectuar los registros contables de las transacciones, hechos y operaciones que realicen las entidades contables públicas. Deben adjuntarse a los comprobantes de contabilidad, archivarlos y conservarse en la forma y el orden en que hayan sido expedidos, bien sea por medios físicos, ópticos o electrónicos.

352. El representante legal o quien haga sus veces, o el servidor público responsable de la tenencia, conservación y custodia, denunciarán ante las autoridades competentes la pérdida o destrucción de los soportes, comprobantes y libros de contabilidad. En este caso deberá ordenarse de inmediato, por parte del representante legal, la reconstrucción de la información, en un período que no podrá exceder de seis (6) meses. Para la reconstrucción se tomarán como base los comprobantes de contabilidad, los documentos soporte, los estados contables, los informes de terceros, las copias grabadas en medios magnéticos, microfilmes, microfichas y demás instrumentos que se consideren pertinentes.

353. El término de conservación de los soportes, comprobantes y libros de contabilidad es de diez (10) años, contados a partir del 31 de diciembre del período contable al cual corresponda el soporte, comprobante y libro de contabilidad, sin perjuicio de las normas específicas de conservación documental que señalen las autoridades competentes.

### **9.2.5 Exhibición de soportes, comprobantes y libros de contabilidad**

354. Toda la documentación contable que constituya evidencia de las transacciones, hechos y operaciones efectuadas por la entidad contable pública debe estar a disposición de los usuarios de la información, en especial, para efectos de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades que los requieran.

363. Los estados, informes y reportes contables están conformados por los estados contables básicos, los estados contables consolidados, los informes contables específicos, los informes contables complementarios y los reportes contables.

361. Los estados, informes y reportes contables al representar la situación financiera, económica, social y ambiental, la actividad, el potencial de servicio y la capacidad para generar recursos de las entidades contables públicas, deben certificarse, mediante firma, por parte del representante legal de la entidad, así como por el contador público responsable de su preparación.

362. La certificación de los estados, informes y los reportes contables de la entidad individualmente considerada indica que los saldos fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad; que la contabilidad se elaboró conforme a los principios, normas técnicas y procedimientos de contabilidad pública y, que la información revelada refleja de forma fidedigna la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública. La certificación de la entidad que agrega informes y reportes contables de entidades contables públicas que tienen su respectivo representante legal, indica que la base de la agregación fueron los informes y reportes recibidos y debidamente certificados y, que el proceso de agregación se efectuó de conformidad con los procedimientos definidos para el efecto. 364. La descripción de los informes contables específicos y complementarios tiene como propósito expresar las posibilidades informativas del SNCP. La obligatoriedad de su preparación y



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

presentación está sujeta al desarrollo en el manual de procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública. Lo anterior sin perjuicio de que la entidad contable pública los elabore para sus propias necesidades.

**- RESOLUCIÓN 357 del 23 de Julio de 2008 -- Contaduría General de la Nación**

h. Garantizar la existencia y efectividad de controles eficientes, eficaces y económicos, en los términos del artículo 9º de la Ley 87 de 1993 y en las demás normas que la modifiquen o la sustituyan.

j. Garantizar la generación y difusión de información contable necesaria para el cumplimiento de los objetivos de gestión pública, control público, divulgación y cultura.

p. Asegurar la producción de información contable uniforme con destino a los diferentes usuarios, de acuerdo con sus objetivos de gestión pública, control público, y divulgación y cultura.

### **3. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO CONTABLE**

Con el propósito de lograr una información contable con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, las entidades públicas deben observar, como mínimo, los siguientes elementos:

#### **3.7. Soportes documentales.**

**La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad contable pública deben estar respaldadas en documentos idóneos, de tal manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria.** Por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales que no se encuentren debidamente soportados.

De igual forma, deben implementarse los controles necesarios que permitan la recepción oportuna de los documentos que se generan en otras entidades, **los cuales son fundamentales para la ejecución del proceso contable.** Atendiendo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, las entidades también deberán definir las políticas para archivar los documentos soporte de los registros contables, de conformidad con las normas jurídicas que le sean aplicables.

#### **3.12. Responsabilidad de los Contadores de las entidades públicas que agregan información.**

El contador público a tenga a cargo la contabilidad de la entidad que agrega información contable de entidades y organismos sin personería jurídica, deberá implementar los controles o acciones administrativas **que garanticen el suministro oportuno de información a la Contaduría General de la Nación y a los demás usuarios.**

En este sentido, debe aplicar adecuadamente el Procedimiento Relacionado con las Formas de Organización y Ejecución del Proceso Contable, del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, a fin de lograr la información agregada con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad.

#### **3.17. Elaboración de estados, informes y reportes contables.**

El contador público a cuyo cargo esté la responsabilidad del sistema contable de la entidad contable pública, debe preparar los estados, informes y reportes contables que sean necesarios, así como comunicar al tomador de decisiones sobre la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad, y de los resultados logrados en un determinado periodo.

La información contable producida debe revelar en forma confiable, relevante y comprensible la realidad financiera, económica, social y ambiental de las entidades contables públicas, y ello será objeto de certificación mediante las firmas del representante legal y del respectivo contador de la entidad, en los términos definidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

### **4. ELABORACIÓN DE ESTADOS CONTABLES Y DEMÁS INFORMES**

8. Comprobar que la información contable ha sido suministrada a los usuarios en forma completa y de conformidad con las normas que reglamentan dichos requerimientos.

383. En coherencia con los intereses y las necesidades de información de los usuarios, su conformación y estructura permite determinar los ingresos, el gasto público, el ahorro, la

inversión, el financiamiento, la solvencia y el patrimonio público y, en general, información de importancia para la definición, análisis y control de la política macroeconómica.

384. Los estados contables que se presentan en forma consolidada son el Balance General, el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental y el Estado de Cambios en el Patrimonio. Las notas a los estados contables consolidados forman parte integral de los mismos.

## **- RÉGIMEN DE CONTABILIDAD PÚBLICA - SNCP**

### **ENTIDAD CONTABLE PÚBLICA**

1. El Marco Conceptual constituye el referente teórico que define y delimita el ámbito del Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP), así como la estructura y los elementos intangibles del mismo, contenidos en el Plan General de Contabilidad Pública; por lo tanto, presenta la caracterización del entorno, la definición de la entidad contable pública, los usuarios de la información, los propósitos del SNCP, los objetivos de la información, las características cualitativas de la información, los principios y las normas técnicas de contabilidad pública.

5 Al mismo tiempo, la caracterización del entorno permite identificar el concepto de entidad Contable Pública como unidad mínima productora de información.

6. Una vez definido el entorno, la entidad contable pública y los usuarios y sus necesidades, se plantean los propósitos del SNCP (...)

30. Las características del entorno inciden en el concepto de entidad contable pública, en el reconocimiento y revelación de las transacciones, hechos y operaciones objeto de contabilización; en el horizonte temporal en el que deben ser presentados los estados, informes y reportes contables y en la estructura y proceso del SNCP.

### **1. entidad Contable Pública**

34. Para efectos del SNCP en Colombia, la entidad contable pública es la unidad mínima productora de información que se caracteriza por ser una unidad jurídica y/o administrativa y/o económica, que desarrolla funciones de cometido estatal y controla recursos públicos; la propiedad pública o parte de ella le permite controlar o ejercer influencia importante; predomina la ausencia de lucro y que, por estas características, debe realizar una gestión eficiente; sujeta a diversas formas de control y a rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público. En consecuencia, la entidad contable pública debe desarrollar el proceso contable y producir estados, informes y reportes contables con base en las normas que expida el Contador General de la Nación.

35. La entidad contable pública se caracteriza como unidad jurídica si el acto de creación le determina expresamente la personalidad jurídica; por su parte, se caracteriza como unidad administrativa, las creadas sin personería jurídica por medio de la Constitución Política y demás disposiciones normativas, dotándolas de autonomía para el cumplimiento de funciones específicas de cometido estatal. Se caracterizan como unidades económicas, las unidades a las que se adscriban o destinen recursos públicos para fines específicos, pero carentes de autonomía y/o de personería jurídica.

36. Para todos los efectos del Régimen de Contabilidad Pública, son funciones de cometido estatal las actividades desarrolladas por la entidad contable pública, referenciadas en el párrafo 18.

41. La responsabilidad política, legal y directiva orienta la gestión eficiente de los recursos públicos, lo que implica que las entidades del Sector Público están obligadas a la rendición de cuentas. Es deber informar periódicamente, por parte de los elegidos y designados en la dirección de la entidad contable pública, sobre la gestión eficiente de los recursos públicos, el mantenimiento del patrimonio público y la consecución de los fines del Estado, lo cual se convierte en derecho de los electores

### **2. Usuarios de la Contabilidad Pública**

44. La Contabilidad Pública y sus estados, informes y reportes contables constituyen una vía para facilitar y satisfacer las necesidades informativas de los usuarios. Esto implica definir, a partir del análisis de las necesidades de información, a los diferentes usuarios y sus respectivos objetivos frente a la Contabilidad Pública.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

49. Las instituciones de control externo, que con base en el sistema de contabilidad y la información individual o agregada reportada por la entidad contable pública, desarrollan controles de tipo fiscal, disciplinario, político y ciudadano sobre el manejo, uso, gestión, conservación y salvaguarda de los recursos y el patrimonio públicos.

54. En este sentido, los usuarios requieren información que les permita utilizarla de manera efectiva para un dinámico proceso de toma de decisiones, con independencia del objetivo particular que se quiera satisfacer. Esta información se refiere a: (...)

59. Los usuarios, para alcanzar sus diversos objetivos, requieren que las entidades del Sector Público cuenten con un sistema contable que satisfaga sus necesidades por medio de diferentes tipos de estados, informes y reportes contables, los cuales son el resultado de un proceso sistemático, soportado en criterios homogéneos y comparables. Esto implica que el usuario acepte el producto por su confianza sobre el sistema que lo produce.

Párrafo 87. El objetivo de Gestión Pública implica que la información contable sirve principalmente a la entidad contable pública que la produce, y de forma agregada y consolidada para la gestión de los sectores o subsectores a los que pertenece. Dicho objetivo se encuentra asociado a los límites, posibilidad y capacidad de adoptar decisiones, para ejecutar los planes y ajustar su accionar a partir de los resultados obtenidos durante un período determinado; en este sentido, la contabilidad pública produce la información necesaria para adelantar, entre otras, las siguientes acciones: (...)

88. Determinar el patrimonio público (...)

98. Evaluar la ejecución de planes, programas y proyectos del nivel u orden nacional y territorial, en función de los objetivos, metas y prioridades para la política económica, social y ambiental, en concordancia con la ejecución presupuestal.

104. Razonabilidad. La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad.

110. Universalidad. La información contable pública es universal, si incluye la totalidad de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales de la entidad contable pública, debidamente reconocidos y medidos en términos cuantitativos y/o cualitativos, con independencia de que la relación costo-beneficio implique agregar partidas para su reconocimiento. Las contingencias también deben reconocerse y revelarse para garantizar la universalidad de la información contable pública.

122. Revelación. Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, (...)

#### **9.1.3.2 Patrimonio institucional**

255. Noción. Comprende los aportes destinados para la creación y desarrollo de entidades contables públicas descentralizadas por servicios. También incluye los recursos públicos que están orientados a fomentar el desarrollo de un sector específico y las variaciones patrimoniales originadas por la operación

#### **9.3.1.1 Balance general**

367. Noción. El Balance general es un estado contable básico que presenta en forma clasificada, resumida y consistente, la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, expresada en unidades monetarias, a una fecha determinada y revela la totalidad de sus bienes, derechos, obligaciones y la situación del patrimonio. Para efectos de su elaboración, los activos y pasivos se clasifican en corriente y no corriente.

#### **9.3.1.2 Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental**

372. Noción. Es un estado contable básico que revela el resultado de la actividad financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública (...)

- artículos 100 y 101 de la **Ley 42 de 1993**, los cuales determinan que con base en los resultados de la Auditoría adelantada como vigilancia fiscal en el control financiero se encontró que los registros presentan errores e inconsistencias que afectan las cifras de los Estados Contables de la entidad y no muestran razonabilidad en las cifras. Entre otros por omisión, la veracidad y oportunidad de los registros, falta de soportes contables, falta de confiabilidad de la



información, entre otros. - Situaciones que sucede en forma reincidente desde hace varios años.

ARTÍCULO 17. Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal.

ARTÍCULO 15. Para efecto de la presente ley se entiende por cuenta el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.

#### **- LEY 1474 DE 2011 ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN**

ARTÍCULO 7o. *RESPONSABILIDAD DE LOS REVISORES FISCALES.* Adiciónese un numeral 5) al artículo 26 de la Ley 43 de 1990, el cual quedará así:

5. Cuando se actúe en calidad de revisor fiscal, no denunciar o poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria o fiscal correspondiente, los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo, dentro de los seis (6) meses siguientes a que haya conocido el hecho o tuviera la obligación legal de conocerlo, actos de corrupción En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional.

#### **CODIGO DE COMERCIO - REVISOR FISCAL**

Artículo 38 de la Ley 222 de 1995 y los artículos 207, 208, 209 y 446 (numeral 5) del Código de Comercio

ARTÍCULO 207. *FUNCIONES DEL REVISOR FISCAL* Son funciones del revisor fiscal:

1) Cerciorarse de que las operaciones que se celebren o cumplan por cuenta de la sociedad se ajustan a las prescripciones de los estatutos, a las decisiones de la asamblea general y de la junta directiva;

2) Dar oportuna cuenta, por escrito, a la asamblea o junta de socios, a la junta directiva o al gerente, según los casos, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la sociedad y en el desarrollo de sus negocios;

3) Colaborar con las entidades gubernamentales que ejerzan la inspección y vigilancia de las compañías, y rendirles los informes a que haya lugar o le sean solicitados;

4) Velar por que se lleven regularmente la contabilidad de la sociedad y las actas de las reuniones de la asamblea, de la junta de socios y de la junta directiva, y porque se conserven debidamente la correspondencia de la sociedad y los comprobantes de las cuentas, impartiendo las instrucciones necesarias para tales fines;

5) Inspeccionar asiduamente los bienes de la sociedad y procurar que se tomen oportunamente las medidas de conservación o seguridad de los mismos y de los que ella tenga en custodia a cualquier otro título;

6) Impartir las instrucciones, practicar las inspecciones y solicitar los informes que sean necesarios para establecer un control permanente sobre los valores sociales;

7) Autorizar con su firma cualquier balance que se haga, con su dictamen o informe correspondiente;

8) Convocar a la asamblea o a la junta de socios a reuniones extraordinarias cuando lo juzgue necesario, y

9) Cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes o los estatutos y las que, siendo compatibles con las anteriores, le encomiende la asamblea o junta de socios.

Artículo 208 contenido de los informes del revisor fiscal sobre balances generales. El dictamen o informe del revisor fiscal sobre los balances generales deberá expresar, por lo menos:

1) Si ha obtenido las informaciones necesarias para cumplir sus funciones;

2) Si en el curso de la revisión se han seguido los procedimientos aconsejados por la técnica de la interventoría de cuentas;

3) Si en su concepto la contabilidad se lleva conforme a las normas legales y a la técnica contable, y si las operaciones registradas se ajustan a los estatutos y a las decisiones de la asamblea o junta directiva, en su caso;

4) Si el balance y el estado de pérdidas y ganancias han sido tomados fielmente de los libros; y si en su opinión el primero presenta en forma fidedigna, de acuerdo con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, la respectiva situación financiera al terminar el período revisado, y el segundo refleja el resultado de las operaciones en dicho período, y



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

5) Las reservas o salvedades que tenga sobre la fidelidad de los estados financieros.

Artículo 209. Contenido del informe del revisor fiscal presentado a la asamblea o junta de socios. El informe del revisor fiscal a la asamblea o junta de socios deberá expresar:

1) Si los actos de los administradores de la sociedad se ajustan a los estatutos y a las órdenes o instrucciones de la asamblea o junta de socios;

2) Si la correspondencia, los comprobantes de las cuentas y los libros de actas y de registro de acciones, en su caso, se llevan y se conservan debidamente, y

3) Si hay y son adecuadas las medidas de control interno, de conservación y custodia de los bienes de la sociedad o de terceros que estén en poder de la compañía.

Artículo 211. Responsabilidad del revisor fiscal. El revisor fiscal responderá de los perjuicios que ocasione a la sociedad, a sus asociados o a terceros, por negligencia o dolo en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 212. Responsabilidad Penal Del Revisor Fiscal Que Autoriza Balances O Rinde Informes Inexactos. El revisor fiscal que, a sabiendas, autorice balances con inexactitudes graves, o rinda a la asamblea o a la junta de socios informes con tales inexactitudes, incurrirá en las sanciones previstas en el Código Penal para la falsedad en documentos privados, más la interdicción temporal o definitiva para ejercer el cargo de revisor fiscal.

### **ESTATUTO FINANCIERO artículo 73. JUNTA DIRECTIVA**

7. Composición de las juntas directivas de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía. En las juntas o consejos directivos de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, de acuerdo con lo previsto en la Ley 50 de 1990, habrá una representación paritaria de trabajadores y empleadores, sin perjuicio de la participación que corresponde a los accionistas por derecho propio, quienes mantendrán el derecho a elegir sus representantes en proporción a su participación en el capital social.

### **Artículos 325 y 326 Naturaleza, objetivos y funciones**

**2 entidades vigiladas.** Corresponde a la Superintendencia Bancaria la vigilancia e inspección administradora del régimen solidario de prima media con prestación definida

Practicar visitas de inspección cuando exista evidencia atendible sobre el ejercicio irregular de la actividad financiera, examinar sus archivos y determinar su situación económica, con el fin de adoptar oportunamente, según lo aconsejen las circunstancias particulares del caso, medidas eficaces en defensa de los intereses de terceros de buena fe, para preservar la confianza del público en general

Practicar visitas de inspección a las entidades vigiladas con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de sus negocios, o de los aspectos especiales que se requieran

Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento cuando la Superintendencia considere que alguna institución sometida a su vigilancia ha violado sus estatutos o alguna disposición de obligatoria observancia, o esté manejando sus negocios en formas no autorizada o insegura

Imponer a las instituciones vigiladas, directores, revisor fiscal o empleados de la misma, previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las Leyes a los estatutos o a cualquier otra norma legal a que deban sujetarse, así como por inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia Bancaria.

En relación con las entidades administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y de acuerdo con su especial naturaleza, la Superintendencia Bancaria vigilará que den cumplimiento a las obligaciones que se señalan en la Ley 100 de 1993 y demás normas que la modifiquen o desarrollen, para lo cual tendrá las siguientes funciones:

a) Las especiales que le atribuya la Ley 100 de 1993;

b) Las consagradas en los literales a), c), g), e) y) del numeral 2o; los literales a), b), c) d) y e) del numeral 3o; los literales b), c), d) y e) del numeral 4o; los literales a), f), g), e) y) del numeral 5o; y el literal e) del numeral 6o del artículo 2o del Decreto 2359 de 1993, incorporado al artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero

c) Disponer, en desarrollo de las disposiciones legales pertinentes, la liquidación de entidades



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

que administren pensiones, cuando se den las causales previstas en la ley; y, dentro de los plazos que señale, previa delegación expresa del Presidente de la República, disponer su reordenamiento o fusión, en los términos de la Ley 51 de 1990, cuando resulte procedente;

d) Verificar que estas entidades administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida den cumplimiento a sus obligaciones especiales derivadas de tal naturaleza y que, en especial:

1. Están reconociendo y pagando las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia dentro de los mismos plazos y términos establecidos para tales fines a las administradoras del Régimen de Ahorro Individual.

2. Cuentan con mecanismos adecuados para detectar en cualquier momento las moras o incumplimientos en el pago de las cotizaciones, y para adelantar los cobros pertinentes, y

3. Cuentan con mecanismos adecuados para atender oportunamente las consultas y quejas que les sean presentadas.

#### LEY 43 DE 1990

Verificar cumplimiento Cláusulas contractuales. Incumplimiento Régimen Contable sobre el procedimiento para la presentación de los Estados Contables básicos, acompañados del Dictamen del Revisor Fiscal.

Ley 1474 de 2010 ARTÍCULO 7º. RESPONSABILIDAD DE LOS REVISORES FISCALES. Adiciónese un numeral 5) al artículo 26 de la Ley 43 de 1990, el cual quedará así:

5. Cuando se actúe en calidad de revisor fiscal, no denunciar o poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria o fiscal correspondiente, los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo, dentro de los seis (6) meses siguientes a que haya conocido el hecho o tuviera la obligación legal de conocerlo, actos de corrupción <sic> En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional.

- Que el artículo 3º de la Ley 87 de 1993 establece que el Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, información y operacionales de la respectiva entidad.

Para efectos administrativos, los jefes de control interno, auditores o quienes hagan sus veces, de conformidad con lo establecido en la Ley 87 de 1993, tienen la responsabilidad de evaluar la implementación y efectividad del control interno contable necesario para generar la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad a que se refiere el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública.

- artículos 209 y 269 de la Constitución Política, determinan la obligatoriedad de las entidades y organismos del sector público para diseñar y aplicar métodos y procedimientos de Control Interno.

El control interno contable debe implementarse y evaluarse en el marco del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005, adoptado mediante el Decreto 1599 de 2005

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA** artículo 6º Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 122. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

- Resolución 357 23 de Julio de 2008 de la CGN Control Interno Contable y Comité Técnico de Sostenibilidad Contable

art. 2º Decreto 2539 de 2000.- Los Representantes Legales, son responsables de establecer y utilizar adecuados instrumentos de gestión que garanticen la correcta aplicación y utilización de las políticas y normas constitucionales y legales en materia de control interno.

Así mismo, remitirán al Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno de las entidades del orden nacional y territorial, antes del 16 de febrero, copia del Informe Ejecutivo Anual que contenga el resultado final de la evaluación del Sistema de Control Interno, documento que servirá de base para el Informe que sobre el avance del Control Interno del Estado presentará al inicio de cada legislatura el Presidente de la República al Congreso de la República.

- **DECRETO 2145 DE 2009 ARTÍCULO 8°** literal e) Las Oficinas de Coordinación del Control Interno o quien haga sus veces de las entidades y organismos del sector público, verifican la efectividad de los sistemas de control interno, para procurar el cumplimiento de los planes, metas y objetivos previstos, constatando que el control esté asociado a todas las actividades de la organización y que se apliquen los mecanismos de participación ciudadana. Corresponde a estas oficinas presentar antes del 30 de enero de cada año el informe ejecutivo anual del Sistema al representante legal de la entidad, quien a su vez lo remitirá al Consejo Asesor en esta materia, en los términos del literal c) del artículo 5° del presente decreto.

- **LA LEY 489 DE 1998** establece:

**ARTÍCULO 3° PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.** La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia

**ARTÍCULO 15. DEFINICIÓN DEL SISTEMA.** El Sistema de Desarrollo Administrativo es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional

**ARTÍCULO 76. FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DIRECTIVOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS.** Obligaciones de los consejos directivos de los establecimientos públicos

**ARTÍCULOS 78 y 88. CALIDAD Y FUNCIONES PRESIDENTE DE LA ENTIDAD**

**ARTÍCULO 90. FUNCIONES DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO.**

d) Controlar el funcionamiento general de la organización y verificar su conformidad con la política adoptada;

**ARTÍCULO 115. PLANTA GLOBAL.** El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas.

Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento.

**ARTÍCULO 116. RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS, COMITÉS O CONSEJOS.** Quienes participen a cualquier título, de manera permanente o transitoria, en las comisiones, comités o consejos a que se refiere la presente ley, sin perjuicio de lo dispuesto sobre los miembros de las juntas o consejos de las entidades descentralizadas, responderán por su actuación en los mismos términos que la ley señala para los servidores públicos.

### **LEY 489 DE 1998**

Literal d y parágrafo 2° artículo 2° de Ley 489 de 1998 Cancelación de embargos artículo 6 Funciones i) Continuar con la contabilidad de la entidad;

**ARTÍCULO 18. INVENTARIOS.** artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 1105 de 2006. El nuevo texto es el siguiente: El liquidador dispondrá la realización de un inventario físico, jurídico y contable detallado de los activos, pasivos, cuentas de orden y contingencias de la entidad, el cual deberá ser realizado dentro de un plazo no superior a seis (6) meses, contado a partir de la fecha de su posesión, prorrogables por una sola vez por un plazo no superior a seis (6) meses; dicha prórroga debe estar debidamente justificada.

El inventario debe estar debidamente soportado en los documentos correspondientes e incluirá la siguiente información:

1. La relación de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la entidad y de los créditos y activos intangibles de que sea titular.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2. La relación de los bienes cuya tenencia esté en poder de un tercero, indicando en cada caso el nombre del titular, la naturaleza del contrato y la fecha de vencimiento.
3. La relación de los pasivos indicando la cuantía y naturaleza de los mismos, sus tasas de interés y sus garantías, y los nombres de los acreedores. En el caso de pasivos laborales se indicará el nombre de los trabajadores y el monto debido a cada uno. Igualmente se incluirá la relación de los pensionados y el valor del cálculo actuarial correspondiente.
4. La relación de contingencias existentes, incluyendo los procesos o actuaciones administrativas que se adelanten y la estimación de su valor.

PARÁGRAFO. En el inventario se identificarán por separado aquellos bienes que se consideren indispensables para el funcionamiento de la entidad durante el período de la liquidación. Asimismo, se anotarán y explicarán las inconsistencias entre dicho inventario y el recibido por el liquidador al momento de iniciar su gestión, si las hubiere.

ARTÍCULO 25. INVENTARIO DE PROCESOS JUDICIALES Y RECLAMACIONES DE CARÁCTER LABORAL Y CONTRACTUAL. artículo modificado por el artículo 236 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: El liquidador de la entidad deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los tres (3) meses después de su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, el cual deberá contener la información que establezca el Ministerio del Interior y de Justicia.

**LA LEY 734 DE 2000 establece:**

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

10. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas.
24. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento
25. Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio.
31. Adoptar el Sistema de Control Interno y la función independiente de Auditoría Interna que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen.
33. Adoptar el Sistema de Contabilidad.

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes las funciones contenidas en la Constitución, las leyes, los decretos, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias.
7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.
11. Incumplir de manera reiterada e injustificada obligaciones civiles, laborales.
12. Proporcionar dato inexacto o presentar documentos ideológicamente falsos...o para justificar una situación administrativa.
13. Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones

#### **RESOLUCIÓN 2800 DE 1994 del ISS**

Artículo 3º. – De las Funciones y Requisitos. – Los servidores del Instituto deberán cumplir las funciones señaladas en la Constitución, la Ley, el Estatuto de Personal, el presente Manual y las asignadas por la autoridad competente.

Artículo 7º. En armonía con las funciones asignadas a las respectivas dependencias los empleos del nivel directivo desarrollan, entre otras, 1º. – Formular y adoptar, según el caso, las políticas, los planes, proyectos y programas generales y, velar por el cumplimiento eficiente y eficaz de los mismos.

#### **CÓDIGO PENAL CAPITULO III. DE LA FALSEDAD EN DOCUMENTOS**

ARTÍCULO 286. FALSEDAD IDEOLÓGICA EN DOCUMENTO PÚBLICO. El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cuatro (4) a



ocho (8) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.

ARTÍCULO 287. FALSEDAD MATERIAL EN DOCUMENTO PÚBLICO. El que falsifique documento público que pueda servir de prueba incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años.

Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.

ARTÍCULO 288. OBTENCION DE DOCUMENTO PÚBLICO FALSO. El que para obtener documento público que pueda servir de prueba, induzca en error a un servidor público, en ejercicio de sus funciones, haciéndole consignar una manifestación falsa o callar total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años.

ARTÍCULO 289. FALSEDAD EN DOCUMENTO PRIVADO. El que falsifique documento privado que pueda servir de prueba, incurrirá, si lo usa, en prisión de uno (1) a seis (6) años.

ARTÍCULO 290. CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACION PUNITIVA. La pena se aumentará hasta en la mitad para el copartícipe en la realización de cualesquiera de las conductas descritas en los artículos anteriores que usare el documento, salvo en el evento del artículo 289116 de este código.

ARTÍCULO 291. USO DE DOCUMENTO FALSO. El que sin haber concurrido a la falsificación hiciera uso de documento público falso que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años.

ARTÍCULO 292. DESTRUCCION, SUPRESION U OCULTAMIENTO DE DOCUMENTO PUBLICO. El que destruya, suprima u oculte total o parcialmente documento público que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años.

Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, se impondrá prisión de tres (3) a diez (10) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

Si se tratare de documento constitutivo de pieza procesal de carácter judicial, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

ARTÍCULO 293. DESTRUCCION, SUPRESION Y OCULTAMIENTO DE DOCUMENTO PRIVADO. El que destruya, suprima u oculte, total o parcialmente un documento privado que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de uno (1) a seis (6) años.

ARTÍCULO 294. DOCUMENTO. Para los efectos de la ley penal es documento toda expresión de persona conocida o conocible recogida por escrito o por cualquier medio mecánico o técnicamente impreso, soporte material que exprese o incorpore datos o hechos, que tengan capacidad probatoria.

ARTÍCULO 295. FALSEDAD PARA OBTENER PRUEBA DE HECHO VERDADERO. El que realice una de las conductas descritas en este capítulo, con el fin de obtener para sí o para otro medio de prueba de hecho verdadero, incurrirá en multa.

#### CAPITULO VII. DEL PREVARICATO

ARTÍCULO 413. PREVARICATO POR ACCION. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente: El servidor público que profiera resolución, **dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley**, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.

ARTÍCULO 414. PREVARICATO POR OMISION. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente: **El servidor público que omite, retarde, rehusé o deniegue un acto propio de sus funciones**, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses, multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.



### ANEXO 3. Apartes de las Actas del Concejo Directivo del ISS

#### ACTA 279 CONSEJO DIRECTIVO 18 DE MAYO DE 2009 (Página 8°)

En cuanto a los dictámenes, durante la vigencia de 2008, no se adelantó ninguna acción tendiente al sostenimiento del sistema de contabilidad pública, al que hace referencia la resolución 393 del 28 de septiembre de 2007 y la resolución 357 de julio de 2008. Esto es, el Seguro Social, cuando estuvieron vigentes las normas sobre saneamiento contable, **hizo un importante trabajo, alcanzando un avance en saneamiento del 94.2%**, pero posteriormente se expedieron las normas mencionadas anteriormente, las cuales obligaban a conformar un Comité de Sostenibilidad Contable, el cual debía reemplazar al Comité de Saneamiento Contable, pero el Instituto conformó dicho comité hasta el mes de enero del presente año mediante resolución 045 del 14 de enero de 2009, es decir, que durante el año 2008 no se avanzó, lo que originó un problema en cuanto a la depuración no solo del 6% que faltaba, sino de algunas cuentas más que tienen que ver con la implantación del sistema.

#### ACTA 281 CONSEJO DIRECTIVO 8 DE JULIO DE 2009 (Página 10)

- ESTADOS FINANCIEROS CON CORTE A 31 DE MAYO DE 2009

(...) ejecución presupuestal (...)

#### CONSEJO DIRECTIVO ACTA 295 FECHA 27 DE MAYO DE 2010 IV. PRESENTACIÓN ESTADOS FINANCIEROS VIGENCIA 2009

El doctor Rivera Páez, manifiesta que fueron presentados a la Superintendencia Financiera de Colombia los Estados Financieros de Fin de Ejercicio del ISS, correspondientes a la vigencia 2009, y que fueron aprobados mediante comunicación 2010030070-017 del 26 de mayo de 2010, de esa entidad, la cual, procede a dar lectura.

El Revisor Fiscal, doctor Tijaro manifiesta que hace unos años esa aprobación no se impartía, porque la incertidumbre era de tal naturaleza, que los Estados Financieros, obviamente, no eran creíbles. **Paulatinamente se ha venido solucionando esta situación. Lo que comenta la Superintendencia Financiera en su oficio, guarda correspondencia con el Dictamen con salvedades elaborado por la Revisoría Fiscal**, es decir, que se garantiza la razonabilidad de las cifras de los Estados Financieros con observaciones a algunos tópicos...

#### ACTA 310 CONSEJO DIRECTIVO 23 DE JUNIO DE 2011 (página 6)

#### V. DICTAMENES DEL REVISOR FISCAL PARA LA VIGENCIA 2010.

El doctor Tijaro considera pertinente mencionar el gran trabajo que la administración ha cumplido en materia de generación de la información contable y financiera de la entidad. También resalta que han sido varios los años en los que tuvo que darse un dictamen negativo por la cantidad de problemas y/o dificultades que se presentaban, pero las circunstancias y los esfuerzos que se han hecho lo hacen meritorio. **Señala que cuando estuvo vigente la ley de saneamiento contable, el Seguro Social fue una de las pocas entidades que pasó del 90% en conciliación y depuración de**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

partidas. El último informe, antes de que terminara la ley de saneamiento contable y que diera paso al Comité de Sostenibilidad Contable, indicaba que hacía falta por depurar sólo un 7%, aun siendo las partidas tan numerosas, gravosas y difíciles de aclarar. Lo cual, ha permitido la generación, con la debida oportunidad, de la información financiera, aunque desde luego, con salvedades.

#### CONSEJO DIRECTIVO 30 NOVIEMBRE DE 2011 (página 4)

La doctora Silvia Helena recuerda que el año pasado se le dijo al Consejo Directivo que en junio de 2011 se lograba el cierre de la EPS, **lo cual no fue posible, teniendo en cuenta que faltaba un 5% por depurar**, que corresponde a procesos judiciales, sobre los cuales la Dirección Jurídica Nacional está trabajando ante el Consejo de Estado para poder llevar a conciliación los procesos que tengan viabilidad jurídica para resolverse por este mecanismo...

*"(...) Los estados financieros de períodos intermedios generalmente se elaboran a solicitud de un ente de control, con la finalidad de verificar cómo va el proceso, por lo que es más un informe y no un dictamen, es una auditoría financiera y como tal, esboza un análisis financiero del comportamiento de las diferentes cuentas (...)"*

#### ACTA 324 CONSEJO DIRECTIVO 28 DE JUNIO DE 2012 (página 5)

El doctor Ospina pregunta sobre qué versan las salvedades efectuadas por el Revisor Fiscal. Responde el doctor Tijaro, que tienen que ver con saneamiento contable, aunque sobre éste tema, el ISS **ha venido efectuando un trabajo grande desde que salió la ley de saneamiento contable, alcanzando un 95% de subsanación y quedando un 5% pendiente por conciliar.**

Los Consejeros aprobaron los estados financieros de fin de ejercicio de los Fondos de Reservas de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, así como los pertenecientes a la Administradora de Pensiones, Administradora General, Administradora de Riesgos Profesionales, Empresa Promotora de Salud EPS, Fondo Especial de Préstamos de Vivienda, Fondo de Reservas de Cesantía y el ISS como unidad de empresa, correspondientes a la vigencia 2011.

#### ACTA 318 CONSEJO DIRECTIVO 26 DE ENERO DE 2012 (página 18)

Recuerda la doctora Silvia que en la sesión del 30 noviembre el doctor Rivera presentó los estados financieros de los fondos...

Indica la doctora Eliana Margarita que de acuerdo con lo expuesto en el concepto DJN-US 5546 del 30 de abril de 2007, emitido por la Dirección Jurídica del Instituto, es función del Consejo Directivo del Instituto de Seguros Sociales, aprobar u objetar los estados financieros y patrimoniales del Instituto.

**Sometido a consideración, los H Consejeros presentes aprueban los estados financieros con corte a 30 de junio de 2011, en los términos del informe presentados por el Revisor Fiscal del ISS.**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Es necesario precisar que independientemente de las diferentes situaciones, los Estados Financieros fueron aprobados teniendo en cuenta que alcanzan un depuración hasta del 95%, cuentan con dictamen de razonabilidad es decir que a la fecha los saldos no están afectados y cumplen toda la normatividad, sin embargo, a la fecha los saldos están afectados por las falencias, cifras erróneas, etc., mencionadas en el informe y que se detectaron en las visita e información suministrada Hoy.

Acorde con lo señalado en el artículo 72 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 9º, 12 y 20 de los Estatutos del ISS, la dirección y administración están a cargo del Consejo Directivo y el Presidente del Instituto son el órgano rector para una adecuada gestión del Instituto.



Relación de Casos - Decreto 4140

|     | DTO      | CONCEPTO PETICION  |
|-----|----------|--|
| 1.  | 2205685  | Solcito historia laboral<br>Porque negó la pensión<br>En el sistema no aparece por el número de Cédula (radicado) abogado  |
| 2.  | 3021817  | Radicado ISS 97997 del 11 enero de 2011<br>No tiene ningún tipo de respuesta   |
| 3.  | 19111433 | No se ha atendido el Recurso de Reposición y en Subsidio de apelación (2 ofic 9/11, 25 abr./12) agos/12) a la Resolución 020616 jun 17/11 para corregir porcentaje de pensión al 85%.art 21 34 Ley 100.  |
| 4.  | 41671089 | <b>Recurso De Reposición Y En Subsidio Apelación, contra la Resolución número GNR 255786 de Octubre 14 de 2013, "Negar la Reliquidación de la Pensión de VEJEZ solicitada por la señora E T M, ya identificada, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Resolución", por cuanto el estudio de la misma no se realizó con base en el régimen especial para funcionarios de la Contraloría General de la República, es decir a la luz de los Decretos 929 de 1976 y 1045 de 1978 y demás normas reglamentarias y complementarias.</b><br>se comine a los funcionarios que proyectaron y revisaron el presente Acto Administrativo, con el propósito de que realicen una nueva revisión al mismo, por cuanto el artículo cuarto de la Resolución Número 09963 de Marzo 20 de 2012, no es la misma que se menciona en este artículo y que se pretende notificar y lo más grave se le cercena toda posibilidad a mi representado de presentar recurso alguno. De la misma manera que se suministra una copia de la Resolución 01759 del 24 de Enero de 2012 en la cual seguramente se indican todos y cada uno de los considerandos del otorgamiento de la pensión (porque parece ser que se detectó una inconsistencia internamente y fue enmendada), es importante conocer los planteamientos allí consignados. |
| 5.  | 51635415 | No se ha resuelto de fondo la petición sobre pensión.  |
| 6.  | 41680041 | No se ha resuelto la petición.   |
| 7.  | 2505685  | Radicado 201333756D9   |
| 8.  | 80262436 | Res GNR030037 9 marzo 2013, Negar el Reconocimiento y pago de la Pensión de VEJEZ, y la solicitud es de pensión Especial por alto riesgo.(rayos X)   |
| 9.  | 80261159 | No tiene respuesta   |
| 10. | 45431922 | Negaron pensión por no tener semanas 9947 semanas y tiene 1140.57 semanas  |
| 11. | 33146211 | Solicita reliquidación pensión y Res 019531 niegan pensión que ya la tiene desde 2007.   |
| 12. | 32654053 | Bizagi 2013_7181649  |
| 13. | 870008   | Reliquidación de pensión sin respuesta   |
| 14. | 7475211  | No aparece todas las semanas aportada cuenta con soportes del ISS  |
| 15. |          | Resolución GNR 245573 niega pensión pero dice que es de transición   |
| 16. |          | radicado 20137840048 no aparece historia laboral 10 años   |
| 17. | 32628455 | Tiempos públicos negación pensión Res 23809 y 265792   |
| 18. | 70043449 | Solicitud reconocimiento enero 2013 sin respuesta  |
| 19. |          | Solicita pensión   |
| 20. | 8292265  | Parece q es negación pensión   |
| 21. | 70546643 | Beneficiario Hernan Dario Freydehl Cano C.C.10139460643 negaron sustitución, le dice que se notifique pero no hay resolución   |
| 22. | 70136739 | Citaron para notificar pero no hay resolución  |
| 23. | 70058765 | Negó pensión por Semanas laboradas incompletas Empresa tiene los soportes  |
| 24. | 32488246 | Negó pensión por Semanas laboradas incompletas Empresa tiene los soportes  |
| 25. | 21624853 | Negó pensión por Semanas laboradas incompletas Empresa tiene los soportes  |
| 26. | 7514454  | Negó pensión por Semanas laboradas incompletas Empresa tiene los soportes  |
| 27. | 71110287 | Negó pensión por Semanas laboradas incompletas Empresa tiene los soportes  |
| 28. | 3437135  | Historia laboral no refleja semanas cotizadas  |
| 29. | 71110230 | Historia laboral no refleja semanas cotizadas  |
| 30. | 21625679 | Historia laboral no refleja semanas cotizadas  |
| 31. | 15422849 | Historia laboral no refleja semanas cotizadas  |
| 32. | 32286676 | Historia laboral no refleja semanas cotizadas  |
| 33. | 32512960 | No radicaron por no contener la historia laboral completa  |
| 34. | 16249108 | Negación de pensión  |
| 35. | 41673651 | Pensión.Tiempos Públicos   |



|     | DTO      | CONCEPTO PETICION                        |
|-----|----------|--|
| 36. | 8291669  | Disminución de la mesada sin explicación |
| 37. | 17157964 | Disminución de la mesada sin explicación |

### Pago Colpensiones del ISS patrono al trabajador relación varios

|     |          |  |
|-----|----------|--|
| 38. | 4305842  | Pago dobles pago retroactivo al pensionado   |
| 39. | 15896582 | Pago dobles pago retroactivo al pensionado   |
| 40. |          |  |
| 41. | 34975599 | Historia laboral no actualizada en el reconocimiento difiere entre la historia laboral de la pág. WEB con la mostrada por la Resolución de negación.   |
| 42. | 19191396 | Oficina Cali-Sur. Reposan físicamente en esta oficina para notificar. Al consultar el bizagi aparece como en espera de acción del liquidador y al consultar en la carpeta compartida no se encuentra el PDF. |
| 43. |          | Solicita pensión radicación 12 de Octubre de 2012 y se le reconoció el 8 de Julio de 2013, sin retroactivo. Solicita retroactivo de 9 meses.   |
| 44. | 1098720  | El ciudadano manifiesta que llevan más de 6 meses, esperando una respuesta para la activación de la pensión, a pesar de que anexaron todos los documentos que les exigieron.                                 |
| 45. | 63353972 | Radica solicitud en el ISS 2008.   |
| 46. | 37833728 | Solicita prestaciones económicas radicado 2013-7826809, tutela 2013-00238  |
| 47. | 37814643 | Ha solicitado en varias oportunidades respuesta de un retroactivo.   |
| 48. |          | Inconsistencia en la historia laboral.   |
| 49. | 66818547 | A pesar de que ha sido reconocida la pensión por invalidez y notificada el día 23 de Mayo de 2013 con la resolución N° GNR103181 del 20 de Mayo, no ha sido incluida en la nómina.                           |
| 50. |          | Reiteración de solicitud de pensión por vejez.   |
| 51. | 6388017  | Al reconocimiento no se le aplica el régimen más favorable, lo que ocasionan la negación de la pensión.  |
| 52. |          | Solicita corrección de historia laboral y actualización de datos y nunca ha obtenido respuesta.  |
| 53. |          | Colpensiones le suspendió el pago de la pensión a su hijo Jaime Angulo, por no aportar el certificado de estudios, a sabiendas que ya se le entregó dicha información.                                       |
| 54. |          | Solicitud de historia laboral radicado 20137874589.  |
| 55. |          | Solicita se reactiva la pensión a menor de 25 años, se anexan los documentos.  |
| 56. | 41737504 | Se le niega la pensión con 846 semanas cuando en la página web presenta 1148 semanas cotizadas.  |
| 57. | 19351784 | Reitera reconocimiento de pensión, que aun no le han resuelto.   |
| 58. | 2888341  | Solicita reconocimiento.   |
| 59. | 6367025  | No se le incluye la totalidad de tiempos públicos.   |
| 60. | 92025855 | Al verificar las semanas cotizadas de los fondos privados, no aparecen contabilizados en el reporte que genera el portal de Colpensiones.  |
| 61. | 2388705  | Solicito el reconocimiento en el año 2007, el tribunal administrativo de Ibagué le dice al ISS en el que le conceda la pensión de vejez. El día 26 de marzo de 2013 se instauró tutela 2074863.              |
| 62. | 19194513 | Inconsistencia en la historia laboral para el reconocimiento de pensión, a pesar de haber aportado los pagos correspondientes.   |
| 63. | 41685509 | Inconsistencias en las semanas cotizadas.  |
| 64. | 2505685  | Solicitud de pensión sin resolver.   |



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ANEXO 5. Bienes Inmuebles Administrativos ISS – Seccionales (De 265)

| NOMBRE ELEMENTO                 | DIRECCIÓN                     | SECCIONAL    | VALOR ELEMENTO   | FECHA AVALÚO |
|---------------------------------|-------------------------------|--------------|------------------|--------------|
| Sede Administrativa Apartado    | CI 103 N° 94-76 B. La Chinita | ANTIOQUIA    | \$ 401.681.100   | 23/08/2012   |
| Hogar de Paso Mil Cumbres       | Carretera Al Mar CI 12 Mz 11  | ANTIOQUIA    | \$ 1.125.333.410 | 06/08/2013   |
| Administración Seccional Arauca | CI 22 N° 16-24                | ARAUCA       | \$ 1.657.918.800 | 06/08/2013   |
| Imprenta Carlos Echeverri       | Kra 68 No 13-60               | CUNDINAMARCA | \$ 2.727.394.000 | 06/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | Kra 14 N° 18a-39 Local 101    | CUNDINAMARCA | \$ 1.483.623.000 | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | Kra 14 N° 18a-39 Local 102    | CUNDINAMARCA | \$ -             | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | Kra 14 N° 18a-39 Local 103    | CUNDINAMARCA | \$ 350.932.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 17 local 104    | CUNDINAMARCA | \$ 232.004.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 33 Local 105    | CUNDINAMARCA | \$ 216.414.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 33 Local 106    | CUNDINAMARCA | \$ 233.650.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 33 Local 107    | CUNDINAMARCA | \$ 206.963.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 201    | CUNDINAMARCA | \$ 40.440.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 202    | CUNDINAMARCA | \$ 40.320.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 203    | CUNDINAMARCA | \$ 39.360.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 204    | CUNDINAMARCA | \$ 38.880.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 205    | CUNDINAMARCA | \$ 150.384.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 206    | CUNDINAMARCA | \$ 44.160.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 207    | CUNDINAMARCA | \$ 53.400.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 208    | CUNDINAMARCA | \$ 42.600.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 209    | CUNDINAMARCA | \$ 53.040.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 201    | CUNDINAMARCA | \$ 43.200.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 202    | CUNDINAMARCA | \$ 43.080.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 203    | CUNDINAMARCA | \$ 79.200.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 204    | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 205    | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 206    | CUNDINAMARCA | \$ 42.720.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 207    | CUNDINAMARCA | \$ 53.640.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Ofc. 208     | CUNDINAMARCA | \$ 43.680.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 301    | CUNDINAMARCA | \$ 40.440.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 302    | CUNDINAMARCA | \$ 40.320.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 303    | CUNDINAMARCA | \$ 39.360.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 304    | CUNDINAMARCA | \$ 38.880.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 305    | CUNDINAMARCA | \$ 102.180.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 306    | CUNDINAMARCA | \$ 44.160.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 307    | CUNDINAMARCA | \$ 53.400.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 308    | CUNDINAMARCA | \$ 47.400.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 309    | CUNDINAMARCA | \$ 53.040.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 301    | CUNDINAMARCA | \$ 43.200.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 302    | CUNDINAMARCA | \$ 43.080.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 303    | CUNDINAMARCA | \$ 79.200.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 304    | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 305    | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 306    | CUNDINAMARCA | \$ 42.720.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 307    | CUNDINAMARCA | \$ 48.444.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 308    | CUNDINAMARCA | \$ 41.640.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 309    | CUNDINAMARCA | \$ 43.680.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a 14 - 10 Ofc. 401       | CUNDINAMARCA | \$ 40.440.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a 14 - 10 Ofc. 402       | CUNDINAMARCA | \$ 40.320.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a 14 - 10 Ofc. 403       | CUNDINAMARCA | \$ 39.360.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a 14 - 10 Ofc. 404       | CUNDINAMARCA | \$ 38.880.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a 14 - 10 Ofc. 405       | CUNDINAMARCA | \$ 102.180.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 401    | CUNDINAMARCA | \$ 43.200.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 402    | CUNDINAMARCA | \$ 43.080.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 403    | CUNDINAMARCA | \$ 79.200.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 404    | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 405    | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 406    | CUNDINAMARCA | \$ 42.720.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 407    | CUNDINAMARCA | \$ 48.444.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 408    | CUNDINAMARCA | \$ 41.640.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 409    | CUNDINAMARCA | \$ 43.680.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 501    | CUNDINAMARCA | \$ 40.440.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 502    | CUNDINAMARCA | \$ 40.320.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom                | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 503    | CUNDINAMARCA | \$ 39.360.000    | 14/08/2013   |



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| NOMBRE ELEMENTO  | DIRECCIÓN                  | SECCIONAL    | VALOR ELEMENTO | FECHA AVALÚO |
|------------------|----------------------------|--------------|----------------|--------------|
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 504 | CUNDINAMARCA | \$ 38.880.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 505 | CUNDINAMARCA | \$ 102.180.000 | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 501 | CUNDINAMARCA | \$ 43.200.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 502 | CUNDINAMARCA | \$ 43.080.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 503 | CUNDINAMARCA | \$ 79.200.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 504 | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 505 | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 506 | CUNDINAMARCA | \$ 42.720.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 507 | CUNDINAMARCA | \$ 48.444.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 508 | CUNDINAMARCA | \$ 41.640.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 509 | CUNDINAMARCA | \$ 43.680.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 601 | CUNDINAMARCA | \$ 40.440.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 602 | CUNDINAMARCA | \$ 40.320.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 603 | CUNDINAMARCA | \$ 39.360.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 604 | CUNDINAMARCA | \$ 38.880.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 605 | CUNDINAMARCA | \$ 102.180.000 | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 601 | CUNDINAMARCA | \$ 43.200.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 602 | CUNDINAMARCA | \$ 43.080.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 603 | CUNDINAMARCA | \$ 79.200.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 604 | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 605 | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 606 | CUNDINAMARCA | \$ 42.720.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 607 | CUNDINAMARCA | \$ 48.444.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 608 | CUNDINAMARCA | \$ 41.640.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 609 | CUNDINAMARCA | \$ 43.680.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 701 | CUNDINAMARCA | \$ 40.440.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 702 | CUNDINAMARCA | \$ 40.320.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 703 | CUNDINAMARCA | \$ 39.360.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 704 | CUNDINAMARCA | \$ 35.700.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 705 | CUNDINAMARCA | \$ 93.972.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 701 | CUNDINAMARCA | \$ 36.120.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 702 | CUNDINAMARCA | \$ 92.880.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 703 | CUNDINAMARCA | \$ 42.480.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 704 | CUNDINAMARCA | \$ 42.600.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 705 | CUNDINAMARCA | \$ 46.884.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 706 | CUNDINAMARCA | \$ 41.040.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 707 | CUNDINAMARCA | \$ 36.480.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 801 | CUNDINAMARCA | \$ 40.680.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 802 | CUNDINAMARCA | \$ 40.080.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 803 | CUNDINAMARCA | \$ 40.920.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 804 | CUNDINAMARCA | \$ 41.040.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 805 | CUNDINAMARCA | \$ 57.540.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a V 14 - 10 Ofc. 806  | CUNDINAMARCA | \$ 36.840.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 801 | CUNDINAMARCA | \$ 43.680.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 802 | CUNDINAMARCA | \$ 43.200.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 803 | CUNDINAMARCA | \$ 53.040.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 804 | CUNDINAMARCA | \$ 53.040.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 805 | CUNDINAMARCA | \$ 43.560.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 806 | CUNDINAMARCA | \$ 43.680.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 807 | CUNDINAMARCA | \$ 44.400.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 808 | CUNDINAMARCA | \$ 49.764.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 809 | CUNDINAMARCA | \$ 42.000.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 810 | CUNDINAMARCA | \$ 44.160.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 901 | CUNDINAMARCA | \$ 40.680.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 902 | CUNDINAMARCA | \$ 40.080.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 903 | CUNDINAMARCA | \$ 40.920.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 904 | CUNDINAMARCA | \$ 41.040.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 905 | CUNDINAMARCA | \$ 57.540.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 18a N° 14 - 10 Ofc. 906 | CUNDINAMARCA | \$ 36.840.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 901 | CUNDINAMARCA | \$ 43.680.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 902 | CUNDINAMARCA | \$ 43.200.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 903 | CUNDINAMARCA | \$ 79.200.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 904 | CUNDINAMARCA | \$ 43.200.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 905 | CUNDINAMARCA | \$ 43.680.000  | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 906 | CUNDINAMARCA | \$ 44.400.000  | 14/08/2013   |



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| NOMBRE ELEMENTO  | DIRECCIÓN                   | SECCIONAL          | VALOR ELEMENTO   | FECHA AVALÚO |
|--|-----------------------------|--------------------|------------------|--------------|
| Edificio Cudecom   | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 907  | CUNDINAMARCA       | \$ 49.764.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom   | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 908  | CUNDINAMARCA       | \$ 42.000.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Cudecom   | CI 19 N° 14 - 21 Apto. 909  | CUNDINAMARCA       | \$ 44.160.000    | 14/08/2013   |
| Edificio Gerencia Nacional Bienes y Servicios-Comercial- | Kra 9 N° 64-09 Ofc 101      | CUNDINAMARCA       | \$ 871.360.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Gerencia Nacional Bienes y Servicios-Comercial- | Kra 9 N° 64-09 Ofc 102      | CUNDINAMARCA       | \$ 416.780.000   | 14/08/2013   |
| Edificio Gerencia Nacional Bienes y Servicios-Comercial- | Kra 9 N° 64-09 Ofc 601      | CUNDINAMARCA       | \$ 1.815.960.000 | 14/08/2013   |
| Edificio Gerencia Nacional Bienes y Servicios-Comercial- | Kra 9 N° 64-09 Mz 101       | CUNDINAMARCA       | \$ 422.240.000   | 14/08/2013   |
| Admon Guajira Unidad Privada 3                           | Kra 10 N° 14a 21            | GUAJIRA            | \$ 37.147.000    | 24/10/2012   |
| Admon Guajira Unidad Privada 4                           | Kra 10 N° 14a 21            | GUAJIRA            | \$ 32.472.000    | 24/10/2012   |
| Admon Guajira Unidad Privada 5                           | Kra 10 N° 14a 21            | GUAJIRA            | \$ 39.540.000    | 24/10/2012   |
| Admon Guajira Unidad Privada 101                         | Kra 10 N° 14a 21            | GUAJIRA            | \$ 329.542.400   | 24/10/2012   |
| Admon Guajira Unidad Privada 201                         | Kra 10 N° 14a 21            | GUAJIRA            | \$ 716.422.800   | 24/10/2012   |
| Admon Guajira Unidad Privada 301                         | Kra 10 N° 14a 21            | GUAJIRA            | \$ 716.422.800   | 24/10/2012   |
| Administración   | Kra 1G N° 14A 63 Cdo Nte P2 | HUILA              | \$ 328.384.800   | 06/08/2013   |
| Administración   | Kra 1G N° 14A 63 Cdo Nte P3 | HUILA              | \$ 305.018.640   | 06/08/2013   |
| Administración   | Kra 1G N° 14A 63 Cdo Nte P4 | HUILA              | \$ 310.384.080   | 06/08/2013   |
| Administración   | Kra 1G N° 14A 63 Cdo Nte P5 | HUILA              | \$ 319.276.800   | 06/08/2013   |
| Administración   | Kra 1G N° 14A 63 Cdo Nte P6 | HUILA              | \$ 268.106.400   | 06/08/2013   |
| Administración   | Kra 1G N° 14A 63 Cdo Nte P6 | HUILA              | \$ 19.362.500    | 06/08/2013   |
| Administración   | Kra 1G N° 14A 63 Cdo Nte P7 | HUILA              | \$ 36.715.000    | 06/08/2013   |
| Administración   | Kra 1G N° 14A 63 Cdo Nte    | HUILA              | \$ 120.303.000   | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P 5                            | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 501   | META               | \$ 49.216.000    | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P 5                            | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 502   | META               | \$ 87.760.000    | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P 5                            | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 503   | META               | \$ 106.368.000   | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P                              | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 504   | META               | \$ 52.992.000    | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P 5                            | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 505   | META               | \$ 52.992.000    | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P 5                            | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 506   | META               | \$ 52.992.000    | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P 5                            | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 507   | META               | \$ 52.992.000    | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P 5                            | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 508   | META               | \$ 52.992.000    | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P                              | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 509   | META               | \$ 52.992.000    | 06/08/2013   |
| Ed Centro Bancario y Cial P 5                            | CI 38 N° 31-74 P 5 Of 510   | META               | \$ 144.496.000   | 06/08/2013   |
| Administradora Secc onal                                 | Avenida 11E N° 5AN-151      | NORTE DE SANTANDER | \$ 1.754.750.700 | 02/08/2012   |
| Edificio Oficinas Administración                         | Av Kra 4 N° 11 - 10 Ofc 201 | NORTE DE SANTANDER | \$ 128.562.000   | 06/08/2013   |
| Edificio Oficinas Administración                         | Av Kra 4 N° 11 - 10 Ofc 202 | NORTE DE SANTANDER | \$ 167.846.000   | 06/08/2013   |
| Edificio Oficinas Administración                         | Av Kra 4 N° 11 - 10 Ofc 301 | NORTE DE SANTANDER | \$ 128.562.000   | 06/08/2013   |
| Edificio Oficinas Administración                         | Av Kra 4 N° 11 - 10 Ofc 302 | NORTE DE SANTANDER | \$ 167.846.000   | 06/08/2013   |
| Edificio Oficinas Administración                         | Av Kra 4 N° 11 - 10 Ofc 401 | NORTE DE SANTANDER | \$ 128.562.000   | 06/08/2013   |
| Edificio Oficinas Administración                         | Av Kra 4 N° 11 - 10 Ofc 402 | NORTE DE SANTANDER | \$ 167.762.000   | 06/08/2013   |
| Edificio Oficinas Administración                         | Av Kra 4 N° 11 - 10 Ofc 501 | NORTE DE SANTANDER | \$ 128.562.000   | 06/08/2013   |
| Edificio Oficinas Administración                         | Av Kra 4 N° 11 - 10 Ofc 502 | NORTE DE SANTANDER | \$ 167.846.000   | 06/08/2013   |
| Edificio Villas de Cundinamarca                          | CI 16 N° 24-19 Apto 102a    | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.355.650    | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca                          | CI 16 N° 24-19 Apto 103a    | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.730.500    | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca                          | CI 16 N° 24-19 Apto 104a    | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.326.250    | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca                          | CI 16 N° 24-19 Apto 101b    | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.238.050    | 25/06/2012   |



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| NOMBRE ELEMENTO                 | DIRECCIÓN                | SECCIONAL          | VALOR ELEMENTO | FECHA AVALÚO |
|---------------------------------|--------------------------|--------------------|----------------|--------------|
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 102b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.443.850  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 103b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.980.400  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 104b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.039.600  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 201a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.355.650  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 202a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.355.650  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 203a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.730.500  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 204a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.326.250  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 201b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.238.050  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 202b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.443.850  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 203b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.980.400  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 204b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.039.600  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 301a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.355.650  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 302a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.355.650  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 303a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.730.500  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 304a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.326.250  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 301b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.238.050  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 302b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.443.850  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 303b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.980.400  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 304b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.039.600  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 401a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.355.650  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 402a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.355.650  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 403a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.730.500  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 404a | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.326.250  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 401b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.238.050  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 402b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.443.850  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 403b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.980.400  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto 404b | NORTE DE SANTANDER | \$ 48.039.600  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 1A | NORTE DE SANTANDER | \$ 28.319.550  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 2A | NORTE DE SANTANDER | \$ 34.861.050  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 3A | NORTE DE SANTANDER | \$ 31.796.100  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 4A | NORTE DE SANTANDER | \$ 14.450.100  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 5A | NORTE DE SANTANDER | \$ 9.577.050   | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 6A | NORTE DE SANTANDER | \$ 9.577.050   | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 1B | NORTE DE SANTANDER | \$ 28.319.550  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 2B | NORTE DE SANTANDER | \$ 34.861.050  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 3B | NORTE DE SANTANDER | \$ 31.796.100  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 4B | NORTE DE SANTANDER | \$ 14.450.100  | 25/06/2012   |
| Edificio Villas de Cundinamarca | CI 16 N° 24-19 Apto L 5B | NORTE DE SANTANDER | \$ 9.577.050   | 25/06/2012   |

Av. La Esperanza (Calle 24) No. 60-50 • Código Postal 111321 • PBX 647 7000  
cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

| NOMBRE ELEMENTO                            | DIRECCIÓN   | SECCIONAL          | VALOR ELEMENTO           | FECHA AVALÚO         |
|--|---|--------------------|--------------------------|----------------------|
| Edificio Villas de Cundinamarca            | CI 16 N° 24-19 Apto L 6B                            | NORTE DE SANTANDER | \$ 9.577.050             | 25/06/2012           |
| Local N° 2 Primer Pisc Adm.                | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 163.386.000           | 01/08/2013           |
| Local N° 3 Primer Pisc Adm.                | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 38.764.000            | 01/08/2013           |
| Local N° 4 Primer Pisc Adm.                | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 42.680.000            | 01/08/2013           |
| Local N° 5 Primer Pisc Adm.                | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 34.969.000            | 01/08/2013           |
| Local N° 6 Primer Pisc Adm.                | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 43.428.000            | 01/08/2013           |
| Local N° 7 Primer Pisc Adm.                | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 61.061.000            | 01/08/2013           |
| Of 405 Cuarto Piso A.d.m.                  | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 42.692.400            | 01/08/2013           |
| Of 502 Quinto Piso A.d.m.                  | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 45.539.900            | 01/08/2013           |
| Of 503 Quinto Piso A.d.m.                  | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 33.768.000            | 01/08/2013           |
| Of 504 Quinto Piso A.d.m.                  | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 36.347.500            | 01/08/2013           |
| Of 505 Quinto Piso A.d.m.                  | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 42.692.400            | 01/08/2013           |
| Of 601 Sexto Piso Adm.                     | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 43.047.500            | 01/08/2013           |
| Of 602 Sexto Piso Adm.                     | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 45.539.900            | 01/08/2013           |
| Of 603 Sexto Piso Adm.                     | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 33.768.000            | 01/08/2013           |
| Of 604 Sexto Piso Adm.                     | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 36.347.500            | 01/08/2013           |
| Of 605 Sexto Piso Adm.                     | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 42.692.400            | 01/08/2013           |
| Of 702 Séptimo Piso Adm.                   | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 45.539.900            | 01/08/2013           |
| Of 1001 Décimo Piso Adm.                   | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 43.047.500            | 01/08/2013           |
| Of 1002 Décimo Piso Adm.                   | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 45.539.900            | 01/08/2013           |
| Of 1004 Décimo Piso Adm. Seccional Quindío | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 36.347.500            | 01/08/2013           |
| Of 1005 Décimo Piso Adm                    | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDÍO            | \$ 42.692.400            | 01/08/2013           |
| LOTERIA DEL QUINDIO                        | Carreras 16 N° 19-23                                | QUINDIO            | \$ 999.890.700           | 01/08/2013           |
| Archivo y Gimnasio Administración          | Kra. 13 N° 23-28 Avenida Del Ferrocarril CI 23 y 24 | RISARALDA          | \$ 714.885.000           | AVALÚO ACTIVOS FIJOS |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 301                               | SANTANDER          | \$ 119.998.700           | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 302                               | SANTANDER          | \$ 69.152.500            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 303                               | SANTANDER          | \$ 68.193.400            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 304                               | SANTANDER          | \$ 69.444.400            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 305                               | SANTANDER          | \$ 108.281.000           | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 306                               | SANTANDER          | \$ 71.487.700            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 307                               | SANTANDER          | \$ 73.697.800            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1501                              | SANTANDER          | \$ 116.133.600           | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1502                              | SANTANDER          | \$ 66.594.000            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1503                              | SANTANDER          | \$ 64.759.200            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1504                              | SANTANDER          | \$ 66.858.000            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1505                              | SANTANDER          | \$ 103.738.800           | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1506                              | SANTANDER          | \$ 68.481.600            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1507                              | SANTANDER          | \$ 70.989.600            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1601                              | SANTANDER          | \$ 116.318.400           | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1602                              | SANTANDER          | \$ 66.646.800            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1603                              | SANTANDER          | \$ 64.759.200            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1604                              | SANTANDER          | \$ 66.910.800            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1605                              | SANTANDER          | \$ 103.791.600           | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1606                              | SANTANDER          | \$ 68.481.600            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1607                              | SANTANDER          | \$ 71.108.400            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1701                              | SANTANDER          | \$ 116.556.000           | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1702                              | SANTANDER          | \$ 66.752.400            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1703                              | SANTANDER          | \$ 64.759.200            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1704                              | SANTANDER          | \$ 67.003.200            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1705                              | SANTANDER          | \$ 103.870.800           | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1706                              | SANTANDER          | \$ 68.574.000            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 35 N° 16-24 Of 1707                              | SANTANDER          | \$ 71.372.400            | 06/08/2013           |
| Administración                             | CI 58 N° 5-25 , Sector A P 1ro                      | TOLIMA             | \$ 1.077.680.000         | 01/08/2013           |
| Administración                             | CI 58 N° 5-25 , Sector A P 2do                      | TOLIMA             | \$ 1.078.736.000         | 01/08/2013           |
| Administración                             | CI 58 N° 5-25 , Sector A P 3ro                      | TOLIMA             | \$ 524.092.200           | 01/08/2013           |
| <b>TOTAL</b>                               |   |                    | <b>\$ 34.635.781.880</b> |                      |



## ANEXO 6. Pensión Familiar, BEPS, SGP y Pasivo Pensional

En la AE con radicado 2013IE0090690 que tiene como asunto, *el seguimiento a temas relevantes que afectan la cobertura, la equidad y la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones (SGP); se propuso como uno de los objetivos específicos: determinar la gestión del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la solución de la problemática presentada en la entrega del ISS a Colpensiones, así como aquellas relacionadas con el cálculo actuarial del pasivo pensional y de los recursos que sustentan la creación y sostenimiento de los BEPS y Pensión Familiar, así mismo la capacidad de Colpensiones para asumir la administración de los BEPS y la Pensión Familiar.*

En este documento se aborda el objetivo en la parte subrayada, para esto se partió de la normativa que sustenta la creación de la Pensión Familiar y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y de la caracterización de la población objeto, se solicitó al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a Colpensiones, los estudios técnicos que sustentaron la creación de esos mecanismos y su operación y el monto de recurso estimado y se contrastaron dichos estudios con el diagnóstico realizado.

Posteriormente se abordó el tema del pasivo pensional tanto en el Régimen de Prima Media (RPM) como en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), particularmente se estimó la reserva pensional para la garantía de pensión mínima en el RAIS y se realizó un análisis de lo que ocurre con la reserva en el caso del RPM, considerando las estimaciones realizadas por el gobierno y otros actores, respecto al pasivo pensional.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## **Anexo 6 Pensión Familiar, BEPS, Sistema General de Pensiones y Pasivo Pensional**

En la AE con radicado 2013IE0090690 que tiene como asunto, *el seguimiento a temas relevantes que afectan la cobertura, la equidad y la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones (SGP); se propuso como uno de los objetivos específicos: determinar la gestión del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la solución de la problemática presentada en la entrega del ISS a Colpensiones, así como aquellas relacionadas con el cálculo actuarial del pasivo pensional y de los recursos que sustentan la creación y sostenimiento de los BEPS y Pensión Familiar, así mismo la capacidad de Colpensiones para asumir la administración de los BEPS y la Pensión Familiar.*

En este documento se aborda el objetivo en la parte subrayada, para lo cual se partió de la normativa que sustenta la creación de la Pensión Familiar y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y de la caracterización de la población objeto, se solicitó al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a Colpensiones, los estudios técnicos que sustentaron la creación de esos mecanismos y su operación y el monto de recurso estimado y se contrastaron dichos estudios con el diagnóstico realizado.

Posteriormente se abordó el tema del pasivo pensional tanto en el Régimen de Prima Media (RPM) como en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), particularmente se estimó la reserva pensional para la garantía de pensión mínima en el RAIS y se realizó un análisis de lo que ocurre con la reserva en el caso del RPM, considerando las estimaciones realizadas por el gobierno y otros actores, respecto del pasivo pensional.

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>I. Asunto en Cuestión</b> .....   | 3  |
| 1. La Pensión Familiar:.....   | 5  |
| 1.1 Normativa que sustenta la Pensión Familiar.....  | 5  |
| 1.2 Caracterización de la población objeto de la pensión familiar: .....   | 7  |
| 1.2.1 Población con indemnización sustitutiva en el RPM .....  | 7  |
| 1.2.2 Población con devolución de saldos en el RAIS.....   | 9  |
| <b>II.a Hechos relevantes encontrados en Pensión Familiar</b> .....  | 11 |
| <b>III.a Concepto sobre el análisis efectuado en Pensión Familiar</b> .....  | 13 |
| 1.3 Concepto sobre la reglamentación de la Ley 1580/12 .....   | 13 |
| 1.4 Concepto sobre la cobertura y el costo fiscal.....   | 13 |
| <b>VI.a Conclusiones y resultados en Pensión Familiar</b> .....  | 15 |
| <b>2. El mecanismo Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)</b> .....   | 16 |
| <b>2.1 Normativa que sustenta los BEPS</b> .....   | 16 |
| 2.2 Caracterización de la población objeto de los BEPS:.....   | 18 |
| 2.2.1 Caracterización de la población que inspiró la creación de los BEPS .....  | 18 |
| 2.2.2 Caracterización de la población que por su condición en pobreza y no recibir ingreso por pensión debería ser objeto de vinculación al mecanismo de los BEPS.....           | 21 |
| .....  | 25 |
| <b>II.b Hechos relevantes encontrados en el mecanismo BEPS</b> .....   | 25 |
| <b>III.b Concepto sobre el análisis efectuado en BEPS</b> .....  | 26 |
| 2.3 Concepto sobre los controles en los requisitos para el acceso de los posibles beneficiarios y de los que estén ad portas de disfrutar o hayan disfrutado del beneficio. .... | 26 |
| 2.4 Concepto sobre la cobertura .....  | 27 |
| 2.5 Concepto sobre el costo fiscal del mecanismo BEPS.....   | 32 |
| <b>IV.b Conclusiones y resultados del mecanismo BEPS:</b> .....  | 34 |
| 3. La sostenibilidad del Pasivo Pensional.....   | 36 |
| <b>II.c Hechos relevantes encontrados en la sostenibilidad del Pasivo Pensional</b> .....  | 38 |
| 3.1 La deuda de la Nación respecto del pasivo pensional.....   | 38 |
| 3.2 La sostenibilidad de la Garantía de Pensión Mínima en el RAIS .....  | 46 |
| <b>3.1.1 Normativa que sustenta la GPM y el bono pensional</b> .....   | 46 |
| 3.1.2 Caracterización de la población a quienes se les ha otorgado la GPM .....  | 48 |
| 3.1.3 Situación del FGPM.....  | 50 |
| <b>III.c Concepto sobre la sostenibilidad del Pasivo Pensional</b> .....   | 50 |
| <b>IV.c Conclusiones y resultados de la sostenibilidad del Pasivo Pensional</b> .....  | 55 |



## I. Asunto en Cuestión

“El sistema pensional colombiano de carácter dual y excluyente, cumple 20 años, presenta problemas de cobertura, equidad y sostenibilidad, pese a las reformas (leyes 797, 828, 860 de 2003 y el acto legislativo 1 de 2005) que han buscado aliviarlos; se encuentra rezagado a nivel latinoamericano con respecto a países de similar grado de desarrollo. Igualmente los programas de protección al adulto mayor presentan baja cobertura y son inequitativos. **Acciones de institucionalidad y de política, no acertadas o ausentes, han propiciado y/o profundizado estos problemas que a su vez vulneran los principios rectores del sistema consagrados en la Ley 100/93.**

La baja cobertura se observa, por ejemplo en que: el ingreso por pensión solo lo disfruta el 23% de la población con edad para pensionarse<sup>1</sup> y el 3% de la que se encuentra en pobreza<sup>2</sup>; solo el 31% de la población ocupada en 2012 se encontraba afiliada al Sistema General de Pensiones (SGP); de la afiliada en los dos regímenes el 44% se encontraba activa y el 37% cotizando; por no lograr cumplir con los requisitos para adquirir el derecho a pensión, anualmente en promedio, el 34% de la población en edad de pensión ha sido objeto de la indemnización sustitutiva en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y el 68% de la devolución de saldos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS); y, en que los programas de protección a la vejez solo cubren al 8% de los hogares con población adulta mayor del quintil 1 de ingreso<sup>3</sup>.

El RAIS está mostrando su ineficacia e ineficiencia al observarse que es mayor y continúa en aumento la población con devolución de saldos y la población con derecho a la Garantía de Pensión Mínima (GPM), tanto que es mayor la población objeto de la devolución de saldos que la pensionada (Gráfico 1), lo cual demuestra que el valor del ahorro de las personas y sus rendimientos no están siendo suficientes para obtener una pensión en este régimen y contraría lo afirmado por Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) de que el RAIS: *“tiene la característica de no generar ningún tipo de faltante o subsidio, pues la gente se pensionará con sus aportes y los rendimientos acumulados que se logren en dichos portafolios, a tasas de mercado”*<sup>4</sup>. Situación que contrasta con las ganancias acumuladas desde el 2000, que según la Asociación Colombiana de administradores de fondos de pensiones y cesantías (Asofondos) alcanzan los

<sup>1</sup> Hombres 61, mujer 51. Se tomaron estas edades teniendo en cuenta regímenes especiales

<sup>2</sup> CGR, Des Social, Diagnóstico del SGP y los mecanismos de protección a la vejez, agosto 2013

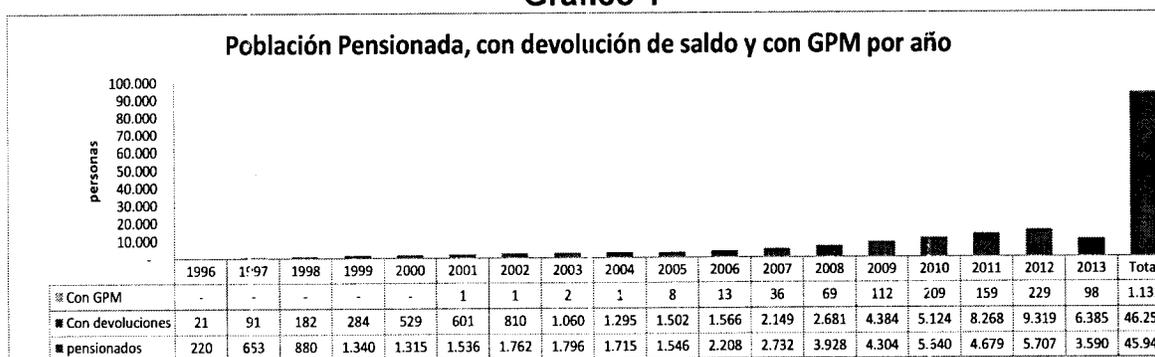
<sup>3</sup> CGR, Des-Social: Seguimiento a las metas del PND 2010-2014, en el tema de pobreza e inequidad, 2013

<sup>4</sup> ANIF, El pasivo pensional de Colombia: Cálculo del valor presente neto y sensibilidades para métricas, (resumen ejecutivo), septiembre 2013

76,1 billones de pesos<sup>5</sup>, en particular en 2013 fueron de 16,7 billones pese a que este año se generaron pérdidas de 330.000 millones de pesos.

No obstante vale la pena observar que el valor de la devolución de saldos en promedio por este régimen, dado que los ahorros generan rendimientos, es mucho mayor que el promedio de la indemnización sustitutiva otorgada en el RPM. En 2012 mientras que el promedio de devolución en el RAIS para hombre fue de \$36 millones de pesos y para mujeres de \$31 millones de pesos, en el RPM el promedio de indemnización fue de \$4 millones de pesos y \$3,5 millones de pesos respectivamente<sup>6</sup>.

**Gráfico 1**



**Fuente:** Cálculos CGR\_Des Social con base en bases de datos de AFP a junio de 2013

Situación que es diferente en el caso del monto de las pensiones y que muestra la inequidad entre los dos regímenes, mucho más acentuada en el caso de las mujeres, donde en el RAIS con el mismo nivel de Ingreso Base de Liquidación (IBL) el promedio del valor de la pensión es mucho menor que el obtenido en el RPM y en la medida que el IBL es mayor la brecha se acentúa entre los dos regímenes (Tabla 1).

<sup>5</sup> Portafolio, Año sin rendimientos para ahorro en pensiones, <http://www.portafolio.co/economia/ano-rendimientos-ahorro-pensiones>, enero 31 de 2014

<sup>6</sup> Cálculos CGR\_Des con base en bases de datos de las AFP y Colpensiones

<sup>7</sup> Skandia es la Aseguradora de Fondo de Pensiones (AFP) que tiene los afiliados de más altos niveles de ingreso y solo se incluyó en el cálculo esta AFP dado que las otras AFP presentan inconsistencia en la base entregada a la CGR.

**Tabla 1**

| <b>Valor promedio de pensión 2012 por IBL en smlmv por sexo Colpensiones vs AFP Skandia</b> |                  |              |                |              |
|---|------------------|--------------|----------------|--------------|
| <b>smlmv</b>  | <b>Colfondos</b> |              | <b>Skandia</b> |              |
|   | <b>Hombre</b>    | <b>Mujer</b> | <b>Hombre</b>  | <b>Mujer</b> |
| <b>&gt;1 y &lt;2</b>  | 725.108          | 716.851      | 669.600        | 765.000      |
| <b>&gt;=2 y &lt;3</b>   | 1.242.330        | 1.213.884    | 1.194.750      | 925.500      |
| <b>&gt;=3 y &lt;4</b>   | 1.750.196        | 1.709.108    | 1.500.500      | 1.485.900    |
| <b>&gt;=4 y &lt;5</b>   | 2.264.867        | 2.217.908    | 2.294.714      | 2.156.750    |
| <b>&gt;=5 y &lt;6</b>   | 2.786.062        | 2.719.640    | 1.865.909      | 1.336.333    |
| <b>&gt;=6 y &lt;7</b>   | 3.286.058        | 3.195.287    | 2.022.266      | 2.192.200    |
| <b>&gt;=7 y &lt;8</b>   | 3.825.212        | 3.747.720    | 2.916.500      | 1.527.500    |
| <b>&gt;=8 y &lt;9</b>   | 4.264.658        | 4.189.527    | 3.437.583      | 1.647.500    |
| <b>&gt;=9 y &lt;10</b>  | 4.672.800        | 4.626.824    | 4.373.000      | 1.226.857    |
| <b>&gt;=10 y &lt;11</b>   | 5.320.516        | 5.099.527    | 2.715.000      | NA           |
| <b>&gt;=11 y &lt;12</b>   | 5.802.272        | 5.750.265    | 3.305.000      | NA           |
| <b>&gt;=12</b>  | 8.046.489        | 7.427.678    | 3.360.500      | 1.404.000    |

Fuente: Cálculos CGR\_DES Social con base en bases de datos de pensionados Colpensiones y AFP Skandia

Afirmación que es reconocido por las mismas Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP), como ejemplo, se muestra el caso de una afiliada a Colfondos de 45 años de edad, quién llevaba 20 años afiliada a esta administradora, con un ingreso base de cotización \$7.895.140, y que por la información suministrada por este mismo Fondo se pasó a Colpensiones<sup>8</sup>. En la comunicación que le envían a la afiliada le realizan un estudio pensional en el cual le muestran dos cuadros: en el primero se le señala el monto de pensión que recibiría con retiro programado para el 2022, 2024 o 2027, valores estos respectivamente de \$1.903.209, \$2.220.985 y \$2.786.271, mientras que para 2024 la pensión por Colpensiones sería de \$5.282.820.

Con el objeto de mejorar la cobertura, el Estado pretende ampliarla en el SGP y con los mecanismos de protección a la vejez<sup>9</sup> con: la Pensión Familiar y el mecanismo Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) respectivamente. A continuación se analizan estos dos mecanismos.

## 1. La Pensión Familiar:

### 1.1 Normativa que sustenta la Pensión Familiar

Creada por la Ley 1580/12 y reglamentada con el Decreto 288/2014, con el objeto de que todos aquellos cotizantes al SGP, bien sea del RPM o del RAIS, que habiendo cumplido la edad para tener derecho a una pensión de vejez individual

<sup>8</sup> Comunicación entregada de manera personal a la Auditora de la Comisión de Auditoría que adelanta la Actuación Especial quién autorizó hacer pública en caso de requerirse la evidencia.

<sup>9</sup> De los cuáles también hace parte el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM)



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

pero no cumplen con el requisito de las semanas o el capital necesario para obtener una pensión, puedan obtenerla, sumando sus semanas o capital (dependiendo el régimen al que estén afiliados), con las de su cónyuge o compañero permanente.

Los cónyuges o compañeros permanentes deberán estar afiliados al mismo régimen y acreditar más de cinco (5) años de relación conyugal o convivencia permanente, iniciada antes de haber cumplido 55 años de vida cada uno.

Para acceder a la Pensión Familiar, en el caso del RPM, cada beneficiario debe estar clasificado en los niveles I y II del Sistema de Identificación de posibles Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y haber cotizado a los 45 años de edad, el 25% de las semanas requeridas para acceder a una pensión de vejez de acuerdo con la Ley, y, el monto de pensión que se otorga no puede pasar de un salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).

**Tabla 2**

| <b>Población con indemnización sustitutiva o devolución de saldos según régimen y año 1992-2013</b> |                |               |                |
|---|----------------|---------------|----------------|
| <b>año</b>  | <b>RPM</b>     | <b>RAIS</b>   | <b>Total</b>   |
| 1992  | 3.761          |               | 3.761          |
| 1993  | 3.849          |               | 3.849          |
| 1994  | 3.942          |               | 3.942          |
| 1995  | 5.840          |               | 5.840          |
| 1996  | 6.521          | 21            | 6.542          |
| 1997  | 10.604         | 91            | 10.695         |
| 1998  | 10.045         | 182           | 10.227         |
| 1999  | 13.137         | 284           | 13.421         |
| 2000  | 16.125         | 529           | 16.654         |
| 2001  | 18.201         | 601           | 18.802         |
| 2002  | 16.870         | 810           | 17.680         |
| 2003  | 19.887         | 1.060         | 20.947         |
| 2004  | 24.859         | 1.295         | 26.154         |
| 2005  | 23.767         | 1.502         | 25.269         |
| 2006  | 30.301         | 1.566         | 31.867         |
| 2007  | 32.970         | 2.149         | 35.119         |
| 2008  | 38.233         | 2.681         | 40.914         |
| 2009  | 35.892         | 4.384         | 40.276         |
| 2010  | 38.854         | 5.124         | 43.978         |
| 2011  | 41.651         | 8.268         | 49.919         |
| 2012  | 39.277         | 9.319         | 48.596         |
| 2013  | 31.822         | 6.385         | 38.207         |
| <b>Total</b>  | <b>466.408</b> | <b>46.251</b> | <b>512.659</b> |

Fuente: Proceso Des\_Social con base en Base de datos de Fondos Privados y base de datos de Colpensiones

Tanto en el RPM como en el RAIS, la población que inspiró la medida continúa en aumento, teniendo desde 1992 a agosto de 2013 un acumulado de 512.659 personas que han sido objeto de la indemnización sustitutiva en el RPM y de la devolución de saldos en el RAIS (Tabla 2).

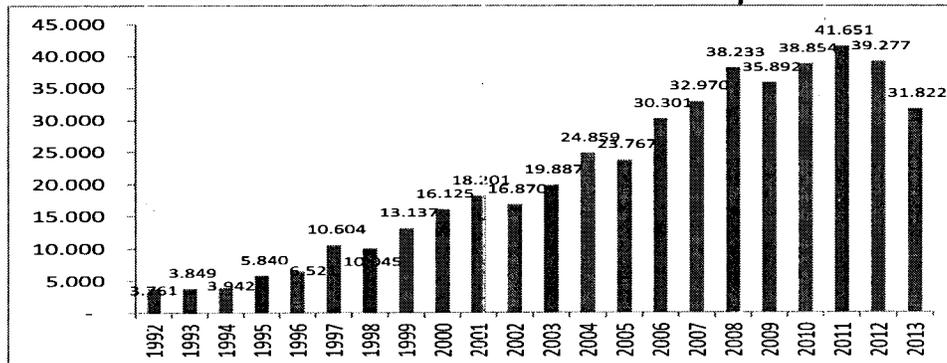
## 1.2 Caracterización de la población objeto de la pensión familiar:

### 1.2.1 Población con indemnización sustitutiva en el RPM

En cuanto a la población que inspiró la pensión familiar, según bases de datos de Colpensiones hasta junio de 2013, se observa que se han otorgado 484.477<sup>10</sup> indemnizaciones sustitutivas, de las cuales el 56% a hombres y el 44% a mujeres, sin embargo de éstas 1.579, aparentemente tenían las semanas cotizadas y la edad para adquirir el derecho a pensión y fueron objeto de indemnización<sup>11</sup>. La edad promedio de quienes recibieron la indemnización es de, 67 años en mujeres y 71 años en hombres. Mientras de los que recibieron pensión, son 65 años y 68 años respectivamente.

Se aprecia como ha venido aumentando la población objeto de la indemnización sustitutiva (en 2012 la disminución es evidencia del efecto negativo que generó el proceso de transición ISS\_ Colpensiones en la atención a las solicitudes) (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Población con indemnización sustitutiva por año 1992-2013**



Fuente: Elaboró Des\_Social con base en base de datos entregada por Colpensiones con radicado 2013ER0090696

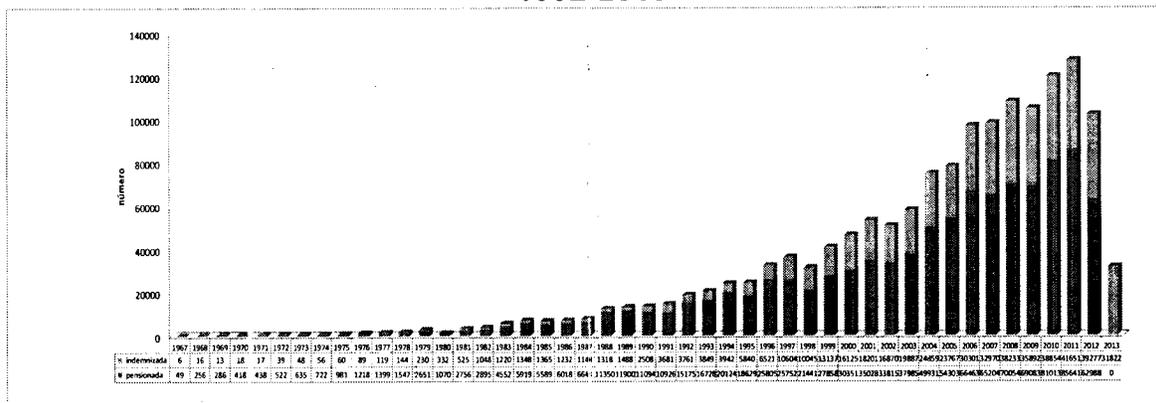
Anualmente en promedio desde el año 2000, el 34% de la población con edad para adquirir el derecho ha sido objeto de la indemnización sustitutiva, sin incluir 2013<sup>12</sup>, en particular para 2012 fue del 38% (Gráfico 3).

<sup>10</sup> En la base de datos aparece población con fecha de indemnización desde 1964, lo cuál puede ser por mala digitación de los años.

<sup>11</sup> De esto se enviará observación a Colpensiones para su aclaración.

<sup>12</sup> La base de Colpensiones no trae dato de pensionados en el 2013

**Gráfico 3. Población pensionada y con indemnización sustitutiva por año 1992-2013**



Fuente: Elaboró Des\_Social con base en base de datos entregada por Colpensiones con radicado 2013ER0090696

El 74% de la población indemnizada tenía menos de 500 semanas cotizadas (Tabla 1) y el 80% recibió un monto inferior a los \$4 millones de pesos, en promedio de \$2,6 millones de pesos para mujeres y de \$3,1 millones de pesos para hombres (Tabla 3 y 4).

**Tabla 3**

| Población con indemnización sustitutiva por número de semanas cotizadas a 2013 |                |             |
|--|----------------|-------------|
| Semanas  | No personas    | %           |
| < 500  | 359.331        | 74%         |
| [500, 1000]  | 122.221        | 25%         |
| más de 1000  | 2.393          | 0,5%        |
| sin información  | 532            | 0,1%        |
| <b>Total</b>   | <b>484.477</b> | <b>100%</b> |

Fuente: Procesó Des\_Social con base en Base de datos Colpensiones: Radicado 3013ER0090696

**Tabla 4**

| Población con indemnización por sexo y monto acumulada a 2013 |                |                |                |                           |                  |
|---|----------------|----------------|----------------|---------------------------|------------------|
| Monto   | Población      |                |                | Promedio de indemnización |                  |
|   | Total          | Mujer          | Hombre         | Mujer                     | Hombre           |
| <= 762.356  | 97.137         | 42.097         | 55.040         | 410.265                   | 377.899          |
| (762.356, 1.519.569]  | 96.896         | 46.436         | 50.460         | 1.129.845                 | 1.119.020        |
| (1.519.569, 2.513.695]  | 96.895         | 46.086         | 50.809         | 1.983.280                 | 1.993.515        |
| (2.513.695, 4.205.309]  | 96.895         | 43.221         | 53.674         | 3.248.132                 | 3.264.936        |
| (4.205.309, 163.508.175)                                      | 96.654         | 35.944         | 60.710         | 7.360.843                 | 8.199.206        |
| <b>Total</b>  | <b>484.477</b> | <b>213.784</b> | <b>270.693</b> | <b>2.648.016</b>          | <b>3.146.888</b> |

Fuente: Procesó Des\_Social con base en Base de datos Colpensiones: Radicado 3013ER0090696



## Población en el RPM con posibilidades de ser objeto de la indemnización sustitutiva.

El 90% de la población activa y el 98% de la inactiva en RPM y con la edad para pensionarse en 2012, no cumplía el requisito de semanas cotizadas para adquirir el derecho (Tabla 5).

**Tabla 5**

| Afiliados hombres de 60 años y más y mujeres de 55 años y más con menos de 1226 semanas cotizadas a 2012 en Colpensiones por sexo y tipo de afiliación |                |                                     |                  |                                     |                  |                                     |
|--|----------------|-------------------------------------|------------------|-------------------------------------|------------------|-------------------------------------|
|  | Activos        |                                     | Inactivos        |                                     | Total Afiliados  |                                     |
|  | Total Activos  | Con menos de 1226 semanas cotizadas | Total Inactivos  | Con menos de 1226 semanas cotizadas | Total Afiliados  | Con menos de 1226 semanas cotizadas |
| H  | 81.857         | 71.424                              | 724.067          | 702.753                             | 784.610          | 774.177                             |
| M  | 120.689        | 111.710                             | 701.751          | 691.819                             | 812.508          | 803.529                             |
| <b>Total</b>   | <b>202.546</b> | <b>183.134</b>                      | <b>1.425.818</b> | <b>1.394.572</b>                    | <b>1.597.118</b> | <b>1.577.706</b>                    |

Fuente: Procesó Des\_Social con base en Base de datos Colpensiones: Radicado 3013ER0080551

En el caso de la población afiliada inactiva, el 76% tienen cotizadas menos de 301 semanas y en el caso de los activos el 56% tiene entre 301 y 900 semanas cotizadas (Tabla 6).

**Tabla 6**

| Afiliados en edad de pensión con menos de 1226 semanas cotizadas a 2012 en Colpensiones según semanas cotizadas |                |             |                  |             |  |
|---|----------------|-------------|------------------|-------------|--|
| Semanas   | Activos        |             | Inactivos        |             |  |
| <= 300  | 46.356         | 25%         | 1.057.404        | 76%         |  |
| 301 a 600   | 47.969         | 26%         | 189.049          | 14%         |  |
| 601 a 900   | 54.958         | 30%         | 91.604           | 7%          |  |
| 901 a 1225  | 33.851         | 18%         | 56.515           | 4%          |  |
| <b>Total</b>  | <b>183.134</b> | <b>100%</b> | <b>1.394.572</b> | <b>100%</b> |  |

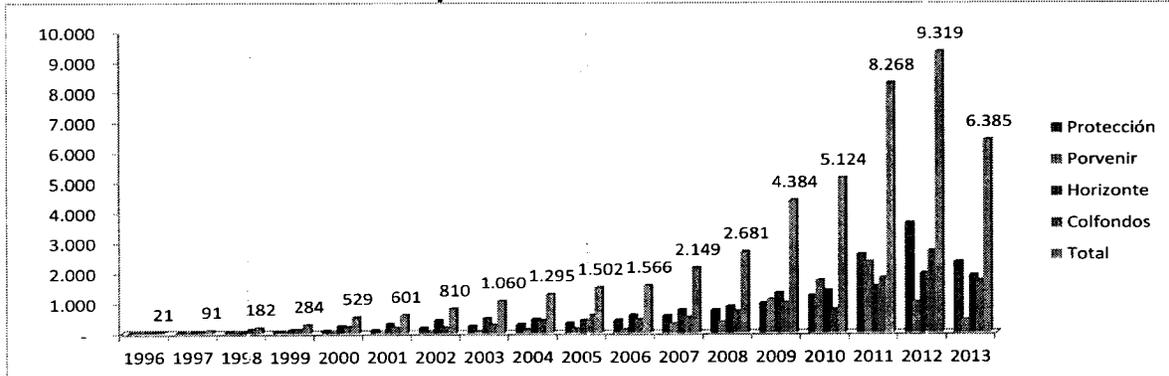
Fuente: Procesó Des\_Social con base en Base de datos Colpensiones: Radicado 3013ER0080551

### 1.2.2 Población con devolución de saldos en el RAIS

En el caso del RAIS, 46.251 personas han sido objeto desde 1996 de la devolución de saldos con tendencia creciente (Gráfico 4), el 43% eran mujeres y 57% hombres, la edad promedio respectivamente, 57 y 54 años<sup>13</sup>.

<sup>13</sup>Procesamiento Des\_Social con base en bases de datos de los Fondos Privados: Colfondos, Porvenir, Horizonte y Protección.

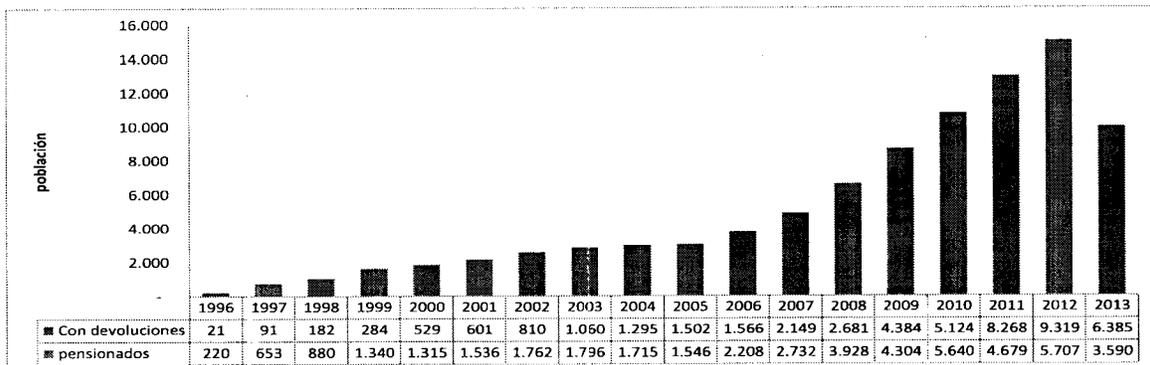
**Gráfico 4. Evolución de la población con devolución de saldos 1996-2013**



**Fuente:** Elaboró Des\_Social con base en Base de datos de las AFP: Colfondos, Porvenir, Horizonte, Protección.

La población en edad de pensión con devolución de saldos se ha venido imponiendo en relación con quienes cumplen los requisitos para tener derecho a la pensión, particularmente en 2012 representó el 62% y en el primer semestre de 2013 el 64% (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Evolución de la población pensionada y con devolución de saldos en el RAIS**



**Fuente:** Elaboró Des\_Social con base en Base de datos de las AFP: Colfondos, Porvenir, Horizonte, Protección.

Al 36% de esta población se le devolvió en promedio un monto inferior a \$4,2 millones; al 64% entre \$4,2 millones y \$37 millones y, al 10% un monto superior a los \$37 millones (Tabla 7).

**Tabla 7**

| Población con devoluciones por sexo y monto, acumulada a 2013 |               |               |               |                        |                   |
|---|---------------|---------------|---------------|------------------------|-------------------|
| Monto   | Población     |               |               | Promedio de devolución |                   |
|   | Total         | Mujer         | Hombre        | Mujer                  | Hombre            |
| <= 762.356  | 4.459         | 1.442         | 3.017         | 406.053                | 403.001           |
| (762.356, 1.519.569]  | 3.692         | 1.339         | 2.353         | 1.129.166              | 1.108.953         |
| (1.519.569, 2.513.695]  | 3.538         | 1.253         | 1.963         | 2.005.965              | 1.991.720         |
| (2.513.695, 4.205.309]  | 3.538         | 1.449         | 2.089         | 3.300.501              | 3.298.877         |
| (4.205.309, 163.508.175)                                      | 26.693        | 12.285        | 14.408        | 34.144.514             | 36.672.200        |
| >= 163.508.175  | 337           | 90            | 247           | 252.033.606            | 322.371.928       |
| <b>Total</b>  | <b>41.935</b> | <b>17.858</b> | <b>24.077</b> | <b>25.286.126</b>      | <b>25.859.762</b> |

**Fuente:** Proceso Des\_Social con base en Base de datos Fondos Privados: Colfondos, Porvenir, Horizonte, Protección. 4316 registros venían en la base sin valor de la devolución

Se aprecia que con montos iguales de liquidación por parte de los afiliados, el valor promedio de la devolución de saldos es muy superior al de la indemnización sustitutiva, esto se confirma tomando solo como año de comparación el 2012 (Tabla 7a), demostrando la inequidad entre los dos regímenes dado que en el RAIS el ahorro genera rendimientos para los beneficiarios mientras que en el RPM solo les devuelven lo ahorrado sin ningún tipo de rendimiento.

**Tabla 7.a**

| IBL en smilmv     | RPM              |                  | RAIS              |                   |
|-------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
|                   | F                | M                | F                 | M                 |
| menor o igual a 1 | 2.582.999        | 2.946.861        | 24.715.180        | 29.422.600        |
| (1,2]             | 4.273.426        | 4.315.610        | 37.071.059        | 43.137.065        |
| (2,3]             | 9.119.862        | 8.513.950        | 55.341.910        | 47.523.963        |
| (3,4]             | 12.660.798       | 12.342.570       | 64.222.497        | 45.007.226        |
| (4,5]             | 19.220.367       | 17.167.026       | 54.007.622        | 71.555.506        |
| (5,6]             | 26.070.084       | 19.257.247       | 98.969.257        | 40.618.826        |
| (6,7]             | 35.244.393       | 22.302.552       | 75.811.717        | 80.004.052        |
| (7,8]             | 28.389.939       | 34.153.021       | 74.634.683        | 89.516.836        |
| (8,9]             | 55.353.665       | 27.775.984       | 94.848.657        | 48.950.282        |
| (9,10]            | 64.150.201       | 22.870.115       | -                 | 64.123.603        |
| (10,11]           | 53.015.717       | 56.405.316       | 105.871.832       | 92.777.279        |
| (11,12]           | 8.422.454        | 52.411.954       | 86.523.175        | 111.398.884       |
| (12,13]           | 163.508.175      | 120.382.035      | -                 | 64.055.393        |
| > 13              | 119.953.733      | 9.820.439        | 65.777.841        | 90.303.115        |
| <b>Total</b>      | <b>3.485.900</b> | <b>4.330.698</b> | <b>31.110.621</b> | <b>35.727.644</b> |

**Fuente:** Proceso Des\_Social con base en Base de datos de Colpensiones y Fondos Privados Porvenir y Protección

## II.a Hechos relevantes encontrados en Pensión Familiar

De acuerdo con las bases de datos de las AFP, 573 personas con la edad de pensión y más de 1.149 semanas cotizadas fueron objeto de la devolución de saldos (Tabla 8), teniendo derecho a la GPM según la normativa vigente, representando el 51% respecto de las otorgadas, hecho que requiere una



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

investigación por parte de la Superfinanciera, la Procuraduría y del Ministerio del Trabajo, ya que de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 100/93, les corresponde a las AFP adelantar los trámites necesarios para que se hagan efectivas las garantías de pensión mínima. De esta situación se le informó a la Superfinanciera quienes en su respuesta<sup>14</sup> indican que iniciarán una investigación al respecto en las AFP en el 2014.

**Tabla 8**

| <b>Población con edad de pensión y más de 1.149 semanas cotizadas con devolución de saldos por Fondo y género</b> |              |               |              |
|---|--------------|---------------|--------------|
| <b>Fondo</b>  | <b>Mujer</b> | <b>Hombre</b> | <b>Total</b> |
| <b>Colfondos</b>  | 84           | 116           | 200          |
| <b>Porvenir</b>   | 17           | 27            | 44           |
| <b>Protección</b>   | 163          | 111           | 274          |
| <b>Horizonte**</b>  | NI           | NI            | 55           |
| <b>Total</b>  | 264          | 254           | 573          |

\*\*Este reporte no hace la diferencia por género, dado que este Fondo realizó dos entregas separadas de la información una con el género y valor de la devolución por año y otra de las semanas cotizadas, sin una clave que permita unir los dos archivos

Fuente: Elaboró DES-Social con base en bases de datos de AFP

Es claro que la Ley 1580/12 y su Decreto reglamentario, va en contravía a la motivación que la originó, lo que se perseguía<sup>15</sup> era que la población afiliada al SGP, sin tener en cuenta su condición de pobreza, que no lograban cumplir los requisitos tanto en el RPM como en el RAIS y que actualmente, son objeto de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos respectivamente, lograran quedar con una pensión que cubriera a las parejas y de esta manera mejorar la calidad de vida de las familias colombianas.

Sin embargo, la Ley 1580 de 2012 adicionó en el artículo 3 los literales k) y m) al artículo 151 C de la Ley 100 de 1993, los cuales limitan la posibilidad de recibir una pensión a los afiliados en el RPM que por sus condiciones motivaron la medida pero al no pertenecer a los niveles I y II del SISBEN quedarían excluidos, adicionalmente impiden el que la pareja pueda disfrutar de un monto de pensión superior a un smlmv, pese a que la pareja vista como ser individual ha cumplido con los requisitos para merecerla.

De otra parte desconoce el derecho a la igualdad en el acceso a la salud, al ordenar en el Art. 151B numeral d) que la pareja del titular de la Pensión Familiar

<sup>14</sup> Recibida en la CGR con radicado 2013ER0153601

<sup>15</sup> Gaceta 500 de 2010, Proyecto de Ley 85/2010 Senado



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

debe quedar como beneficiario del titular, en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), lo cual implica asumir costos de tratamientos que ya estaban cubiertos por ser cotizante en el SGSSS. Así mismo, en caso de separación o muerte del titular, el beneficiario perdería las semanas de fidelidad al sistema de salud.

### **III.a Concepto sobre el análisis efectuado en Pensión Familiar**

#### **1.3 Concepto sobre la reglamentación de la Ley 1580/12**

Los Ministerios de Trabajo y Hacienda y Crédito Público, expidieron el Decreto 288/14 por medio del cual se reglamenta la Ley 1580/12, en cuya normativa se determinan las condiciones para el otorgamiento de la pensión familiar y en particular se regulan los traslados entre afiliados del mismo régimen y entre regímenes. Por su parte, los artículos 4 y 5, excluyen a las posibles parejas beneficiarias de la GPM, dado que previamente la administradora realiza el estudio del cumplimiento de requisitos para autorizar el traslado de fondo pensional desde la perspectiva del derecho a la prestación económica por vejez ya en el RAIS o en el RPM, pero deja de lado incluir el estudio de las semanas cotizadas que les daría el derecho a la GPM, situación que se advierte con lo consagrado en el inciso sexto del artículo cuarto del decreto en cita, el cual reza: *“En el evento en que se evidencie que los cónyuges no cumplen los requisitos para tener derecho a la pensión familiar, la Administradora del Afiliado titular rechazará la solicitud de traslado e informará dentro de los cinco (5) días siguientes tal decisión a la Administradora del afiliado no titular”*

Situación que no se solventa con el artículo 8 ibidem que se refiere al reconocimiento de la GPM en la Pensión Familiar, dado que este solo aplica para quienes ya se encuentren afiliados en el RAIS. Si la Ley no hizo exclusiones al derecho a una pensión mínima si se cumple con los requisitos de semanas cotizadas el gobierno nacional mediante el decreto 228/14 no tenía por qué limitarlo y como consecuencia no cumple con el mejoramiento de la cobertura.

#### **1.4 Concepto sobre la cobertura y el costo fiscal**

La condición impuesta en la reglamentación, que obliga que para ser beneficiario de la Pensión Familiar los afiliados en el RPM deben pertenecer a los niveles I y II del SISBEN, significaría el traslado de una buena parte de los 1.394.572 afiliados

(Tabla 4) del RPM al RAIS donde no hay esta restricción que afectaría por una parte, los ingresos del RPM y por ende la sostenibilidad de este y de otra, al trasladarse esta población al RAIS, los que como pareja logren cumplir el mínimo de semanas cotizadas, serán objeto dado su bajo nivel de ahorro de la GPM, implicando un costo para el Estado, costo que sin la restricción impuesta se asumiría igualmente por el Estado en el RPM. Empero, con el Decreto reglamentario, se, restringe el acceso a la GPM de las parejas que si bien no reúnen el ahorro suficiente para tener derecho a una pensión en el RAIS, si podrían ser beneficiarios de la GPM siempre y cuando la suma de sus semanas cotizadas logra ser el mínimo para acceder a ella.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que solo en 2012, el 7% de la población pobre ocupada cotizaba a pensión y el 1% de la población en pobreza extrema<sup>16</sup> (Tabla 9) la población beneficiada en el RPM será mínima.

**Tabla 9**

| Cobertura de población ocupada afiliada a pensiones y distribución por tipo de Fondo según condición de pobreza 2010 - 2012 |                      |                 |               |              |  |                                    |        |
|---|----------------------|-----------------|---------------|--------------|--|------------------------------------|--------|
| Año   | Condición de pobreza | Cobertura total | Distribución  |              |  |                                    | Total  |
|   |                      | %               | Fondo privado | ISS, Cajanal | Regímenes especiales (FFMM, Ecopetrol etc) | Fondo Subsidiado (Prosperar, etc.) |        |
| 2010  | No pobre             | 39.40%          | 74%           | 19%          | 6%   | 1%                                 | 100%   |
| 2011  |                      | 38.40%          | 74%           | 19%          | 5%   | 2%                                 | 100%   |
| 2012  |                      | 38.39%          | 73%           | 20%          | 6%   | 2%                                 | 100.0% |
| 2010  | Fobre                | 6.90%           | 77%           | 18%          | 1%   | 4%                                 | 100%   |
| 2011  |                      | 6.60%           | 78%           | 17%          | 1%   | 5%                                 | 100%   |
| 2012  |                      | 6.72%           | 77%           | 17%          | 1%   | 5%                                 | 100.0% |
| 2010  | En extrema pobreza   | 1.20%           | 67%           | 19%          | 0%   | 13%                                | 100%   |
| 2011  |                      | 0.80%           | 65%           | 20%          | 0%   | 15%                                | 100%   |
| 2012  |                      | 1.12%           | 59%           | 18%          | 1%   | 22%                                | 100.0% |
| 2010  | Cobertura total      | 30.40%          | 74%           | 19%          | 5%   | 1%                                 | 100%   |
| 2011  |                      | 30.50%          | 74%           | 19%          | 5%   | 2%                                 | 100%   |
| 2012  |                      | 31.03%          | 73%           | 20%          | 5%   | 2%                                 | 100%   |

Des Social con GEIH, 2010,2011,2012

**Fuente:** Proceso Des Social con base en DANE GEIH, 2010,2011, 2012

La población en pobreza beneficiada con la Ley en el RPM dada la restricción de estar afiliada a SISBEN I y II, se estima máximo en el 1% respecto a la población activa y 0% respecto a toda la población afiliada, sin la restricción la cobertura de la población en pobreza, sería del 2% y de la población total sin mirar su condición de pobreza y sin la restricción sería 54% sobre los activos y 6% sobre el total de afiliados, con las restricción se reduce al 1%<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Des Social, Diagnóstico del Sistema General de Pensiones y de los mecanismos para la protección a la vejez, octubre de 2013.

<sup>17</sup> Cálculos Des-Social con base de pobreza DANE 2012, GEIH 2012 y población con la edad y sin las semanas requeridas en 2012 según bases de datos de Colpensiones. Si bien la encuesta no está diseñada para estimación de totales, brinda un referente aproximado.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En el caso del RAIS, se beneficiaría el 32%<sup>18</sup> de la población en pobreza objeto de la devolución de saldos siempre y cuando la suma del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual le permita obtener una pensión del 110% de un smlmv.

Según estimativo elaborado por la Contraloría General de la República (CGR) para que un hombre y una mujer que iniciaron su vida laboral a los 20 años, tengan derecho a una pensión a los 60 años y 55 años respectivamente, de un smlmv, requieren tener acumulado en su cuenta \$145 millones y \$119 millones<sup>19</sup>, es decir, suponiendo que con estas edades se conforme la pareja y el titular sea el hombre se requeriría que cada persona que conforma la pareja tuviese ahorrado mínimo \$72,5 millones de pesos, pero el bajo nivel de ahorro acumulado de la mayor parte de esta población, como se mostró en el diagnóstico, no será suficiente para lograr adquirir el derecho y solo aquellas parejas que logren cumplir con las mínimas semanas requeridas podrán optar por la GPM (Tan solo el 8,4 % de la población con devolución de saldos tenía un valor acumulado superior o igual a \$72,5 millones de pesos<sup>20</sup>).

Si bien en este momento no se tienen los elementos para costear el impacto fiscal de la medida, no obstante de no darse un traslado masivo de las parejas al RAIS, la baja cobertura de la población en pobreza afiliada a pensiones en el RPM, la baja capacidad de ahorro de los afiliados en el RAIS como ya se analizó en párrafos precedentes y de aprobarse el Decreto reglamentario que imposibilita a un buen número de posibles beneficiarios para acceder a la GPM, contribuirán a que sean muy pocas las parejas que se beneficien de la pensión familiar y no va a impactar el pasivo pensional.

## **VI.a Conclusiones y resultados en Pensión Familiar**

- La cobertura esperada y que motivó la Ley que dio origen a la Pensión Familiar, según las estimaciones realizadas en el caso del RPM será apenas del 1%, al imponer la restricción de que la pareja debe estar en los niveles I y II del SISBEN y en el caso del RAIS dado el bajo nivel de ahorro

<sup>18</sup>Cálculos Des-Social con base de pobreza DANE 2012, GEIH 2012 y población con la edad de pensión y objeto de la devolución de saldos en 2012 de acuerdo con las bases de datos entregadas por los Fondos de Pensiones.

<sup>19</sup>Según presentación del Ministro de Trabajo a la CGR, abril de 2013 se requiere que el afiliado, que inició su actividad laboral a los 25 años, al momento de tener derecho a una pensión de salario mínimo, haber acumulado en su ahorro, \$190 millones de pesos.

<sup>20</sup>Cálculos CGR Des Social con base en las bases a 2013 de datos de los Fondos de Pensiones que manejan el RAIS.

de los afiliados cubrirá con una pensión tan solo al 5% de la población objeto, solo aquellos que como pareja afiliados en el RAIS que logren cumplir con el mínimo de semanas cotizadas podrán acceder a la Garantía de Pensión Mínima subsidiada por el Estado y no como se esperaba por una pensión otorgada por el RAIS.

- La Ley 1580/12 desconoce el derecho a la igualdad en el cubrimiento a la salud, al ordenar que la pareja del titular de la Pensión Familiar, quede como beneficiario de este y pierda sus derechos como cotizante.
- El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda con el Decreto 288/2014 que reglamenta la Ley 1580/12, excluye a las posibles parejas afiliadas que teniendo la edad de pensión y sumando las semanas cotizadas tendrían derecho a la GPM, dado que en el caso de los afiliados del RPM que deseen trasladarse al RAIS o dentro del RAIS a una AFP diferente, la aceptación del traslado depende de que cumplan como pareja con el ahorro suficiente para tener derecho a una pensión otorgada por el RAIS, sin incluir en caso de que el ahorro no sea suficiente, el estudio de las mínimas semanas cotizadas que les dan derecho a la GPM.
- No se está haciendo una vigilancia y control minucioso a las AFP por parte del Ministerio del Trabajo y la Superfinanciera, en el deber de las Administradoras de adelantar los trámites necesarios para que se haga efectivo el derecho a la GPM, ya que se observó que personas con los requisitos para obtenerla fueron objeto de la devolución de saldos, representando el 51% respecto de las otorgadas.

## 2. El mecanismo Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

### 2.1 Normativa que sustenta los BEPS

Los BEPS, fueron creados desde el acto legislativo 1 de 2005, con el objeto de que el Estado pueda conceder un beneficio económico inferior a un smlmv, para personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

Su administración se delegó a Colpensiones mediante la Ley 1151 de 2007 (Art. 155). Con la Ley 1328 de 2009 (Art. 87) se establecieron los requisitos para quienes pueden recibir beneficios económicos inferiores a un smlmv como parte de los servicios sociales complementarios: *“Las personas de escasos recursos*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo de ahorro determinados por el Gobierno Nacional, incluidas Los trabajadores clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN, cuya vinculación laboral se pacte con una persona natural por días o por períodos inferiores a un mes”, y se señaló al Fondo de Solidaridad Pensional como fuente principal de su financiamiento. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 se incluyeron la puesta en marcha de los BEPS y la cotización por días, dentro de las cinco medidas complementarias<sup>21</sup> que buscan ampliar la protección económica efectiva en la vejez para la población vulnerable.

El diseño y la implementación se establecieron en el Conpes Social 156 de 2012, como parte de los Servicios Sociales Complementarios del Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), en este se redefinió la población objetivo como: “aquellas personas que al final de su etapa productiva no alcanzan a obtener una pensión del SGP y que pertenezcan a los niveles de SISBEN 1, 2 y 3”. Si bien es clara en esta definición las características del beneficiario, no lo es en las requeridas para afiliarse al mecanismo; se deduciría por la lectura del documento que se trabajó bajo el supuesto de que la población sin edad de pensión de los niveles I, II y III de SISBEN mantendría esos niveles cuando llegaran a la edad de pensión.

En este Conpes se señaló a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) dentro de sus funciones de control a la evasión, verificar que los recursos destinados al esquema de BEPS no financien a quienes no cumplen con los requisitos definidos.

El acceso y puesta en operación se reglamentó mediante el Decreto 0604 de abril de 2013 que determinó iniciar su operación el 1 de septiembre de 2013. En la norma antes citada se aclara que el mecanismo de BEPS: capta los recursos que de manera voluntaria, las personas que pertenecen a los niveles I, II, y III del SISBEN, realicen por un monto y periodicidad flexibles, con un tope anual para 2013 de \$885.000<sup>22</sup>, permitiendo periodos en los que no se realicen ahorros. En contraprestación, cuando lleguen a la edad de pensión normada en el SGP y no cumplan con los requisitos para tener derecho a una pensión, recibirán anualmente un **incentivo periódico** del 20% de subsidio sobre lo ahorrado y, para quienes durante el año calendario anterior haya realizado por lo menos seis (6) aportes en el Servicio Social Complementario BEPS, o pagos equivalentes al valor total de los aportes correspondientes a seis smlmv, un **incentivo puntual**

<sup>21</sup> Las otras son: a) la administración en fiducia del Fondo de Solidaridad Pensional; b) la posible eliminación del subsidio de aporte a la pensión; c) la unificación de la gerencia para los programas asistenciales

<sup>22</sup> Decreto 0604 de 2013

consistente en acceder a microseguros ofertados por compañías aseguradoras legalmente constituidas.

El 20 de diciembre de 2013 se expidió el Decreto 2983 modificatorio del 0604/13 en el que se precisa: el incentivo puntual, destinación de los recursos del BEPS, coexistencia con el SGP, costos de administración, sistema de recaudo y financiación de subsidios e incentivos e inclusión de un nuevo artículo referido a elementos técnicos del seguro del BEPS el cual se encuentra en fase final de revisión por parte del MHCP un Decreto<sup>23</sup> que crea el ramo asegurador de los BEPS.

## **2.2 Caracterización de la población objeto de los BEPS:**

Dado que la población que inspiró el mecanismo de los BEPS, fueron las personas de escasos recursos que no cumplían con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión, y quienes pueden vincularse al mecanismo BEPS, es la población mayor de edad de los niveles I, II y III del SISBEN; se caracterizarán estas dos poblaciones, tomando como fuente de información la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2012 y la base de pobreza DANE 2012.

Así, para la población que inspiró la creación de los BEPS se tomará la población en edad de pensión en pobreza que no recibe ingreso por pensión y para la que puede acceder al mecanismo, se considera la población de 18 años y más en pobreza que no recibe ingreso por pensión<sup>24</sup>.

### **2.2.1 Caracterización de la población que inspiró la creación de los BEPS**

Se estima que el 23% de la población en edad de pensión, se encontraba en pobreza en el 2012 (1,3 millones de personas) y 7% en la indigencia o extrema pobreza (con mayor proporción en este estado en la población desocupada (12%)) (Tabla 10).

<sup>23</sup> Respuesta 214206, recibida vía correo electrónico 1 de noviembre 2013

<sup>24</sup> Vale la pena aclarar que en las presentaciones del actual Ministro de Trabajo respecto a la reforma pensional, donde incluye el mecanismo BEPS para la mejora de la cobertura, establece como población beneficiaria la ocupada que devenga menos de 1 smmv con una meta de 7 millones de afiliados, requisito que no está en la Ley, ni el decreto que los crea y regula, como se mostró anteriormente.

**Tabla 10**

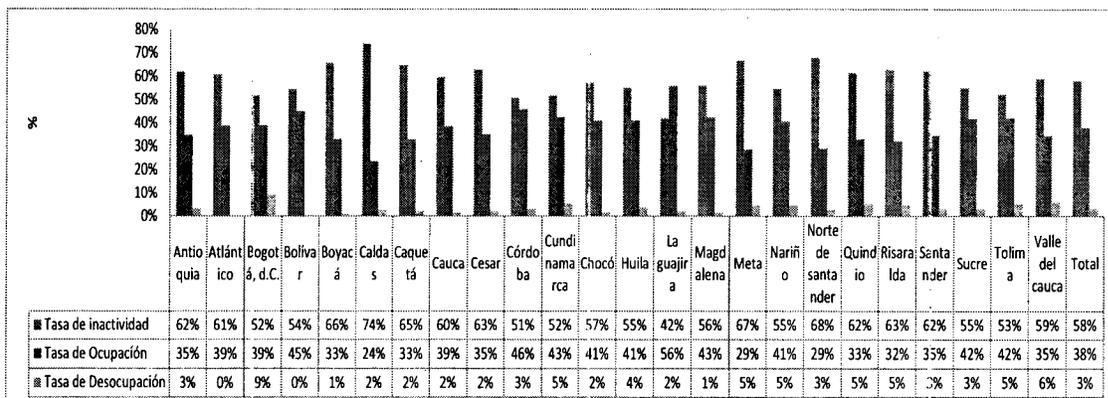
| Distribución de la población pobre en edad de pensión que no recibe ingreso por pensión según estructura de la fuerza de trabajo 2012 |             |             |             |            |            |               |                                     |
|---|-------------|-------------|-------------|------------|------------|---------------|-------------------------------------|
| Estado de Ocupación   | Total       | Hombres     | Mujeres     | % Hombres  | En pobreza | En indigencia | % de indigencia respecto de pobreza |
| Inactivos   | 58%         | 42%         | 69%         | 28%        | 24%        | 8%            | 34%                                 |
| Ocupados  | 38%         | 53%         | 28%         | 55%        | 22%        | 6%            | 28%                                 |
| Desocupados   | 3%          | 5%          | 2%          | 58%        | 34%        | 12%           | 35%                                 |
| <b>Total</b>  | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>39%</b> | <b>23%</b> | <b>7%</b>     | <b>32%</b>                          |

Fuente: Proceso DES-Social con DANE GEIH 2012 y bases de pobreza 2012

El 58% se encuentra inactivos, el 38% ocupados y el resto desocupados. El 39% son hombres que en mayor proporción se encuentran desocupados, mientras que las mujeres en mayor proporción están inactivas (Tabla 10).

Caldas es el departamento que presenta la tasa de inactividad más alta en esta población, La Guajira la de ocupación y Bogotá la de desocupación (Gráfico 6).

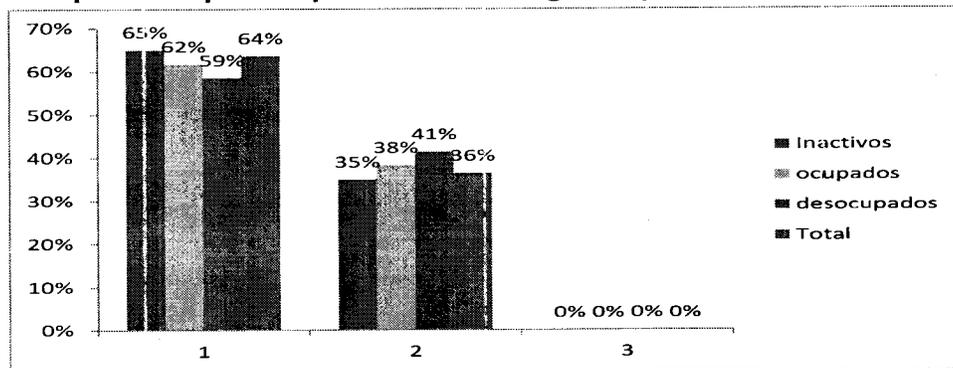
**Gráfico 6. Tasa de inactividad, ocupación y desocupación de la población en edad de pensión, pobre que no recibe ingreso por pensión por departamento 2012**



Fuente: Des-Social Con base en GEIH 2012

Esta población se concentra en los quintiles 1 y 2 de ingreso, particularmente el 65% de los inactivos se encuentra en el quintil uno de ingreso (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Distribución por quintiles de ingreso de la población en edad de pensión pobre que no recibe ingreso por pensión 2012**



Fuente: Des-Social Con base en GEIH 2012 y Bases de Pobreza DANE 2012

El ingreso promedio mensual de esta población, está por debajo de \$121.000; \$113.000 para los inactivos, \$120.000 para los ocupados y \$155.081 para los desocupados, mientras que el de la población no pobre que no recibe ingreso por pensión es de \$693.027.

El 92% está afiliado a salud, particularmente al régimen subsidiado. (Tabla 11).

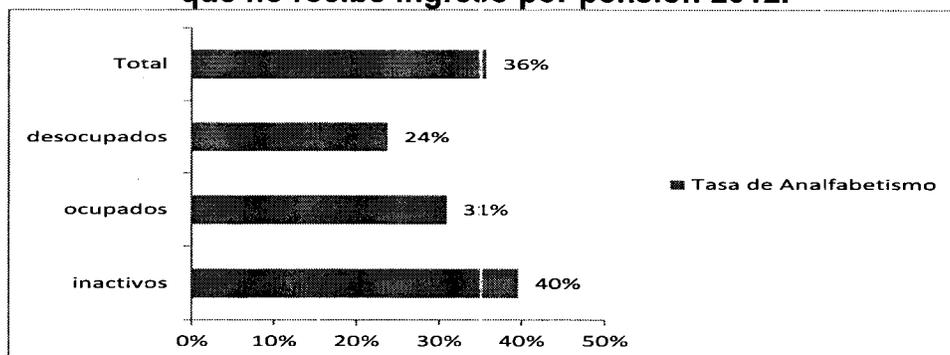
**Tabla 11**

| Población pobre en edad de pensión afiliada a salud, según régimen y cobertura 2012 |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Régimen   | inactivos   | ocupados    | desocupados | Total       |
| Contributivo (eps)?   | 12%         | 10%         | 16%         | 12%         |
| Especial ? (fuerzas armadas, ecopetrol, universidades públicas)                     | 0%          | 0%          | 0%          | 0%          |
| Subsidiado? (eps-s)   | 87%         | 89%         | 84%         | 88%         |
| No sabe, no informa   | 0%          | 0%          | 0%          | 0%          |
| <b>Total</b>  | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> |
| <b>Cobertura</b>  | <b>93%</b>  | <b>92%</b>  | <b>89%</b>  | <b>92%</b>  |

Fuente: Procesó Des\_Social con GEIH 2012

El 36% de esta población es analfabeta, particularmente el 40% de los inactivos (gráfico 8).

**Gráfico 8. Tasa de analfabetismo de la población pobre en edad de pensión que no recibe ingreso por pensión 2012.**



Fuente: Procesó Des\_Social con base en GEIH 2012y Bases de Pobreza DANE 2012

### 2.2.2 Caracterización de la población que por su condición en pobreza y no recibir ingreso por pensión debería ser objeto de vinculación al mecanismo de los BEPS.

Se estima que el 22% de la población mayor de 18 años en edad de trabajar, se encontraba en pobreza en el 2012 (7,7 millones<sup>25</sup> de personas) y 6% en la indigencia o extrema pobreza (con mayor proporción en este estado de la población desocupada (36%)). El 57% se encontraban ocupados, el 11% desocupados y el resto inactivos. El 46% son hombres que en mayor proporción se encuentran ocupados, mientras que las mujeres en mayor proporción están inactivas (Tabla12).

<sup>25</sup>Cálculos con GEIH 2012, la encuesta no es representativa para totales pero se toma este dato ya que coincide en su valor con el que el Ministerio de Trabajo en las presentaciones de la propuesta de reforma pensional presenta como meta de cobertura pero difiere en que el Ministerio dice que la población objeto es la ocupada con ingreso inferior a un mínimo mientras que la que aquí se presenta y que según la norma sería la objeto de los BEPS, incluye población activa y desocupada.

**Tabla 12**

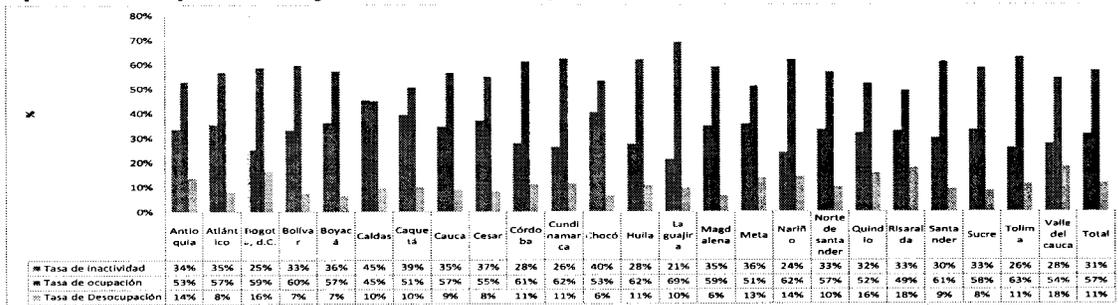
| Distribución de la población pobre mayor de 18 años que no recibe ingreso por pensión según estructura de la fuerza de trabajo 2012 |             |             |             |            |            |               |                                     |
|---|-------------|-------------|-------------|------------|------------|---------------|-------------------------------------|
| Estado de Ocupación   | Total       | Hombres     | Mujeres     | % Hombres  | En pobreza | En indigencia | % de indigencia respecto de pobreza |
| Inactivos   | 31%         | 13%         | 47%         | 19%        | 20%        | 7%            | 34%                                 |
| Ocupados  | 57%         | 77%         | 41%         | 61%        | 21%        | 5%            | 26%                                 |
| Desocupados   | 11%         | 10%         | 12%         | 40%        | 36%        | 12%           | 34%                                 |
| <b>Total</b>  | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>46%</b> | <b>22%</b> | <b>6%</b>     | <b>29%</b>                          |

Fuente: Proceso DIES-Social con DANE GEIH 2012 y bases de pobreza 2012

Las tasas de desocupación más altas de esta población se encuentran en los departamentos de Valle del Cauca, Risaralda, Quindío, Bogotá y Antioquia; mientras que las de población inactiva en Caldas, Caquetá y Chocó (Gráfico 9).

**Gráfico 9**

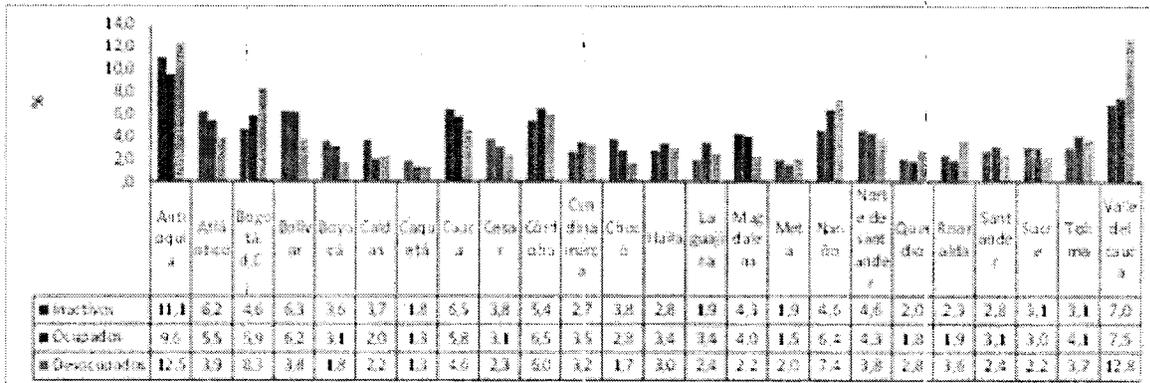
**Gráfico Tasa de Inactividad, Ocupación y Desempleo por Departamento de la población pobre mayor de 18 años que no recibe ingreso por pensión 2012**



Fuente: Des\_Social con base en GEIH 2012

Antioquia y Valle del Cauca son los departamentos con mayor número de población, mayor de edad en pobreza y sin ingreso por pensión (Gráfico 10).

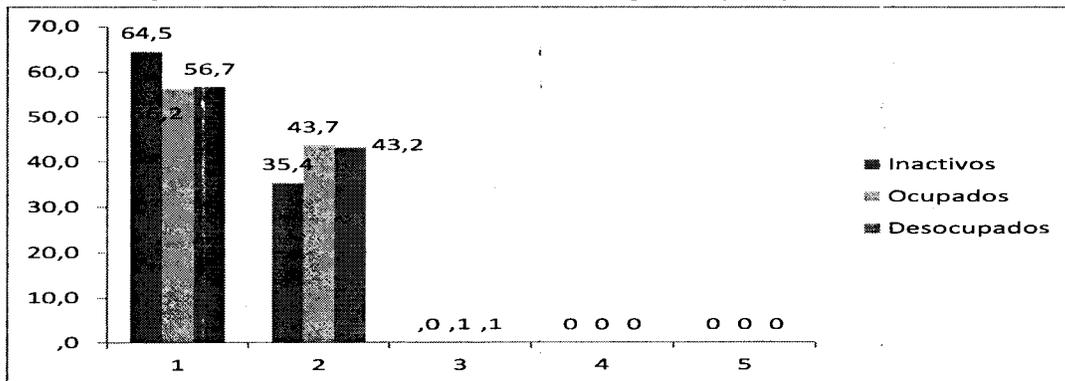
**Gráfico10. Distribución nacional de la población en pobreza mayor de 18 años que no recibe ingreso por pensión 2012 según estado de la fuerza de trabajo**



Fuente: Des\_Social con base en GEIH 2012 y Base de Pobreza DANE 2012

Esta población se concentra en los quintiles 1 y 2 de ingreso, particularmente el 65% de los inactivos se encuentra en el quintil uno de ingreso (Gráfico 11).

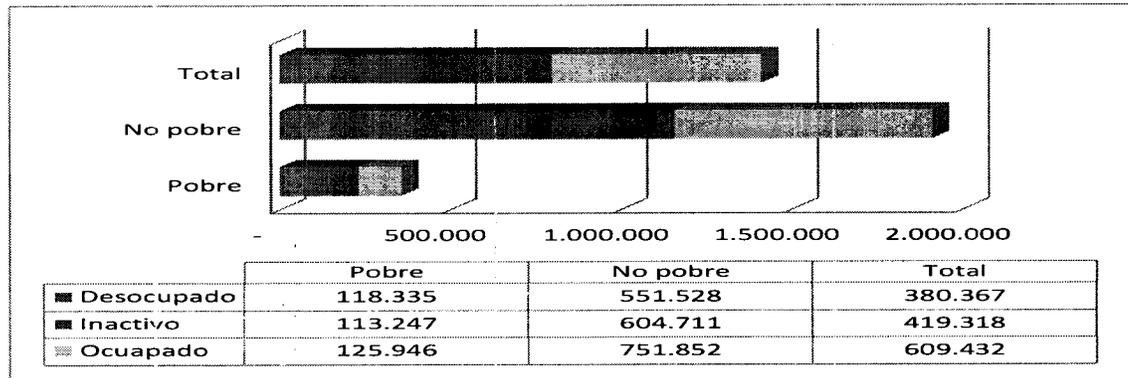
**Gráfico11. Distribución por quintiles de ingreso de la población en pobreza mayor de 18 años que no recibe ingreso por pensión 2012**



Fuente: Des\_Social con base en GEIH 2012 y Base de pobreza DANE 2012

El ingreso promedio mensual de esta población está por debajo de los 126 mil pesos, mientras que el de la no pobre oscila en promedio entre 552 mil pesos y 752 mil pesos (Gráfico 12).

**Gráfico12. Promedio de ingreso mensual de población mayor de 18 años que no recibe ingreso por pensión por condición de pobreza y estado de la fuerza de trabajo 2012**



Fuente: Des\_Social con base en GEIH 2012 y base de pobreza DANE 2012

Esta población tiene una baja cobertura en salud, particularmente la población desocupada, y los cubiertos en mayor medida están afiliados al régimen subsidiado (Tabla 13).

**Tabla 13**

| <b>Cobertura en salud mayores de 18 años en pobreza y sin ingreso por concepto de pensión 2012</b> |                  |                 |                    |
|--|------------------|-----------------|--------------------|
|  | <b>Inactivos</b> | <b>Ocupados</b> | <b>Desocupados</b> |
| Contributivo (eps)?  | 11,6             | 13,6            | 10,4               |
| Especial ? (fuerzas armadas, ecopetrol, universidades públicas                                     | ,5               | ,3              | ,4                 |
| Subsidiado? (eps-s)  | 78,1             | 73,2            | 67,7               |
| No sabe, no informa  | ,0               | ,0              | ,0                 |
| <b>Total</b>   | <b>90,2</b>      | <b>87,1</b>     | <b>78,5</b>        |

Fuente: Procesó Des\_Social con GEIH 2012



El nivel educativo más alto alcanzado para los que se encuentran inactivo u ocupados es en mayor proporción, la básica primaria, mientras que para los desocupados es la educación media (Tabla 14).

**Tabla 14**

| <b>% de Población mayor de 18 años en pobreza que no recibe ingreso por pensión según nivel educativo más alto alcanzado 2012</b> |                  |                 |                    |
|---|------------------|-----------------|--------------------|
| <b>Nivel educativo</b>  | <b>Inactivos</b> | <b>Ocupados</b> | <b>Desocupados</b> |
| <b>Ninguno</b>  | 19               | 11              | 4                  |
| <b>Preescolar</b>   |                  |                 |                    |
| <b>Básica primaria (1o - 5o)</b>  | 42               | 45              | 28                 |
| <b>Básica secundaria (6o - 9o)</b>  | 15               | 18              | 20                 |
| <b>Media (10o - 13o)</b>  | 18               | 22              | 34                 |
| <b>Superior o universitaria</b>   | 5                | 5               | 14                 |
| <b>Total</b>  | 100              | 100             | 100                |

Fuente: Procesó Des\_Social con GEIH 2012

## **II.b Hechos relevantes encontrados en el mecanismo BEPS**

El diagnóstico mostrado, evidencia que la población en edad de pensión que motivó la creación de los BEPS y que aún no está protegida continúa con bajos niveles de ingreso, no es claro según la normatividad, si esta población puede acceder al mecanismo, pareciera que por tener la edad de pensión no estaría cobijada, pero la normatividad no pone como limitante la edad. En todo caso, su bajo nivel de ingreso, hace impensable que tengan la capacidad de hacer un ahorro en el mecanismo BEPS, por bajo que este sea, dado que escasamente cuentan con un ingreso que les permita cubrir su alimentación.

De igual manera, la que sin encontrarse en la edad de pensión pero en estado de pobreza tampoco podrá acceder, dado su bajo nivel de ingreso y por ende su baja capacidad de ahorro. Situación que seguramente el Ministerio de Trabajo ya observó y por tal motivo radicó el Proyecto de Ley 185 C/2012 por el cual se establece la vinculación al SSSI de los trabajadores que laboran por días o períodos inferiores a un mes, que si bien responde al compromiso plasmado en el PND, en la redacción del articulado traslada a los patrones de las personas que

devengan menos de un smlmv, la responsabilidad del pago en el mecanismo BEPS por un monto de 13% sobre un smlmv.

Colpensiones igualmente detecta que dado su bajo nivel de ingreso las personas del nivel I de SISBEN quedarán excluidas, consideran que las que tienen capacidad de ahorro son las de los niveles II y III de SISBEN<sup>26</sup>.

**Tabla 15**

| Ingreso promedio de la población mayor de 18 años según nivel de Sisben |              |                                    |                |
|---|--------------|------------------------------------|----------------|
| nivel de sisben   | ingreso 2010 | Ingreso actualizado con IPC a 2012 | Población 2010 |
| 1   | 90.345       | 98.855                             | 3.272.312      |
| 2   | 153.071      | 167.490                            | 2.643.121      |
| 3   | 310.008      | 339.210                            | 1.880.607      |
| 4   | 633.769      | 693.468                            | 71.203         |
| 5   | 940.329      | 1.028.905                          | 17.940         |
| 6   | 1.222.677    | 1.337.850                          | 4.953          |

Fuente: Base Sisben II 2010, procesado y cálculos CGR\_Des-Social

Pero se aprecia que ni siquiera los de nivel III y menos los del II, tendrán la capacidad de ahorro dado su bajo nivel de ingreso, que en promedio es de \$339.000 y 167.000 pesos mensuales respectivamente (Tabla 15).

### III.b Concepto sobre el análisis efectuado en BEPS

#### 2.3 Concepto sobre los controles en los requisitos para el acceso de los posibles beneficiarios y de los que estén ad portas de disfrutar o hayan disfrutado del beneficio.

En primer lugar, de acuerdo con la presentación realizada por Colpensiones en relación al mecanismo BEPS<sup>27</sup>, faltaría incluir dentro de los controles, otros cruces de bases de datos<sup>28</sup>, de tal manera que no permitan que personas con capacidad de pago ingresen al mecanismo, así mismo, ellos no verificarían la situación de

<sup>26</sup> Presentación del Doctor Javier Eduardo Guzmán Directivo de Colpensiones, al equipo asignado en la AE el 1 de octubre 2013.

<sup>27</sup> Presentación del Doctor Javier Eduardo Guzmán Directivo de Colpensiones, al equipo asignado en la AE el 1 de octubre 2013

<sup>28</sup> Según la presentación solo filtraran en primer lugar, con Sisben, en segundo lugar con Registraduría Nacional y otras pero por ejemplo, faltaría incluir cruces con la DIAN.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ingreso económico de las personas una vez cumplan con la edad reglamentaria para ello, contrariando lo normado respecto de cuál debe ser la población beneficiaria.

La UGPP, en su función de control posterior informa que: *“ La Unidad realizará un control posterior tanto de las vinculaciones activas en el mecanismo BEPS como de las personas que estén ad portas de disfrutar o hayan disfrutado del beneficio que vaya acompañado del subsidio del Gobierno Nacional (SISBEN 1, 2 y 3 con capacidad de pago inferior a un salario mínimo), de las bases de registro de ingreso a los BEPS y demás bases de datos de aportes que en su momento disponga COLPENSIONES, lo anterior con el fin de realizar los diferentes cruces de información que permitan detectar indicios de capacidad de pago”*<sup>29</sup>.

Lo anterior evidencia que hay un riesgo alto de que ingresen y posteriormente se otorgue el beneficio a personas con capacidad de pago, dado que la UGPP, utilizará solo las bases que adquiera Colpensiones para ello.

Como está redactada la normativa vigente, que crea y pone en operación los BEPS, permite interpretar que se podría otorgar el beneficio a personas en edad de pensión que no necesariamente se encuentran en los niveles I, II y III del SISBEN, al parecer se asume que la condición de nivel de SISBEN se mantendrá en el tiempo, por ejemplo: una mujer hoy de 20 años clasificada en el nivel III de SISBEN afiliada al mecanismo, cuando cumpla los 57 años y adquiera el derecho al beneficio, no necesariamente continuará en ese nivel de SISBEN, espera entonces que con el tiempo las personas mejoren su condición y más en tan largo periodo. Según la UGPP hará el control del nivel de SISBEN, tanto en el momento del ingreso como al momento del otorgamiento, empero el decreto 0604 no explicita el nivel de SISBEN, como condición para ser beneficiario del incentivo una vez cumpla la edad de pensión.

## 2.4 Concepto sobre la cobertura

Si el nivel de ingreso y capacidad de ahorro de los posibles beneficiarios no fuese una variable de peso para que funcionara el mecanismo, aparentemente se cubrirían 11.386.862 personas tanto que se encuentran en pobreza (50%) como no pobres (50%) que tienen un ingreso inferior a un smlmv, pero su ingreso

---

<sup>29</sup> Remitido por UGPP, Dirección General a la CGR el 15 octubre 2013, mediante correo electrónico.

promedio es inferior de \$317.000 pesos para los no pobres e inferior a los \$119.000 pesos para los que se encuentran en estado de pobreza (Tabla 16).

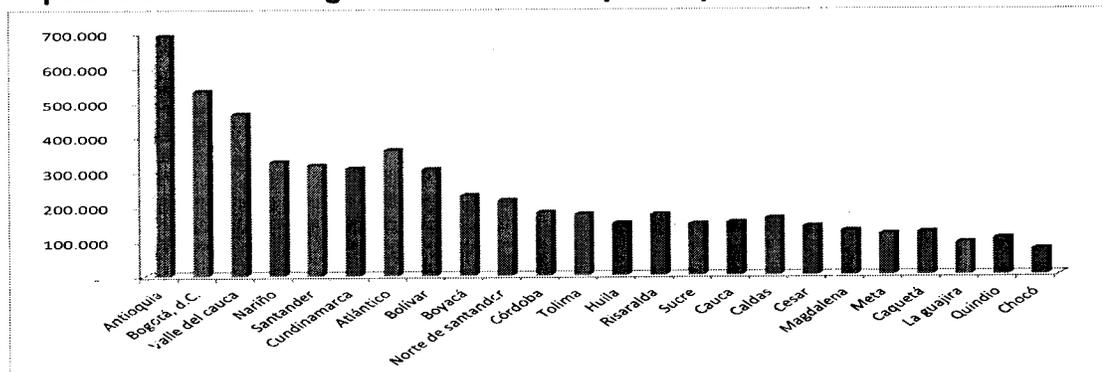
**Tabla 16**

| Población mayor de 18 años afiliada al régimen subsidiado que no recibe ingreso por pensión por condición de pobreza e Ingreso promedio por smlmv 2012 |           |                  |           |                  |             |                  |           |                  |           |                  |           |                  |
|--|-----------|------------------|-----------|------------------|-------------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| smlmv  | Ocupados  |                  |           |                  | Desocupados |                  |           |                  | Inactivos |                  |           |                  |
|  | No pobre  |                  | Pobre     |                  | No pobre    |                  | Pobre     |                  | No pobre  |                  | Pobre     |                  |
|  | Población | Media de Ingreso | Población | Media de Ingreso | Población   | Media de Ingreso | Población | Media de Ingreso | Población | Media de Ingreso | Población | Media de Ingreso |
| 0-1  | 3.832.140 | 308.659          | 3.230.573 | 118.797          | 398.985     | 316.924          | 588.260   | 112.774          | 1.443.708 | 292.015          | 1.892.496 | 107.701          |
| 1-2  | 632.687   | 745.822          | -         | -                | 54.797      | 731.411          | -         | -                | 150.090   | 742.168          | -         | -                |
| 2-3  | 89.501    | 1.343.446        | -         | -                | 4.746       | 1.336.258        | -         | -                | 18.557    | 1.325.820        | -         | -                |
| 3-4  | 20.384    | 1.939.806        | -         | -                | 1.489       | 2.027.351        | -         | -                | 3.962     | 1.912.461        | -         | -                |
| 4-5  | 7.240     | 2.526.633        | -         | -                | 258         | 2.448.395        | -         | -                | 1.040     | 2.560.503        | -         | -                |
| 5-10   | 11.32     | 3.878.143        | -         | -                | 454         | 3.259.789        | -         | -                | 1.093     | 3.457.069        | -         | -                |
| 10-20  | 1.550     | 6.693.088        | -         | -                | 72          | 6.302.248        | -         | -                | 8         | 7.768.417        | -         | -                |
| mas de 20  | 124       | 15.796.308       | -         | -                | -           | -                | -         | -                | 99        | 12.528.481       | -         | -                |

Fuente: Elaboró DES\_Social con base en Bases de Datos de DANE, GEIH y Pobreza 2012

Suponiendo que los no pobres que ganan menos de un smlmv, tuviesen la capacidad y cultura de ahorro para ahorrar en el mecanismo BEPS, se beneficiarían de la medida 5,7 millones de personas, 41% de ellas ubicadas en los departamentos de mayor desarrollo, Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca y Atlántico (Tabla 16 y Gráfico 13).

**Gráfico 13. Población de 18 años y más con ingreso inferior a 1 smlmv no pobre afiliada al régimen subsidiado por departamento 2012**



Fuente: Des\_Social con base en GEIH 2012 y base de pobreza DANE 2012

Otra población que tendría la capacidad de ahorro (con ingreso superior a 1 smlmv) y podría acceder al mecanismo pese a no tener el derecho por el monto de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ingreso percibido, sería parte de la población mayor de 17 años, no pobre por ingreso que no recibe ingreso por pensión pero que se encuentra sisbenizada (Tabla 8) con la GEIH 2012 se estima esta población en 743.000 ocupados, 174.751 inactivos y 61.816 desocupados<sup>30</sup> con ingreso promedio mayor a \$731.000 (pero que posiblemente pertenecerán a los niveles de Sisben superiores a III y por lo tanto quedarían excluidos).

De otra parte, si se tiene en cuenta la falta de cultura de ahorro que existe en nuestro país y especialmente para la protección en la vejez, los posibles ahorradores serán menos.

Un estudio<sup>31</sup> de la asesora del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el tema pensional señala: *“En términos generales, se encontró que las personas no relacionan contribuciones y beneficios; lo cual confirma que aún es deficiente la cultura del aseguramiento frente a la vejez y que algunas personas no saben que se debe ahorrar para obtener dicho beneficio”*. En este mismo estudio se señala que un 46% de la población trabajadora informal encuestada no estaba de acuerdo con afiliarse a un mecanismo parecido a los BEPS (Fondo Voluntario de Ahorro) y las causas más frecuentes para no hacerlo se relacionan con el bajo nivel de ingreso.

Los estudios de gobierno que precedieron la puesta en marcha de los BEPS, estimaron una cobertura potencial de: 8,9 millones personas con ingreso inferior a un smlmv, que representaban el 44% la población económicamente activa (PEA)<sup>32</sup>; el estudio elaborado por la firma Econometría<sup>33</sup>, la estimó en 3,8 millones asalariados sin contrato de trabajo e independientes (excepto profesionales independientes) que tengan un ingreso laboral en su ocupación principal (salario o ganancia neta) inferior a 1,5 salarios mínimos, advirtiendo que para establecer la demanda efectiva se deben tener en cuenta, variables subjetivas como las percepciones frente a la vejez, percepciones y actitudes frente al ahorro de largo plazo para su atención en el futuro, percepciones sobre posibles barreras de acceso a este tipo de ahorro y preferencias frente a diferentes opciones de ahorro de largo plazo, como producto, y los atributos que debería tener para incentivar una decisión de largo plazo<sup>34</sup>. En el informe para la CEPAL<sup>35</sup>, se estimó en 6,8

<sup>30</sup> Se asimilan en la GEIH a la población que contestó estar afiliada a salud en el régimen subsidiado, que según la base oficial de pobreza no son pobres por ingreso y adicionalmente no reciben ingreso por pensión.

<sup>31</sup> Loredana Helms Dorff, Ampliación de cobertura del Sistema Pensional Colombiano y atención al adulto mayor, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), 2006

<sup>32</sup> USAID, Programa Midas, Diseño de los Beneficios Económicos Periódicos, mayo 31 2008, pág. 9

<sup>33</sup> Banco Mundial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Estudio de demanda sobre ahorro de largo plazo de población sujeta a los BEPS, septiembre 15 2009, pág. 15

<sup>34</sup> Idem, pág. 20

millones incluyendo quienes han cotizado parcialmente de 1 a 155 días y que no cotizan pero que ganaban menos 50% de un smlmv.

El Ministerio del Trabajo no realizó las pruebas piloto sugeridas en el parágrafo del artículo 24 del Decreto 604 lo cual le hubiese posibilitado actualizar y precisar la estimación de la demanda de los potenciales beneficiarios del mecanismo BEPS que en estudios previos se habían realizado, de esta manera hubiese evitado que Colpensiones realizará una planeación administrativa y operativa del mecanismo BEPS con una sobreestimación de la población a atender.

Según el Ministerio del Trabajo<sup>36</sup>, desde la reglamentación se dio como potestativo y no de obligatorio cumplimiento la realización de las pruebas piloto, adicionalmente, informan que según recomendaciones de la Superintendencia Financiera en el seguimiento al montaje de los BEPS y, como resultado de la mesa interinstitucional<sup>37</sup> creada por el Ministerio para su seguimiento, no era conveniente su realización: *"es de precisar, que el desarrollo de la prueba piloto fue un tema de análisis frente al cual se concluyó que, dados los argumentos de la Superfinanciera no era conveniente la realización de esta."* Sin embargo, revisadas las tres (3) actas de este Comité no hubo participación de la Superfinanciera y no se consigna la anterior recomendación.

De acuerdo con las estimaciones de Colpensiones la población que proyectan recibir son 8,1<sup>38</sup>, claramente está sobredimensionada la población posible a cubrir con el esquema BEPS, si se tiene en cuenta como se mostró anteriormente el bajo nivel de ingreso de la población objeto, su baja capacidad de ahorro y la falta de cultura provisional y de ahorro y se reafirma en el estudio de la firma Econometría con grupos focales, donde señalan por ejemplo: *"que el 42% de la población del grupo focal, afirmó ganar menos de medio smlmv; si les sobrara dinero el 60% lo emplearían en pagar deudas y gastos del hogar; tan solo el 12% manifestó que ahorra si le sobraba dinero y el 54% de los que lo ahorran lo hacen para enfrentar una enfermedad o la salud o algún problema económico; las razones principal que impide guardar un dinero es que se vive al día y no se alcanza para lo mínimo básico como es el arriendo, el pago de los servicios públicos, la alimentación y los gastos que demandan los hijos; la vejez es un tema pospuesto pero no irrelevante, que pasa para ellos/as a un segundo plano no porque no les*

---

<sup>35</sup> Beneficios Económicos Periódicos, resumen del mecanismo y aspectos de interés para la reglamentación, Magdalena Martínez, septiembre 2011 pág. 8. Remitido a la CGR por el Ministerio del Trabajo con el código 204290.

<sup>36</sup> Respuesta a la CGR con radicado 00029999

<sup>37</sup> La integran Colpensiones, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda, DNP y Superfinanciera

<sup>38</sup> Colpensiones, respuesta a la observación No. 19 con radicado 2014-1194851



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*interese y no lo consideren viable, sino porque las demandas del presente no lo dejan pensar ni mucho menos programar”.*

De igual manera en el estudio de Colpensiones contratado con la Universidad Nacional CID, que tomó como población objetivo personas que generan ingresos de los niveles I, II y III del SISBEN; se reafirma la incidencia de estas variables en la población objeto donde, el 73% de esta población manifestó no ahorrar y la razón principal en el 90% de los casos es la falta de ingreso y tan solo el 33% manifestó su interés en afiliarse al mecanismo BEPS.

De otra parte, tampoco se ha tenido en cuenta que la pensión familiar, es mucho más atractiva por sus beneficios que los BEPS y la cobertura será aún menor. Así que, la estructura administrativa y operativa de los BEPS y los gastos para ella, se están planeando con una cobertura sobreestimada.

Según las prescripciones del Decreto 1872/2013, a partir del 1 de diciembre de 2013, el mecanismo inició con la población afiliada al SGP en cualquiera de los dos regímenes, que voluntariamente decida que los recursos por concepto de devolución de saldos o indemnización sustitutiva, se destinen al mecanismo BEPS, pero dado el requisito de pertenecer a los niveles I, II y III de Sisben y la baja cobertura de esta población en el SGP en particular en el RPM, la población beneficiada será del 1%<sup>39</sup>, como se ha descrito con antelación.

De acuerdo con las simulaciones que en su momento se realizaron para la creación de los BEPS<sup>40</sup>, suponiendo que la mujer ingresa a los 32 años y el hombre a los 35 años con un ahorro mensual entre \$15 mil y \$20 mil y un aporte mensual del gobierno del 17% sobre lo ahorrado, las personas recibirían mensualmente \$77 mil una vez alcancen la edad de pensión, el valor del ahorro en el escenario más optimista se agotaría cuando la población tenga entre 60 y 70 años. Es decir que, a partir de estas edades quedaría desprotegido hasta su muerte.

Es claro según los anteriores resultados que está sobredimensionada la población posible a cubrir con el esquema BEPS, si se tiene en cuenta como se mostró anteriormente: la falta de cultura provisional y de ahorro; y el bajo nivel de ingreso y por ende de capacidad de ahorro de la población objeto,

<sup>39</sup> CGR Función de Advertencia sobre Pensión Familiar

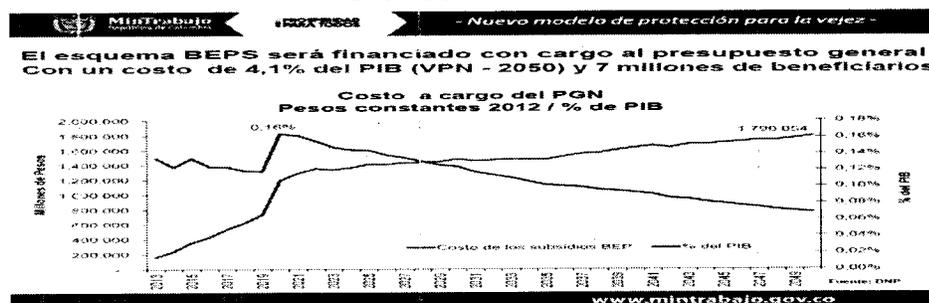
<sup>40</sup> Óp. cit, USAID pág 32

A diciembre de 2013 a un mes de iniciado a el funcionamiento del mecanismo se han afiliado 4 personas del RPM<sup>41</sup> que optaron por esta opción y no por la indemnización sustitutiva, con edades de 73, 85, 88 y 92 años, claramente superaron hace tiempo la edad de pensión por lo tanto su permanencia en el mecanismo será muy corta, dado que podrán hacer efectivo de inmediato de los beneficios por tener ya la edad de pensión.

## 2.5 Concepto sobre el costo fiscal del mecanismo BEPS

De acuerdo con el Ministerio del Trabajo y cálculos del DNP, suponiendo una cobertura de 7 millones de beneficiarios, el costo del subsidio pasaría de 0,2 billones en 2013 a 1,8 billones en 2050; como porcentaje del PIB pasaría del 0,13% en 2013 al 0,06% en 2050 (Gráfico 14).

Gráfico 14



Fuente: Presentación del Ministro de Trabajo a la CGR abril de 2013

No obstante, se reitera, la cobertura será mucho menor y dado el bajo nivel de ahorro de las personas, el valor del subsidio también será bajo, así que el costo será menor que el estimado por DNP.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por ANIF (Tabla 17), calculan que el impacto sobre el pasivo pensional será del 1,8% del PIB, teniendo como posible población beneficiaria 11,8 millones de personas.

<sup>41</sup>Respuesta de Colpensiones vía correo electrónico del 21 de enero de 2014

**Tabla 17. Impacto Fiscal de los BEPS y Colombia Mayor 2012-2050**

| Tipo de agente              | Ponderación | Número de personas | Impacto anual (% del PIB) | Impacto en el pasivo pensional (% del PIB) |
|-----------------------------|-------------|--------------------|---------------------------|--|
| Casi graduado               | 25%         | 2,944,912          | Bajo                      | Bajo                                       |
| A mitad de camino           | 25%         | 2,944,912          | 0.04                      | 0.6  |
| Costosos                    | 50%         | 5,889,824          | 0.08                      | 1.2  |
| <b>Total BEPs</b>           | <b>100%</b> | <b>11,779,648</b>  | <b>0.12</b>               | <b>1.8</b>                                 |
| <b>Total Colombia Mayor</b> | <b>-</b>    | <b>1,987,333</b>   | <b>0.21</b>               | <b>3.2</b>                                 |

**Fuente:** ANIF, El pasivo pensional de Colombia: Cálculo del valor presente neto y sensibilidades para métricas (resumen ejecutivo), septiembre 2013

Al tomar como fuente las bases de datos de la población que en 2012 fue objeto de la indemnización sustitutiva en Colpensiones<sup>42</sup> y de devolución de saldos por los Fondos Privados y utilizando los factores actuariales del simulador del subsidio elaborado por Colpensiones<sup>43</sup>, el 96% de esta población si se hubiese vinculado al beneficio y estuviese en los niveles I, II y III del SISBEN, mensualmente recibirían hoy un máximo de \$120.000 mensuales y de este 96% el 45% con valor máximo de \$103.000, lo que significa un valor del subsidio máximo de \$24.000 para la mayor parte de la población beneficiada (Tabla 18). En este sentido el valor de subsidio mensual por persona estaría muy por debajo de lo que hoy recibe una persona en el programa Colombia Mayor que está entre \$35.000 y \$75.000 mensuales, así el ahorro para el fisco sería considerable mientras se agota el valor del ahorro del beneficiario.

<sup>42</sup>En la base de datos de Colpensiones se reportaron 271 personas sin valor en la devolución por lo tanto no se incluyeron en el cálculo.

<sup>43</sup> Entregada a la CGR por Colpensiones en comunicación virtual del 9/10/13, Tabla de rentistas hombres y mujeres Res.1555 de 2010, expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia; Interés Técnico de 4% reglamentado por la Superintendencia Bancaria según la resolución 510 de 1994; Incremento Salarial y Pensional del 3.255% según lo establecido en el decreto 2984 de 2009, sistema de rentas contingentes con 12 pagos fraccionados en el año para una cabeza.

**Tabla 18**

| Población potencial de subsidio en Beps con ahorro mensual superior a S 3.000 por sexo y valor del subsidio mensual en pesos |               |               |               |             |
|--|---------------|---------------|---------------|-------------|
| Valor del subsidio   | Mujer         | Hombre        | Total         | %           |
| [600, 20.000]  | 16.535        | 16.816        | 33.351        | 96%         |
| (20.000, 30.000]   | 122           | 347           | 469           | 1%          |
| (30.000, 50.000]   | 59            | 219           | 278           | 1%          |
| (50.000, 100.000]  | 53            | 70            | 123           | 0%          |
| (100.000, 200.000]   | 175           | 273           | 448           | 1%          |
| más de 200.000   | 3             | 31            | 34            | 0%          |
| <b>Total</b>   | <b>16.947</b> | <b>17.756</b> | <b>34.703</b> | <b>100%</b> |

Fuente: Cálculos CGR con base en bases de datos de Colpensiones y Fondos Privados de población con indemnización sustitutiva y devolución de saldos en el año 2012 y con factores actuariales del simulador del subsidio entregado por Colpensiones

Como se mencionó anteriormente el valor del ahorro en el escenario más optimista se agotaría cuando la población tenga entre 60 y 70 años, si el mecanismo los protege hasta la muerte el gobierno deberá asumir el 100% del subsidio o en su defecto por algún programa de protección al adulto mayor por un espacio de tiempo entre 19 y 3 años, dado que según el DANE la esperanza de vida a 2020 para hombres es de 73 años y para mujeres de 79 años<sup>44</sup>.

#### **IV.b Conclusiones y resultados del mecanismo BEPS:**

- El alto número de afiliados tanto el RPM como en el RAIS que no logran cumplir con los requisitos para tener derecho a pensión, está mostrando la ineficiencia e ineficacia del Sistema General de Pensiones, en particular en el RAIS, debido a que un 68% de los afiliados con edad de pensión que no logran cumplir los requisitos para adquirir el derecho, están siendo objeto de la devolución de saldos, para los cuáles fue creado el mecanismo BEPS que tampoco logrará una cobertura considerable.
- El modelo operativo de montaje del mecanismos BEPS y la modificación de la estructura organizacional y de planta de personal por parte de Colpensiones se está planeando con una sobreestimación de la población beneficiada de 8,1 millones cuando puede estar por el orden de 2 millones de personas y máximo de 6 millones de personas y esto bajo el supuesto que éstas tienen, pese a su bajo nivel de ingreso, alguna capacidad de ahorro y, siempre y cuando se tenga una excelente publicidad del mecanismo y de los incentivos al ahorrador que atraiga a los posibles ahorradores y mejore su cultura del ahorro.

<sup>44</sup>[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/8Tablasvida1985\\_2020.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/8Tablasvida1985_2020.pdf)

- En las estimaciones de la población objetivo, presentadas por Colpensiones, no se ha tenido en cuenta una variable fundamental como es la capacidad de ahorro de las personas, variable que en los estudios previos remitidos por el Ministerio del Trabajo a la CGR, particularmente el de Econometría y el de la Universidad Nacional, informaron ser clave para la identificación de la población objetivo y la cual es posible aproximar con el nivel de ingreso de las personas sisbenizadas, variable que es capturada en la Base Sisben, la cual fue fuente para realizar los cálculos de los escenarios propuestos por Colpensiones pero no han utilizado esta variable.
- El Ministerio del Trabajo no realizó las pruebas piloto sugeridas en el párrafo del art. 24 del Decreto 0604 lo cuál le hubiese posibilitado actualizar y precisar la estimación de la demanda para la puesta en marcha del mecanismo BEPS que en estudios previos se habían realizado.
- Suponiendo que se mantuvieran las condiciones económicas de quienes a 2014 por no cumplir con los requisitos serán objeto de la devolución de saldos y de indemnización sustitutiva y todos pertenecieran a los niveles I, II y III del SISBEN, el 96% tendría un subsidio inferior a \$20.000 pesos mensuales, valor muy inferior a lo que hoy debe gastar el gobierno en el programa Colombia Mayor el cuál oscila entre \$35.000 y \$75.000 pesos implicando un ahorro considerable para el fisco.
- Si bien el mecanismo BEPS generaría un ahorro fiscal considerable al gobierno nacional mientras no se agote el ahorro de los beneficiarios, parte de la población quedará desprotegida en los años posteriores a que se agote su ahorro y deberán ser objeto de atención en programas de protección por parte del gobierno por un espacio de entre 3 y 19 años.
- El impacto fiscal del mecanismo BEPS, será inferior al estimado por DNP, dado que el nivel de ingreso y capacidad de ahorro de los posibles beneficiarios es tan bajo que repercutirá directamente en la cobertura y el valor del subsidio, el cuál será inferior a los \$20.000 para el 96% de los beneficiarios.

- Si no se hacen los cruces de bases de datos necesarios por parte de Colpensiones y de la UGPP de manera independiente y no se arregle el vacío que genera el Decreto reglamentario 0604 de 2013, se corre el riesgo que se afilien al mecanismo y posteriormente obtengan el beneficio, personas con capacidad de pago para aportar al sistema, desvirtuando el objetivo de este.

### 3. La sostenibilidad del Pasivo Pensional

A lo largo de la historia del Sistema General de Seguridad Social de Pensiones (SGP) se han tramitado reformas, encaminadas a mejorar los problemas que subyacen en el mismo, como son: la baja cobertura, la inequidad y la insostenibilidad financiera. Con el objeto de mejorar esta última, el Gobierno Nacional presentó las reformas que dieron nacimiento a las leyes 100/93, 797/03, 860/03, el Acto Legislativo 01/05 y el Acto Legislativo 03/11 que establece constitucionalmente el principio de sostenibilidad fiscal.

Le corresponde al Estado la financiación del déficit del RPM; del bono pensional a quienes se transfieren del RPM al RAIS; de los Fondos Públicos de Pensiones: Patrimonio Autónomo de Ecopetrol (PAE), Fondo de Solidaridad Pensional<sup>45</sup> (FSP), Patrimonio Autónomo de Telecom (PAP), Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), entre otros, que son manejados por encargos fiduciarios; de la garantía de pensión mínima (GPM) para aquellos afiliados al RAIS cuyo ahorro no sea suficiente para que se les otorgue una pensión equivalente a un smlmv, en caso de que los recursos recaudados para ella se agoten y a partir de 2014 del pago de los incentivos y el subsidio en los BEPS.

Dado que el Estado no está haciendo la reserva para el pago de las pensiones futuras y el desequilibrio que persiste entre los dos regímenes el RPM y el RAIS, donde el primero está a cargo del 95% de los pensionados mientras que el segundo recibe los recursos del 75% de los afiliados menores de 40 años ( la relación de afiliación por pensionado es de 6 en RPM mientras en el RAIS es de 172), del PGN se deberá aportar los recursos mediante la garantía de la Nación para el pago de las pensiones del RPM, de los regímenes especiales y exceptuados y, cuando se agoten los recursos recaudados para la GPM, los gastos de dichas pensiones.

<sup>45</sup>Para los programas Solidaridad Aporte a Pensión (PSAP) y Colombia Mayor dirigidos a población en pobreza y pobreza extrema.

De acuerdo con el MHCP a 2012 el pasivo pensional ascendía a \$843 billones que representan un 130% del PIB (Tabla 19).

**Tabla 19**

| <b>Pasivo pensional a 2012 por entidad (millones de pesos)</b>    |                          |
|---|--------------------------|
| <b>Entidad</b>  | <b>Cálculo actuarial</b> |
| COLPENSIONES  | 443.956                  |
| PATRIMONIO AUTONOMO DE PENSIONES DE CAJANAL                       | 78.415                   |
| FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO            | 88.752                   |
| CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL                  | 31.869                   |
| CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES                           | 29.775                   |
| POLICIA NACIONAL  | 19.002                   |
| MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL                                    | 14.888                   |
| PARAPAT - PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DE TELECOMUNICACIONES | 10.105                   |
| INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - EN LIQUIDACION                    | 6.538                    |
| FONPRECOM   | 2.647                    |
| UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA                                  | 3.131                    |
| FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA    | 3.098                    |
| MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL                      | 1.259                    |
| PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DE ADPOSTAL                     | 1.423                    |
| ECOPETROL S.A.  | 13.080                   |
| OTROS   | 14.416                   |
| Entes territoriales   | 80.652                   |
| <b>Total</b>  | <b>843.006</b>           |

Si se

apropiando el recurso del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el pago de pensiones<sup>46</sup> el cual ha pasado como porcentaje del PIB, del 4% en 2004 a 3,6% en 2013 y se estima será de 4,1% en 2014 (Gráfico 15), no se está haciendo la reserva y revelación del pasivo pensional, lo que no permite la adecuada planificación financiera y presupuestal para que el Estado, atienda las obligaciones futuras.

bien está

<sup>46</sup>En esta área se clasifican las entidades que manejan el pago de pensiones públicas. Se destacan dos grandes grupos: por un lado el ISS Pensiones, que maneja el Régimen de Prima Media en el que se encuentran las personas afiliadas a ese régimen, ya sea que laboren en el sector público o privado, y por el otro se encuentran los Fondos Públicos de Pensiones: Patrimonio Autónomo de Ecopetrol (PAE), Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), Patrimonio Autónomo de Telecom (PAP), Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), entre otros, que son manejados por encargos fiduciarios.

**Gráfico 15. Evolución del gasto en pensiones**



**Fuente:** Elaboró CGR-Des Social con base en Marco Fiscal de Mediano Plazo para 2004 a 2011; 2012 Proyecto de Ley PGN 2013, 2013 y 2014 cálculos CGR\_DEM

## **II.c Hechos relevantes encontrados en la sostenibilidad del Pasivo Pensional**

### **3.1 La deuda de la Nación respecto del pasivo pensional**

La Nación ha garantizado el pago de las mesadas pensionales con cargo al PGN desde 2004 cuando se agotaron las reservas del ISS, no obstante, la fragilidad del sistema se mantiene porque no se están reservando los recursos destinados a atender las obligaciones futuras de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Los inconvenientes financieros del RPM se evidencian con la información reportada en 2012 por COLPENSIONES<sup>47</sup>, según la entidad, los recaudos fueron \$4,6 billones mientras sus gastos \$8,4 billones. Esta situación se reafirma al observar la diferencia entre el pasivo pensional y la reserva, el pasivo en diciembre de 2012 fue de \$189 billones para vejez, \$7 billones en invalidez y \$31 billones en muerte de pensionados y sobrevivientes afiliados<sup>48</sup>; si a este pasivo se le adiciona el de posibles indemnizaciones y pensiones inmediatas y en expectativa y la emisión de bonos tipo A el pasivo asciende a \$ 381 billones, en contraste, las reservas existentes para 2013 apenas alcanzaron a \$-2,7 billones, \$7.322 millones y \$5.375 millones, en el mismo orden.

<sup>47</sup> Respuesta a la CGR con radicado 2013ER0080551

<sup>48</sup> Respuesta de COLPENSIONES a la CGR en comunicación de correo electrónico del 25 de noviembre de 2013

De igual manera en las otras entidades, hay un gran desfase entre el valor de la reserva y el cálculo actuarial del pasivo pensional, y este último, en todas las entidades no se encuentran actualizado, por ejemplo a junio de 2013: la reserva de FONPRECON es de \$327.849 millones mientras el cálculo actuarial es de \$2,9 billones de pesos, la de FOMAG \$3.500 millones y el cálculo actuarial \$88,7 billones de pesos.

A nivel territorial el pasivo pensional también está desfinanciado. Con La Ley 549 de 1999 se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), con el objetivo de suministrar los recursos necesarios para atender el pasivo pensional a cargo de las entidades territoriales. Los recursos que ingresan al FONPET se manejan por medio de patrimonios autónomos por fiduciarias, aseguradoras y fondos de pensiones constituidos en consorcios; provienen tanto de las entidades territoriales como de la Nación.

**Tabla 20**

| Relación de cálculos actuariales de los entes territoriales a noviembre de 2013 por año del último cálculo y valor de los aportes |                               |                                    |                                       |            |
|---|-------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|------------|
| Año   | Número de entes territoriales | VALOR ÚLTIMO CÁLCULO ACTUARIAL (2) | APORTES ACTUALIZADOS A 30/11/2013 (3) | (3)/(2)    |
| 2003  | 1                             | 40.752.788.025                     | 11.515.662.714                        | 28%        |
| 2004  | 1                             | 37.350.543.609                     | 22.836.422.399                        | 61%        |
| 2005  | 14                            | 1.127.435.492.944                  | 303.611.194.088                       | 27%        |
| 2006  | 4                             | 742.024.528.914                    | 176.876.650.577                       | 24%        |
| 2007  | 13                            | 580.620.890.279                    | 147.780.632.680                       | 25%        |
| 2008  | 12                            | 314.306.762.764                    | 109.458.394.100                       | 35%        |
| 2009  | 14                            | 1.166.899.322.843                  | 949.759.288.488                       | 81%        |
| 2010  | 32                            | 2.615.753.493.588                  | 1.102.282.488.252                     | 42%        |
| 2011  | 189                           | 8.256.144.546.035                  | 5.646.729.083.235                     | 68%        |
| 2012  | 755                           | 30.598.054.811.677                 | 18.052.614.006.747                    | 59%        |
| <b>Cálculo global*</b>  | <b>98</b>                     | <b>35.173.316.913.998</b>          | <b>6.413.925.523.864</b>              | <b>18%</b> |
| <b>Total</b>  | <b>1.133</b>                  | <b>80.652.660.094.675</b>          | <b>32.937.389.347.143</b>             | <b>41%</b> |

\*En la información suministrada por el MHCP estos municipios no tienen año del cálculo actuarial y lo califican como cálculo global

Fuente: Elaboró CGR con base en información entregada a la CGR por el MHCP con radicado 2013ER0150019

De acuerdo con la información suministrada por el MHCP<sup>49</sup>, solo el 66% de los entes territoriales tienen el cálculo actuarial actualizado a 2012. El total del cálculo actuarial ascendía en 2012 a \$81 billones de pesos<sup>50</sup>, mientras que los aportes a noviembre de 2013 ascienden a \$33 billones de pesos, lo que representa el 41% del cálculo actuarial (Tabla 20). Por su parte el FONPET a diciembre de 2012

<sup>49</sup> Radicado 2013ER150019

<sup>50</sup> En la respuesta el MHCP señala que este cálculo ha sido actualizado para algunos entes territoriales con la variación del IPC a 31 de diciembre de 2012.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

reportó un portafolio de \$36,8 billones de pesos y a junio de 2013 de \$37,7 billones de pesos, es decir que el pasivo territorial está desfinanciado en el 53%.

De otra parte, en el caso de las entidades liquidadas y en liquidación se aprecia en el cuadro 1, que a diciembre de 2012, el 64% de estas entidades no tenían actualizado ni aprobado por parte del ministerio el cálculo actuarial.

### Cuadro 1

| Cálculo actuarial de pasivo pensional de entidades liquidadas y en liquidación (estado a octubre de 2013) en pesos |                     |                                    |                                    |                                       |                                       |                                 |                               |   |
|--|---------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---|
| CAJA/MINISTERIO  | ENTIDAD             | VALOR DEL ÚLTIMO CÁLCULO ACTUARIAL | FECHA DEL ÚLTIMO CÁLCULO ACTUARIAL | VALOR DEL PENÚLTIMO CÁLCULO ACTUARIAL | FECHA DEL PENÚLTIMO CÁLCULO ACTUARIAL | APROBADO O NO POR PARTE DE MHCP | RAZÓN DE NO APROBACIÓN        | OBSERVACION   |
| UGPP / Foep  | CAJANAL             | 75.607.902.611.379                 | 31-dic-10                          |                                       |                                       | NO                              | Nomina en Foep y a cargo UGPP | En el caso de Cajanal se cuenta con un dato del pasivo pensional preliminar a partir de información de pensionados incluidas las pensiones de docentes de pensión gracia, presentada por esa entidad con corte a 1999. Actualmente, se encuentra en marcha el proceso de levantamiento de las historias laborales de pensionados de esa entidad, con el fin de disponer de la información necesaria para elaborar el cálculo actuarial. Al respecto, de acuerdo con información de la UGPP, que actualmente lidera este proceso, el avance en ese levantamiento es del 56%. |
| UGPP / Foep  | FONCOLPUERTOS       | 14.662.431.650.075                 | 31-dic-10                          |                                       |                                       | NO                              | Nomina en Foep y a cargo UGPP | Información obtenida en su momento del Grupo Interno de Trabajo Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia del entonces Ministerio de la Protección Social. A la fecha no existe cálculo actuarial presentado  |
| UGPP / Foep  | CAMINOS, VECINALES  | 3.679.592.648                      | 31-dic-12                          | 2.392.877.592                         | 31-dic-05                             | SI                              |                               | El último corte corresponde actualización financiera previo paso a UGPP. Ya estaba en Foep.   |
| UGPP / Foep  | CARBOCOL            | 40.550.273.129                     | 31-dic-12                          | 22.072.370.669                        | 31-dic-03                             | SI                              |                               | El último corte corresponde actualización financiera previo paso a UGPP. Ya estaba en Foep.   |
| UGPP / Foep  | MINERCO.            | 55.601.615.064                     | 31-dic-12                          | 39.614.021.776                        | 30-abr-07                             | SI                              |                               | El último corte corresponde actualización financiera previo paso a UGPP. Ya estaba en Foep.   |
| Caprecom   | FOCINE              | 14.935.868.116                     | 31-dic-12                          | N/A                                   | N/A                                   | SI                              |                               | Aprobado previo paso a UGPP y Foep.   |
| Min Ambiente   | INURBE              | 4.869.381.863                      | 31-dic-12                          | 4.541.391.968                         | 31-dic-10                             | SI                              |                               | Aprobado previo paso a UGPP y Foep. Sin gastos Administrativos.   |
| ISS (empleador)  | ISS                 | 5.397.990.381.788                  | 31-dic-12                          | N/A                                   | N/A                                   | NO                              | En proceso aprobación         | Último valor es el informado en proceso de aprobación por paso a UGPP y Foep. Paso esta programado para diciembre 2013.   |
| Ferrocarriles / Foep   | CAJA AGRARIA        | 4.372.268.265.033                  | 31-dic-12                          | 3.120.483.991.856                     | 31-dic-07                             | SI                              |                               | penúltimo cálculo hubo ajustes por actualizaciones y dinámica actuarial.  |
| Ferrocarriles / Foep   | INCORA              | 945.767.818.860                    | 31-dic-10                          | 672.203.331.292                       | 31-dic-06                             | NO                              | En proceso aprobación         | En estudio actualización del cálculo. Último corte actualizado financieramente.   |
| Caprecom   | AUDIOVISUALES       | 10.374.124.186                     | 31-dic-12                          | N/A                                   | N/A                                   | SI                              |                               | Aprobado previo paso a UGPP y Foep  |
| Superfinanciera  | CAPRESUB            | 520.592.359.437                    | 31-may-13                          | 215.235.679.513                       | 31-dic-06                             | NO                              | En proceso aprobación         | Aprobación previo paso a UGPP y Foep  |
| Ferrocarriles  | PROSOCIAL           |                                    | 31-dic-12                          | 13.965.436.702                        | 31-dic-05                             | NO                              | En proceso aprobación         | Para el penúltimo cálculo (cuyo se aprobó en MHCP) no se incluye gastos administrativos.  |
| Ferrocarriles  | ALCAJIS             | 332.442.820.430                    | 31-dic-12                          | 315.494.290.274                       | 31-dic-06                             | NO                              | En proceso aprobación         | En estudio nueva aprobación previo paso UGPP.   |
| Caprecom   | ADPOSTAL            | 1.298.601.567.292                  | 31-dic-12                          | 1.073.306.515.866                     | 31-dic-07                             | SI                              |                               | Aprobado previo paso a UGPP y Foep. Hay una actualización en proceso  |
| Caprecom   | INRAVISION          | 618.069.084.070                    | 31-dic-12                          | N/A                                   | N/A                                   | SI                              |                               | Aprobado previo paso a UGPP y Foep. Hay una actualización en proceso  |
| Min Comercio   | CORP FIN TRANSPORTE | 85.144.656.566                     | 31-dic-12                          | 84.209.633.339                        | 31-dic-11                             | NO                              | En proceso aprobación         | En aprobación previo paso: UGPP y Foep. La cifra puede cambiar  |
| Min Comercio   | CORP NAL TURISMO    | 30.196.578.116                     | 31-dic-12                          | 38.321.521.014                        | 31-dic-11                             | NO                              | En proceso aprobación         | En aprobación previo paso: UGPP y Foep. La cifra puede cambiar.   |
| Min Comercio   | ZONAS FRANCAS       | 15.290.170.961                     | 31-dic-12                          | 20.762.173.628                        | 31-dic-11                             | NO                              | En proceso aprobación         | En aprobación previo paso: UGPP y Foep. La cifra puede cambiar  |
| Caprecom   | MINICOMUNICACIONES  | 123.102.706.212                    | 31-dic-11                          | N/A                                   | N/A                                   | NO                              | En proceso paso UGPP y Foep   | En proceso elaboración nuevo cálculo a dic 2012 previo paso a UGPP y Foep.  |
| Min Agricultura  | INAT                | 9.057.429.929                      | 31-dic-12                          | 2.995.008.238                         | 31-dic-06                             | NO                              | En proceso aprobación         | En proceso aprobación previo paso a UGPP y Foep. La cifra puede cambiar pues se han incluido pasivos contingentes.  |
| Caprecom   | TELECOM             | 9.416.737.019.760                  | 31-dic-12                          | 8.769.723.107.146                     | 31-dic-10                             | SI                              |                               | Aprobado a 2010, para 2011 actualización financiera. en proceso elaboración nuevo cálculo a dic 2013  |
| Caprecom   | CAPRECOM            | 215.235.679.513                    | 31-dic-10                          | N/A                                   | N/A                                   | NO                              | En proceso paso UGPP y Foep   | En proceso elaboración nuevo cálculo a dic 2013 previo paso a UGPP y Foep.  |
| Caprecom   | TELEASOCIADAS       | 154.063.223.028                    | 31-dic-12                          | 142.781.832.097                       | 31-dic-10                             | SI                              |                               | Aprobado a 2010, para 2011 actualización financiera. en proceso elaboración nuevo cálculo a dic 2013  |
| Min Agricultura  | IDEMA               | 822.075.225.958                    | 31-dic-10                          | 686.208.757.306                       | 31-dic-08                             | NO                              | En proceso paso UGPP y Foep   | En proceso elaboración nuevo cálculo a dic 2013 por parte de la entidad previo paso a UGPP y Foep.  |
| Min Ambiente   | INDERENA            | 353.739.805.473                    | 31-dic-10                          | 187.529.635.454                       | 31-dic-00                             | NO                              | En proceso paso UGPP y Foep   | En proceso elaboración nuevo cálculo a dic 2013 por parte de la entidad previo paso a UGPP y Foep.  |
| Min Comercio   | IFI                 | 81.978.751.999                     | 31-dic-10                          | 66.051.802.101                        | 31-dic-08                             | NO                              | En proceso paso UGPP y Foep   | En proceso elaboración nuevo cálculo a dic 2013 por parte de la entidad previo paso a UGPP y Foep.  |
| Min Comercio   | SALINAS             | 432.890.972.112                    | 31-dic-10                          | 389.853.924.237                       | 31-dic-08                             | NO                              | En proceso paso UGPP y Foep   | En proceso elaboración nuevo cálculo a dic 2013 por parte de la entidad previo paso a UGPP y Foep.  |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respuesta a CGR vía correo electrónico del 18/11/13 por la Subdirección de Pensiones

Es claro con la anterior evidencia, en primer lugar, que la reserva que hay en los diferentes fondos no es suficiente para cubrir el pasivo pensional y este desfase deberá ser asumido por los gobiernos futuros y en segundo lugar, que la cuantificación del pasivo pensional se dificulta al carecer de los cálculos actuariales actualizados.

La presión fiscal del gasto en pensiones sobre el PGN mantiene un comportamiento creciente, durante 2012 se destinaron \$22,2 billones y en 2013 se pagaron \$25,9 billones con este propósito; la tendencia se conserva para 2014 y el MHCP proyecta que sus erogaciones serán de \$31,8 billones, esto es el 4,1% del PIB (Tabla 21)<sup>51</sup>. Una dimensión del incremento en estos pagos se aprecia al comparar su variación entre 2013 y 2014, un 22,7%, con la proyectada para el PGN, un 5,8%.

**Tabla 21**  
**Composición del PGN en 2013 y 2014**

| Concepto                                    | 2013<br>(1)    | 2014<br>Proyecto<br>(2) | Participación %<br>2014 | Variación<br>Porcentual<br>14/13<br>(3)=(2/1) | Porcentaje del PIB |             |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---|--------------------|-------------|
|   |                |                         |                         |   | 2013<br>(4)        | 2014<br>(5) |
| <b>Funcionamiento</b>                       | <b>100.635</b> | <b>114.810</b>          | <b>57,4</b>             | <b>14,1</b>                                   | <b>14,1</b>        | <b>14,9</b> |
| Gastos de personal                          | 20.586         | 22.263                  | 11,1                    | 8,1   | 2,9                | 2,9         |
| Gastos generales                            | 7.074          | 6.988                   | 3,5                     | (1,2)   | 1,0                | 0,9         |
| Transferencias                              | 71.484         | 83.867                  | 42,0                    | 17,3  | 10,0               | 10,9        |
| SGP   | 28.342         | 23.876                  | 14,4                    | 2,2   | 3,9                | 3,7         |
| Pago de mesadas pensionales sin SGP         | 25.942         | 31.828                  | 15,9                    | 22,7  | 3,6                | 4,1         |
| CREE  | 2.405          | 6.233                   | 3,1                     | 159,2   | 0,3                | 0,8         |
| Unidades sin pensiones                      | 2.222          | 2.268                   | 1,1                     | 2,1   | 0,3                | 0,3         |
| Fondo prestaciones Magisterio sin pensiones | 1.330          | 1.430                   | 0,7                     | 7,5   | 0,2                | 0,2         |
| Resto de transferencias                     | 11.343         | 13.232                  | 6,6                     | 16,7  | 1,6                | 1,7         |
| Operación comercial                         | 1.491          | 1.692                   | 0,8                     | 13,3  | 0,2                | 0,2         |
| <b>Deuda</b>                                | <b>44.541</b>  | <b>44.437</b>           | <b>22,2</b>             | <b>(0,2)</b>                                  | <b>6,2</b>         | <b>5,8</b>  |
| Inversión                                   | 43.783         | 40.608                  | 20,3                    | (7,3)   | 6,1                | 5,3         |
| <b>Total</b>                                | <b>155.956</b> | <b>199.855</b>          | <b>100,0</b>            | <b>5,8</b>                                    | <b>20,4</b>        | <b>25,9</b> |
| <b>Total sin deuda</b>                      | <b>144.418</b> | <b>135.418</b>          | <b>77,8</b>             | <b>7,6</b>                                    | <b>20,2</b>        | <b>20,1</b> |

Fuente: Dirección General de Presupuesto, cálculos CGR/DEM

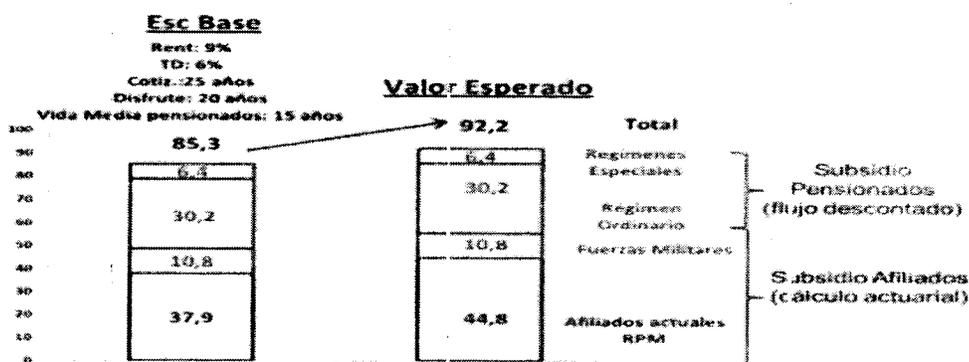
Lo anterior hace evidente la importancia de hacer la reserva para los pagos futuros por el peso que va adquiriendo este concepto dentro del PGN, 16% en 2014<sup>52</sup>, y el desfase entre lo recaudado y el valor del cálculo actuarial, la cual si no se hace, hará en el futuro insostenible el sistema.

<sup>51</sup> Incluye además de las obligaciones personales propias del RPM, las obligaciones con los Fondos Públicos de Pensiones  
<sup>52</sup> Cálculo CGR\_DEM con base en PGN 2014 para análisis de proyectos de Ley 111 y 112 de 2013



Un indicador de la situación financiera global del sistema pensional es el valor total de su pasivo, un tema que suscita controversia por los resultados obtenidos en su medición. La última valoración disponible la presentó la ANIF, ésta estimó el pasivo pensional neto a 2013 "en 144% del PIB, del cual le corresponde al Estado financiar con el PGN en los próximos 50 años (vía tributación dado que se carece por parte de COLPENSIONES de la reserva pensional) un faltante presupuestal de los actuales pensionados y cotizantes del 85% con tendencia alcista al 92% del PIB (Gráfico 2), 36,6% por concepto de pensionados de regímenes especiales, fuerzas militares y régimen ordinario y un 48,7% de los actuales cotizantes del RPM<sup>53</sup>.

**Gráfico 17**  
**Valor Presente Neto del subsidio pensional: escenario base vs. Valor esperado (%del PIB de 2013)**



**Fuente:** Anif, El pasivo pensional de Colombia: cálculo del valor presente neto y sensibilidades paramétricas, resumen ejecutivo, 2013

La Contraloría General de la República en 2012 emitió Función de Advertencia<sup>54</sup> al MHCP y a la Contaduría General, dada la diferencia entre lo que reportaba la Contaduría como pasivo (\$408 billones) y lo reportado por el MHCP (\$643 billones) y por el no registro, reconocimiento, revelación y amortización del pasivo pensional a cargo de la Nación y del sector Público en la contabilidad nacional, en forma cabal y acorde con la realidad económica del país; destacando el riesgo al que podría verse abocado el Estado, como pagador o garante de este pasivo; lo cual puede traer como consecuencia que se afecte la inversión social en algunos

<sup>53</sup> ANIF, El pasivo pensional de Colombia: cálculo del valor presente neto y sensibilidades paramétricas, resumen ejecutivo, pag. 3, 2013

<sup>54</sup> Radicado 2012EE7830 del 10/02/12



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

sectores. La Contaduría y el Ministerio aclaran que la diferencia es debida: *“principalmente a que el Balance General de la Nación no incluye el valor del cálculo actuarial de las entidades territoriales ni el relativo a bonos pensionales, que se reconoce y revela en una cuenta contable diferente, conceptos que si fueron considerados en el estudio presentado por el MHCP”*<sup>55</sup>. De otra parte argumentan que el fondeo y amortización se hace de acuerdo con la Ley y la normativa vigente y por ser el pasivo pensional contingente, la gestión se basa en la relación entre los flujos de recursos destinados a su cubrimiento en cada momento del tiempo y los pagos efectivos que se deben realizar; y, que las obligaciones en pensiones con cargo al PGN es decreciente dado que demográficamente la población beneficiaria disminuye.

Este último argumento se desvirtúa en primer lugar; con las estadísticas antes mostradas en el acápite de la pensión familiar, donde cada año va en aumento la población que va adquiriendo el derecho a la pensión, y en segundo lugar, con el incremento para 2014 de los recursos del PGN para el tema pensional que pasa de \$26 billones en 2013 a \$32 billones en 2014.

Según el MHCP, si se expidiera una norma para que el Gobierno Nacional destinara regularmente y en forma creciente recursos para fondear la reserva financiera actuarial esto implicaría: *“llevar al Estado a adelantar un ejercicio excesiva mente costoso, porque equivaldría a tomar un endeudamiento con un costo financiero superior al retorno que podría arrojar la inversión de estos recursos, lo cual constituye un uso Ineficiente de los recursos públicos, y de echo podría interpretarse como un detrimento patrimonial.*

*La magnitud del endeudamiento requerido para llevar a cabo esta propuesta implica la inviabilidad del Estado: Para ilustrar el tamaño del impacto cabe mencionar que el nivel de endeudamiento neto del Gobierno Nacional Central, reportado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2011, es de 35% del PIB, entanto que la deuda pensional al mismo corte se acerca al 105% del PIB”.*

*Agregan que: para la Nación destinar una mayor parte de los recursos con los que cuenta para el pago de obligaciones futuras, tiene implícito un costo de oportunidad que está determinado por el costo del endeudamiento en el que se incurriría en el presente para conseguir dichos recursos y la rentabilidad social que se dejaría de generar por la disminución en el gasto público.*

---

<sup>55</sup> Respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la CGR respecto a la AE 2012EE7830



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con el seguimiento que por medio de la Actuación Especial ISS\_Colpensiones se realizó a esta Función de Advertencia, se observó que se avanzó en: la expedición por parte del MHCP en agosto de 2013, del Decreto 1847 que obliga a las entidades del orden nacional a realizar el cálculo actuarial y remitirlo a ese ministerio, lo que permite la centralización de los cálculos. Así mismo dicho ministerio con participación de la Contaduría, expidió el Decreto 3056 del 27 de diciembre de 2013, que permitirá la revelación contable del pasivo pensional de las cuentas por pagar o por cobrar originadas por las cuotas partes pensionales pasivas o activas y que estarán a cargo del ministerio del ramo al que estuviera adscrita o vinculada la entidad empleadora o administradora o por la entidad que las venía asumiendo y por la UGPP<sup>56</sup>, de acuerdo con las normas que en este sentido emita la Contaduría General; sin embargo en cuanto a la amortización del pasivo, no se presenta ningún avance.

Paradójicamente el MHCP sí reconoce el riesgo fiscal de no provisionar el pasivo, pero para el caso de los entes territoriales, si se les exige comenzar a constituir y/o provisionar las respectivas reservas para cumplir con lo normado en la Ley 100: *“estimar la magnitud de la deuda con sus trabajadores, pensionados y retirados, esto es a evidenciar el tamaño de su pasivo pensional, para poder comenzar a constituir y/o provisionar las respectivas reservas, **puesto que no tener este pasivo claro les conlleva riesgos frente a su estabilidad fiscal y su futuro como entidades viables y autónomas**”*<sup>57</sup> (subrayado fuera de texto).

Queda claro para este ente de control que con los resultados al seguimiento de la Función de Advertencia, pese a que hay conciencia sobre el valor del pasivo y el riesgo de no provisionar, no se piensa hacer nada para fundear la reserva financiera actuarial<sup>58</sup> y se dejará a los gobiernos futuros el pago de esta deuda, con un alto riesgo de no contar con los recursos suficientes para pagarla, esta es también la opinión de Asofondos quién en su concepto experto, considera la importancia de provisionar los recursos para el pago del pasivo: *“el país necesita un RPM que sea sostenible en el tiempo, por lo que el régimen debería tener reservas de dinero”*<sup>59</sup>. Tener una reserva para el pago, se evidencia en el caso de España<sup>60</sup> quién gracias a que cuentan con el Fondo de Reserva de la Seguridad

<sup>56</sup> De las que se reconozcan con posterioridad a la fecha de traslado de la función de reconocimiento a la UGPP.

<sup>57</sup> <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SeguridadSocial/FONPET/MarcoGeneral>, tomado el 27 de noviembre de 2013

<sup>58</sup> Exceptuando el nivel territorial

<sup>59</sup> <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/necesitarian-700-billones-para-cubrir-deuda-pensional-colombia>, tomado 27 de noviembre de 2013

<sup>60</sup> El sistema de pensiones español es de reparto, que se basa en un mecanismo de solidaridad entre generaciones por el que los trabajadores en activo pagan con sus cotizaciones las prestaciones de los jubilados.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Social y ante la situación de desempleo que afronta, a finales del 2013 utilizaron recursos de este fondo para los pagos de pensiones<sup>61</sup>.

### 3.2 La sostenibilidad de la Garantía de Pensión Mínima en el RAIS

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se introdujeron reformas estructurales al sistema pensional colombiano, con la finalidad de reducir la dependencia fiscal y hacer sostenible el pago futuro de jubilaciones.

La Ley 100 de 1993 que dio origen al RAIS (administrado por Fondos Privados de Pensiones, cuyo control y vigilancia está actualmente a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia) partió en su motivación, entre otros, de la inviabilidad financiera del régimen de reparto existente y la incapacidad de ampliar las coberturas<sup>62</sup>. Se esperaba que los afiliados al RAIS financiaran con su ahorro y el rendimiento generado, su pensión de vejez y como mecanismo de protección, en caso de que este ahorro no fuese suficiente para tener derecho a una pensión de un smlmv, el Estado le completaría el capital necesario para obtenerlo, siempre y cuando el afiliado hubiese cotizado 1.500 semanas o más y hubiese cumplido 65 años de edad, dándose origen a la GPM. Así mismo se garantizarían pensiones mínimas de invalidez y para sobrevivientes.

#### 3.1.1 Normativa que sustenta la GPM y el bono pensional

La GPM se creó por la Ley 100, en su artículo 65 con el objeto de que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad a los afiliados del RAIS que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar el ahorro suficiente que les permita una pensión por valor de un smlmv y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión. Si el afiliado no completa las 1.150 semanas de cotización, puede optar por solicitar la devolución del saldo acumulado, o seguir cotizando hasta alcanzar las 1.150 semanas que le dan derecho al auxilio del estado o hasta alcanzar el capital que le permita financiar por sí mismo la pensión, a partir del 1°

<sup>61</sup> <http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-economia-laboral-gobierno-saca-5000-millones-euros-fondo-reserva-pagar-pensiones-mes-20131202145622.html>

<sup>62</sup> Exposición de motivos Ley 100/93: "Las deficiencias son estructurales, y no se superan con ajustes administrativos, o de las cotizaciones y beneficios, y por lo tanto se requiere un régimen enteramente distinto... Hay que asumir entonces fiscalmente la deuda pasada, ya que éste es el medio adecuado: i) Por no afectar el mercado de trabajo, al tener una base mucho mayor, y ii) Por ser más progresivo. El sistema de capitalización permite así mismo disponer de puentes para asumir temporalmente dicha deuda pasada, el faltante de caja por traslado de cotizaciones y los bonos pensionales, mediante un esquema de endeudamiento público que permite dispersar en el largo plazo el costo fiscal de la reforma y pagarlo sin generar desbalances macroeconómicos, ni más impuestos generales, ni sacrificio del gasto público esencial."



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de enero de 2009 el número de semanas se incrementa cada año en 25 semanas hasta alcanzar 1.325 semanas de cotización en el 2015<sup>63</sup>.

La Ley 797 de 2003 estableció que los recursos de tal garantía estarían a cargo del Fondo de Garantía de pensión mínima (FGPM) siempre y cuando los recursos fueran suficientes (art. 14<sup>64</sup>). La Corte Constitucional mediante sentencia C-797 de 2004 declaró inexecutable este artículo por la existencia de un vicio en el proceso de formación del texto normativo. El art. 46 de la Ley 1328 de 2009 adicionó el art. 20 de la Ley 100/93 con el parágrafo 3 que indica: “El Gobierno Nacional reglamentará la organización y administración de los recursos que conforman el patrimonio autónomo del FGPM del RAIS”, empero, el Gobierno no ha reglamentado el art. 65 de la Ley 100/93<sup>65</sup> y 46 de la Ley 1328 de 2009 y para poder ejercer control sobre dichos recursos, la Superintendencia Financiera ha tomado como medida que cada AFP mantenga en cuenta separada los recursos que por concepto de GPM recaude de los afiliados en el monto establecido en el art. 20 de la Ley 100/93<sup>66</sup>. Los recursos son recaudados y administrados por las AFP en cuentas individuales del tipo fondo de pensión obligatoria moderado y el MHCP por medio de la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) autoriza el pago de las pensiones mínimas con cargo a tales recursos ( Decreto 142, art. 2/2006).

Esta Ley en el art. 7, determinó que el 0,5% del ingreso base de cotización sería destinado al FGPM y el incremento realizado en 2004 también sería asignado a este. Actualmente, el 1,5% del 16%<sup>67</sup> del aporte realizado por los afiliados se destina a la GPM el resto se distribuye como se observa en el cuadro 2:

---

<sup>63</sup>Ley 797, art. 14

<sup>64</sup>“Artículo 14. GARANTIA DE PENSION MINIMA DE VEJEZ. En desarrollo de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, crease el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, con un patrimonio autónomo con cargo al cual se pagará en primera instancia, la garantía de que trata este artículo. El Gobierno Nacional definirá el régimen de organización y administración de este fondo, así como la entidad o entidades que lo administrarán”.

<sup>65</sup> Modificado por el art. 14 de la Ley 797/2003

<sup>66</sup> Modificado por el art. 7 de la Ley 797/2003

<sup>67</sup>Es importante mencionar que para los dos regímenes, los afiliados con ingreso mensual igual o superior a (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLMV), deben aportar un 1% adicional sobre el IBC, destinado al Fondo de Solidaridad Pensional. Así mismo, los afiliados con ingreso igual o superior a 16 SMLMV, deben hacer un aporte adicional sobre el IBC, así: de 16 a 17 SMLMV de un 0.2%, de 17 a 18 SMLMV de un 0.4%, de 18 a 19 SMLMV, de un 0.6%, de 19 a 20 SMLMV, de un 0.8% y superiores a 20 SMLMV de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia, del Fondo de solidaridad Pensional.

**Cuadro 2. Distribución de la contribución a pensiones por AFP<sup>68</sup>**

| Fondo      | Seguro Provisional | FGPM | Cuenta Individual | Comisión Administración |
|------------|--------------------|------|-------------------|-------------------------|
| Horizonte  | 1,6                | 1,5  | 11,5              | 1,4                     |
| Porvenir   | 1,6                | 1,5  | 11,5              | 1,4                     |
| Colfondos  | 1,8                | 1,5  | 11,5              | 1,2                     |
| Protección | 1,8                | 1,5  | 11,5              | 1,2                     |

### 3.1.2 Caracterización de la población a quienes se les ha otorgado la GPM

**Tabla 22**

| Población beneficiada de la Garantía de Pensión Mínima por fondo y año de otorgada y razón respecto a la población pensionada por el RAIS |            |            |            |            |            |             |              |               |           |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|---------------|-----------|
| AÑO   | Horizonte  | Porvenir   | Proteccion | Colfondos  | ING        | SKANDI<br>A | Pensionados  |               |           |
|   |            |            |            |            |            |             | GPM          | RAIS          | %         |
| 2006  | 3          | 0          | 5          | 7          | 3          | 0           | 18           | 2.208         | 1%        |
| 2007  | 15         | 9          | 7          | 12         | 1          | 0           | 44           | 2.732         | 2%        |
| 2008  | 14         | 11         | 11         | 25         | 10         | 1           | 72           | 3.928         | 2%        |
| 2009  | 34         | 10         | 25         | 21         | 17         | 0           | 107          | 4.304         | 2%        |
| 2010  | 40         | 15         | 54         | 43         | 39         | 1           | 192          | 5.640         | 3%        |
| 2011  | 37         | 31         | 32         | 25         | 30         | 0           | 155          | 4.679         | 3%        |
| 2012  | 52         | 38         | 65         | 83         | 56         | 2           | 296          | 5.707         | 5%        |
| 2013*   | 72         | 72         | 89         | 91         | 7          | 3           | 334          | 3.590         | 9%        |
| <b>Total</b>  | <b>267</b> | <b>186</b> | <b>288</b> | <b>193</b> | <b>163</b> | <b>7</b>    | <b>1.104</b> | <b>32.788</b> | <b>3%</b> |

Fuente: Elaboró CGR\_Des Social con información entregada a la CGR por Min Hacienda y de población pensionada en el RAIS de las Aseguradoras de Fondos de Pensiones

\*Información a julio de 2013

Fuente: Elaboró CGR\_Des Social con información suministrada por las AFP

Según el MHCP, se han otorgado 1.104 pensiones<sup>69</sup>, 56% a mujeres, las edades de los beneficiarios oscilan entre los 57 y 78 años, el promedio de edad es de 61 años para mujeres y 66 años para hombres. Estas pensiones representan el 3% con respecto a la población pensionada en el RAIS, con tendencia creciente (Tabla 22).

El promedio de semanas cotizadas por hombres es de 1.338 y por mujeres 1.304, con un máximo de 2.092 semanas. Según las bases de datos de las AFP, 26 personas tendrían menos de las 1.150 semanas cotizadas, es decir no tenían el derecho a la GPM; el 60% cotizó entre 22 y 25 años y, el 36% entre 26 y 40 años (Tabla 23).

<sup>68</sup> Mediante Escritura Pública No. 2250 del 26 de diciembre de 2013 de la Notaria 65 de Bogotá D.C. registrada en la Cámara de Comercio de Bogotá el 31 de diciembre del mismo año, se perfeccionó la fusión por absorción de AFP HORIZONTE PENSIONES Y CESANTIAS S.A por parte de la Sociedad AFP CESANTÍAS S.A.PORVENIR S.A.

<sup>69</sup> Según las bases de las AFP con corte a junio de 2013 suman 1.131

**Tabla 23**

| <b>Población beneficiada con la GPM por semanas cotizadas 2001-2013</b> |              |             |
|---|--------------|-------------|
| <b>Semanas cotizadas</b>  | <b>No</b>    | <b>%</b>    |
| < 1150  | 26           | 2%          |
| [1150, 1200)  | 335          | 30%         |
| [1200, 1300)  | 335          | 30%         |
| [1300, 1400)  | 171          | 15%         |
| [1400, 1500)  | 103          | 9%          |
| [1500, 1600)  | 61           | 5%          |
| >=1600  | 75           | 7%          |
| Sin información   | 25           | 2%          |
| <b>Total</b>  | <b>1.131</b> | <b>100%</b> |

entregada a la CGR por las Aseguradoras de Fondos de Pensiones  
\*Información a julio de 2013

Exceptuando el año 2007 tanto para hombres como para mujeres y en el 2008 para hombres, el promedio de Ingreso Base de Liquidación (IBL) de la población con GPM estaba por debajo de un smlmv, siendo en la mayoría de los años, superior el IBL de las mujeres que el de los hombres (Tabla 24).

**Tabla 24**

| <b>Año</b> | <b>SEXO</b> |          | <b>Media</b> | <b>Beneficiarios</b> |          | <b>Valor del salario mínimo</b> |
|------------|-------------|----------|--------------|----------------------|----------|---------------------------------|
|            | <b>F</b>    | <b>M</b> |              | <b>F</b>             | <b>M</b> |                                 |
|            | 2003        |          |              | 40.000               | 40.000   |                                 |
| 2004       |             | 358.000  | 358.000      | 0                    | 1        | \$ 358.000                      |
| 2005       | 86.702      | 216.026  | 190.161      | 1                    | 4        | \$ 381.500                      |
| 2006       |             | 323.504  | 323.504      | 0                    | 8        | \$ 408.000                      |
| 2007       | 1.096.533   | 434.699  | 629.356      | 5                    | 12       | \$ 433.700                      |
| 2008       | 389.629     | 468.078  | 433.637      | 18                   | 23       | \$ 461.500                      |
| 2009       | 525.456     | 409.436  | 466.605      | 34                   | 35       | \$ 496.900                      |
| 2010       | 516.060     | 415.036  | 480.113      | 105                  | 58       | \$ 515.000                      |
| 2011       | 538.499     | 472.388  | 515.652      | 89                   | 47       | \$ 535.600                      |
| 2012       | 546.667     | 470.672  | 521.098      | 142                  | 72       | \$ 566.700                      |
| 2013       | 575.480     | 444.942  | 530.122      | 62                   | 33       | \$ 589.500                      |

Fuente: Cálculos CGR\_Des Social con base en bases de datos de las AFP Porvenir y Protección

### 3.1.3 Situación del FGPM

El recaudo y rendimiento por las AFP para el FGPM asciende a \$9,8 billones con un rendimiento de \$3,3 billones<sup>70</sup> (Tabla 25)

**Tabla 25**

| AFP          | Monto de recaudo, rendimientos, pensionados pagos con recursos del FGPM y monto pagado por año y AFP |                        |                 |                      |                        |                        |                 |                    |                        |                        |                        |                        |                          |                          |
|--------------|--|------------------------|-----------------|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------|--------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
|              | Protección   |                        |                 |                      | Colfondos              |                        |                 |                    | Horizonte              |                        | Skandia                |                        | Porvenir                 |                          |
| año          | Recaudo  | Rendimientos           | Pensionados GPM | Monto reconocido     | Recaudo                | Rendimientos           | Pensionados GPM | Monto reconocido   | Recaudo                | Rendimientos           | Recaudo                | Rendimientos           | Recaudo                  | Rendimientos             |
| 2003         | 28.014.725.053   | (8.158.518.539)        | -               | -                    | 12.702.743.219         | 28.176.715.882         | -               | -                  | 14.693.203.133         | -                      | 1.764.744.205          | -                      | 27.431.479.706           | -                        |
| 2004         | 113.740.501.275  | (27.122.695.142)       | -               | -                    | 48.010.019.760         | 87.365.007.111         | -               | -                  | 56.563.997.550         | -                      | 7.516.985.438          | -                      | 114.401.007.494          | -                        |
| 2005         | 142.848.585.345  | (3.621.745.205)        | -               | -                    | 59.412.454.673         | 80.845.831.059         | -               | -                  | 66.479.381.030         | -                      | 11.296.735.558         | -                      | 174.738.343.252          | -                        |
| 2006         | 171.515.080.066  | (32.013.016.980)       | -               | -                    | 68.320.158.860         | 72.131.406.845         | -               | -                  | 78.261.732.349         | -                      | 14.965.241.594         | -                      | 175.116.427.067          | -                        |
| 2007         | 206.225.472.571  | (35.341.283.283)       | 3               | 47.806.689           | 81.289.839.480         | 75.721.692.817         | -               | -                  | 94.061.702.078         | -                      | 20.072.418.583         | -                      | 221.434.969.355          | -                        |
| 2008         | 240.481.550.219  | (40.554.052.180)       | 4               | 25.159.443           | 94.828.601.545         | 81.076.340.916         | -               | -                  | 107.693.454.113        | -                      | 28.040.482.722         | -                      | 254.105.630.644          | -                        |
| 2009         | 291.371.315.624  | (97.967.705.279)       | 13              | 126.400.535          | 104.947.122.310        | 57.886.021.477         | -               | -                  | 94.873.491.295         | -                      | 29.653.238.030         | -                      | 461.754.481.029          | -                        |
| 2010         | 395.807.811.472  | (16.910.805.881)       | 21              | 146.685.193          | 111.303.085.867        | 28.934.044.522         | 9               | 75.542.210         | 121.164.183.545        | -                      | 31.599.916.482         | -                      | 425.655.625.391          | -                        |
| 2011         | 337.225.445.918  | (170.865.769.781)      | 31              | 149.721.440          | 123.761.449.947        | 19.541.144.474         | 3               | 22.887.717         | 114.867.869.406        | -                      | 36.306.986.785         | -                      | 236.316.330.508          | -                        |
| 2012         | 418.531.487.235  | (47.674.291.697)       | 41              | 267.973.531          | 139.928.716.467        | 11.346.017.207         | 16              | 152.699.631        | 139.265.358.188        | -                      | 40.961.253.869         | -                      | 574.285.718.695          | -                        |
| 2013         | 244.983.889.146  | 1.099.678.325.585      | 92              | 509.018.366          | 154.617.825.573        | (480.775.512)          | 10              | 144.719.683        | 84.614.004.091         | -                      | 45.304.359.054         | -                      | 128.875.020.288          | -                        |
| <b>Total</b> | <b>2.590.745.863.924</b>   | <b>994.554.047.332</b> | <b>205</b>      | <b>1.273.765.197</b> | <b>999.132.017.701</b> | <b>543.543.445.998</b> | <b>38</b>       | <b>395.849.241</b> | <b>972.468.376.778</b> | <b>590.378.596.747</b> | <b>267.482.342.321</b> | <b>140.294.587.258</b> | <b>2.794.115.033.479</b> | <b>1.108.483.707.716</b> |

Fuente: AFP información solicitada por la CGR con corte junio de 2013

Horizonte reporta no tener pensionados pagos con recursos del FGPM y Skandia reporta 9 pensionados con GPM pero que aún no están utilizando los recursos del FGPM, Porvenir no remitió la información solicitada a este respecto

\* Estos rendimientos están a 31 de diciembre de 2013 y según la entidad lo recaudado a esa misma fecha corresponde a \$2.954.921.262.542

El rendimiento anual promedio por AFP de los recursos recaudados para el FGPM es del 48%, la AFP con mayor rendimiento es Skandia con el 61% y la de menor Protección con el 29%. Es importante observar en el caso de esta última AFP los rendimientos fueron negativos en 7 de los 11 años, implicando una pérdida considerable de recursos para el FGPM en esos años.

La solvencia del FGPM es evidente dado el escaso número de personas que a 2013 han logrado cumplir con los requisitos para adquirir el derecho a la GPM y que han requerido el recurso del FGPM para el pago de sus mesadas.

### III.c Concepto sobre la sostenibilidad del Pasivo Pensional

La reserva que hay en los diferentes fondos del RPM, no es suficiente para cubrir el pasivo pensional a cargo de la Nación; este desfase deberá ser asumido por los gobiernos futuros con un riesgo alto de que no se tengan los recursos suficientes

<sup>70</sup>Resultado de lo reportado por Skandia, Protección y Colfondos a junio de 2013 y, de Porvenir y Horizonte a 31 de diciembre de 2013

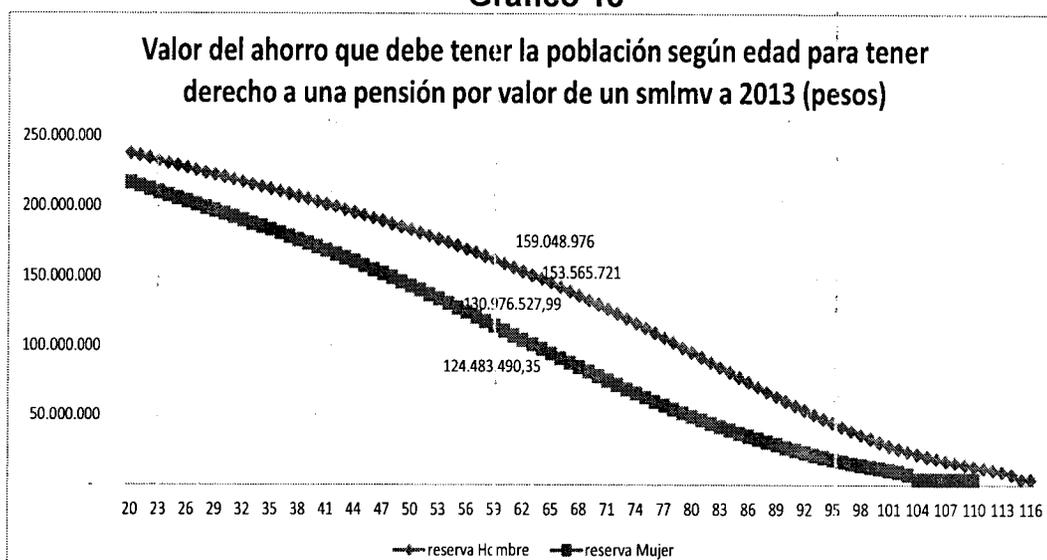


CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

teniendo en cuenta que no se están apropiando los recursos para ello. De acuerdo con las estimaciones de ANIF, le corresponde al Estado financiar con el PGN en los próximos 50 años un faltante presupuestal de los actuales pensionados y cotizantes del 85% con tendencia alcista al 92% del PIB.

En el caso de la GPM, la reserva matemática<sup>71</sup> mínima que un hombre de 62 años y una mujer de 57 años debe tener para tener derecho a una pensión de un smlmv<sup>72</sup>, es respectivamente \$153 y \$124 millones de pesos<sup>73</sup> (gráfico 18)

Gráfico 18



Fuente: Cálculos actuariales CGR, Des\_Social (Suponiendo hombre con cónyuge de edad menor de 5 años y mujer con cónyuge de edad mayor de 5 años, y con auxilio funerario)

<sup>71</sup>La reserva matemática se constituye en forma individual, a partir de la fecha en que se determine la obligación de reconocer la pensión de vejez, invalidez o de sobrevivientes. El monto corresponde al valor esperado actual de las erogaciones a cargo de la administradora por concepto de mesadas. Se calcula mediante el sistema de rentas fraccionadas vencidas usando como base: la tabla de invalidez, experiencia del ISS 1980/1989 consignada en la resolución 585 de 1994; la Tabla de Mortalidad de Rentistas Válidos – RMRV 2005/2008 (Resolución 1555 de 2010); la tasa de interés técnico del 4% (Decreto 2210 de 2004) y el incremento de salario y pensión (Decreto 2783 de 2001).

<sup>72</sup>De acuerdo con la Ley 100, los afiliados al RAIS para tener derecho a una pensión por ese régimen deben tener un capital acumulado en su cuenta de ahorro que le permita financiar el 110% de una pensión de un smlmv.

<sup>73</sup> En el cálculo de la reserva para cada persona se tiene en cuenta entre otros, la conformación de su grupo familiar, por ejemplo, según la AFP Protección, un hombre de 62 años con un beneficiario mujer de 57 años o una mujer de 57 años con un beneficiario hombre de 62 años, requeriría un capital para financiar una mesada de un smlmv al año de \$136,3 millones de pesos; para la AFP Colfondos una mujer de 60 años requiere \$131 millones de pesos y un Hombre de 62 años de \$113 millones de pesos. Para el caso de la AFP Horizonte un hombre de 62 años con un beneficiario mujer de 57 años o una mujer de 57 años con un beneficiario hombre de 62 años incluyendo auxilio funerario, requeriría respectivamente \$162,6 millones de pesos y \$162,2 millones de pesos.

De acuerdo con la información suministrada por el MHCP el cálculo actuarial de quienes adquirieron el derecho a la GPM desde 2006 asciende a \$157.349 millones de pesos, mientras que lo ahorrado por ellos, representa el 47% de este valor, es decir que mediante los bonos pensionales<sup>74</sup> y el FGPM se financiará el 53% de lo que se demanda como reserva para el pago de dichas pensiones.

Respecto a los afiliados actuales que cumplen con los requisitos para tener derecho a la GPM, el Estado deberá subsidiar vía el FGPM y con bonos pensionales, entre el 75% y el 79%, de lo que se requiere para que los afiliados activos y no activos hagan efectivo su derecho a la GPM (Tabla 26).

**Tabla 26**

| Valor del ahorro de los afiliados con derecho a la GPM según condición de afiliación y género por AFP y % de subsidio a ser asumido por parte del FGPM y bonos pensionales 2013 |        |                       |                       |  |                        |                |            |
|---|--------|-----------------------|-----------------------|--|------------------------|----------------|------------|
| AFP   | Género | Valor del Ahorro      |                       | Valor que se debería tener para tener derecho a la GPM |                        | % del Subsidio |            |
|   |        | Activo                | No Activo             | Activo   | No Activo              | Activo         | No Activo  |
| Porvenir  | H      | 13.403.555.640        | 4.547.069.442         | 32.709.498.573   | 17.352.926.473         | 59%            | 74%        |
|   | M      | 17.421.976.888        | 3.951.216.739         | 44.067.155.460   | 12.821.799.470         | 60%            | 69%        |
| Skandia   | H      | 1.150.963.689         | 432.254.452           | 1.996.354.373  | 1.689.222.931          | 42%            | 74%        |
|   | M      | 2.160.423.458         | 996.174.955           | 4.107.955.170  | 2.365.186.310          | 47%            | 58%        |
| Protección  | H      | 1.640.107.707         | -                     | 7.985.417.492  | -                      | 79%            |            |
|   | M      | 937.841.500           | -                     | 12.323.865.510   | -                      | 92%            |            |
| Horizonte   | H      | 6.402.380.789         | 3.389.895.827         | 18.735.017.962   | 9.521.074.702          | 66%            | 64%        |
|   | M      | 6.077.254.617         | 5.086.636.226         | 17.427.688.600   | 12.448.349.000         | 65%            | 59%        |
| Colfondos   | H      | 13.292.202.478        | 4.826.530.259         | 77.397.123.384   | 37.470.035.924         | 83%            | 87%        |
|   | M      | 19.993.481.860        | 4.234.770.421         | 115.396.195.230  | 35.602.278.140         | 83%            | 88%        |
| <b>Total</b>  |        | <b>82.480.188.626</b> | <b>27.464.548.321</b> | <b>332.146.271.754</b>                                 | <b>129.270.872.950</b> | <b>75%</b>     | <b>79%</b> |

Fuente: CGR\_Des Social con base en bases de datos de afiliados AFP

<sup>74</sup>Los Bonos Pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al SGP, de conformidad con lo establecido en el Art.115 de la Ley 100/93, y solo son gestionables por la entidad que reconocerá la prestación, siempre que se tenga derecho al reconocimiento de una Pensión de Vejez o Invalidez o los beneficiarios del afiliado, a la Pensión de Sobrevivientes, pues ni la indemnización sustitutiva, ni la devolución de aportes, ni ninguna otra prestación económica diferente a una pensión, se financia con bono pensional.



Se puede apreciar (Tabla 27) como solamente el 2% de la población en edad de pensión en 2013, afiliada al RAIS, tiene en su cuenta un saldo o ahorro que le permita obtener una pensión por valor de un smlmv o más<sup>75</sup>, el 97% será objeto de la devolución de saldos porque no cumplen con el ahorro suficiente para una pensión mínima y el 1,5% tendrá derecho a la GPM porque cumplen con más de 1.275 semanas cotizadas y la edad<sup>76</sup>.

**Tabla 27**

| Afiliados Hombres >=60 años y mujeres >=55 años según si serán objeto de la pensión en el RAIS o la devolución de saldos y afiliados hombre >=62 y mujeres >=57 con derecho a la GPM por AFP, género y estado de afiliación a 2013 |        |                         |              |                          |                |                      |            |                 |                |              |                |              |              |             |
|--|--------|-------------------------|--------------|--------------------------|----------------|----------------------|------------|-----------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------|-------------|
| AFP  | Género | Con pensión por el RAIS |              | Con Devolución de saldos |                | Con derecho a la GPM |            | Total Afiliados |                |              |                | Distribución |              |             |
|  |        | Activo                  | no activo    | Activo                   | no activo      | Activo               | no activo  | Rais            | Devolución     | GPM          | Total          | Rais         | Devolución   | GPM         |
| Porvenir   | H      | 409                     | 942          | 17.405                   | 20.507         | 213                  | 113        | 1.351           | 37.912         | 326          | 39.589         | 3%           | 96%          | 1%          |
|  | M      | 581                     | 484          | 23.423                   | 19.730         | 354                  | 103        | 1.065           | 43.213         | 457          | 44.735         | 2%           | 97%          | 1%          |
| Skandia  | H      | 110                     | 50           | 191                      | 377            | 13                   | 11         | 160             | 568            | 24           | 752            | 21%          | 76%          | 3%          |
|  | M      | 151                     | 41           | 337                      | 634            | 33                   | 19         | 192             | 971            | 52           | 1.215          | 16%          | 80%          | 4%          |
| Protección   | H      | 255                     | 16           | 18.994                   | 7.414          | 52                   | 0          | 271             | 26.408         | 52           | 26.731         | 1%           | 99%          | 0%          |
|  | M      | 118                     | 8            | 23.232                   | 7.941          | 99                   | 0          | 226             | 31.173         | 99           | 31.498         | 1%           | 99%          | 0%          |
| Horizonte  | H      | 127                     | 70           | 3.532                    | 11.132         | 122                  | 62         | 197             | 14.714         | 184          | 15.095         | 1%           | 97%          | 1%          |
|  | M      | 147                     | 55           | 4.427                    | 10.572         | 140                  | 100        | 202             | 14.929         | 240          | 15.371         | 1%           | 97%          | 2%          |
| Colfondos  | H      | 187                     | 84           | 6.744                    | 17.138         | 504                  | 244        | 271             | 23.912         | 748          | 24.931         | 1%           | 96%          | 3%          |
|  | M      | 276                     | 66           | 11.449                   | 19.878         | 927                  | 286        | 342             | 31.327         | 1.213        | 32.882         | 1%           | 95%          | 4%          |
| <b>Total</b>   |        | <b>2.461</b>            | <b>1.816</b> | <b>109.734</b>           | <b>115.333</b> | <b>2.457</b>         | <b>938</b> | <b>4.277</b>    | <b>225.127</b> | <b>3.395</b> | <b>232.799</b> | <b>1,8%</b>  | <b>96,7%</b> | <b>1,5%</b> |

Fuente: CGR, Des Social con base en bases de datos de afiliados AFP

Si bien el anterior resultado de la alta proporción de afiliados que son objeto de devolución de saldos puede verse como favorable para el Estado, al no tener que asumirlos vía la GPM, el monto de las devoluciones se agotará prontamente y esta población quedará desprotegida en sus años de vida más vulnerables y el Estado mediante programas de protección social, deberá subsidiar a esta creciente población, implicando un nuevo costo para el Estado. Lo cual es una clara muestra de la ineficacia e ineficacia de este régimen.

<sup>75</sup>Según los cálculos actuariales de la CGR para tener derecho a una pensión mínima en 2013, un hombre de 60 años debe tener en su cuenta individual \$159.048.976 y una mujer de 55 años \$130.976.528.

<sup>76</sup>Según los cálculos actuariales de la CGR para tener derecho a una pensión mínima en 2013, un hombre de 62 años debe tener en su cuenta individual como mínimo \$153.565.721. y una mujer de 57 años \$124.483.490.

**Tabla 28**

| Saldo en cuenta y valor de reserva para tener derecho a una pensión de 1 smlmv por AFP y estado de afiliación 2013 (millones de pesos) |                    |                  |                      |                    |                     |             |             |
|--|--------------------|------------------|----------------------|--------------------|---------------------|-------------|-------------|
| Fondo  | Saldo en la cuenta |                  | Valor de la reserva  |                    | Saldo sobre reserva |             |             |
|  | Activo             | No Activo        | Activo               | No Activo          | Activo              | No Activo   | Total       |
| Porvenir   | 30.101.521         | 1.532.042        | 778.759.662          | 122.307.800        | 3,9%                | 1,3%        | 3,5%        |
| Skandia  | 4.229.768          | 1.002.471        | 10.284.239           | 5.267.039          | 41,1%               | 19,0%       | 33,6%       |
| Protección   | 24.033.248         | 532.127          | 706.422.984          | 139.467.766        | 3,4%                | 0,4%        | 2,9%        |
| Horizonte  | 12.328.634         | 3.650.573        | 215.713.374          | 190.039.329        | 5,7%                | 1,9%        | 3,9%        |
| Colfondos  | 11.102.983         | 3.103.669        | 177.874.561          | 157.540.251        | 6,2%                | 2,0%        | 4,2%        |
| <b>Total</b>   | <b>81.796.155</b>  | <b>9.820.883</b> | <b>1.889.054.820</b> | <b>614.622.186</b> | <b>4,3%</b>         | <b>1,6%</b> | <b>3,7%</b> |

Fuente: CGR\_Des Social con base en bases de datos de afiliados AFP y cálculos actuariales CGR

Teniendo en cuenta el total de población afiliada a las AFP (Tablas 28 y 29), el valor del ahorro hoy solo cubriría un 4% de lo que se requiere como reserva para tener derecho a una pensión mínima, es decir que de no mantenerse la fidelidad en el sistema, la mayoría de la población será objeto de la devolución de saldo o la GPM, es decir no logrará obtener una pensión por el RAIS.

**Tabla 29**

| Afiliados con saldo en la cuenta superior a la reserva para tener derecho a una pensión de 1 smlmv o más por fondo y estado de afiliación a junio de 2013 |        |  |              |                     |                  |             |             |             |
|---|--------|--|--------------|---------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|
| Fondo   | Género | Afiliados con ahorro superior a la reserva (1) |              | Total afiliados (2) |                  | (1/2)       |             |             |
|   |        | Activo   | No Activo    | Activo              | No Activo        | Activo      | No Activo   | Total       |
| Porvenir  | H      | 7.151  | 2.051        | 2.242.051           | 409.082          | 0,3%        | 0,5%        | 0,3%        |
|   | M      | 4.339  | 769          | 1.595.937           | 263.606          | 0,3%        | 0,3%        | 0,3%        |
| Skandia   | H      | 4.219  | 848          | 29.148              | 13.853           | 14,5%       | 6,1%        | 11,8%       |
|   | M      | 2.560  | 436          | 24.139              | 14.068           | 10,6%       | 3,1%        | 7,8%        |
| Protección  | H      | 3.007  | 160          | 1.923.012           | 458.943          | 0,2%        | 0,0%        | 0,1%        |
|   | M      | 1.803  | 94           | 1.589.261           | 304.269          | 0,1%        | 0,0%        | 0,1%        |
| Horizonte   | H      | 2.745  | 465          | 647.109             | 572.685          | 0,4%        | 0,1%        | 0,3%        |
|   | M      | 1.570  | 252          | 411.235             | 388.326          | 0,4%        | 0,1%        | 0,2%        |
| Colfondos   | H      | 2.627  | 391          | 540.201             | 484.478          | 0,5%        | 0,1%        | 0,3%        |
|   | M      | 1.459  | 205          | 349.564             | 326.586          | 0,4%        | 0,1%        | 0,2%        |
| <b>Total</b>  |        | <b>31.480</b>                                  | <b>5.671</b> | <b>9.351.657</b>    | <b>3.235.896</b> | <b>0,3%</b> | <b>0,2%</b> | <b>0,3%</b> |

Fuente: CGR\_Des Social con base en bases de datos de afiliados AFP y cálculos actuariales CGR

El otro riesgo que se está presentando, es que las personas a quienes les falta un poco más de los 10 años para tener derecho a la pensión; por insinuación de las mismas AFP (se mostró con un ejemplo) o por experiencia conocida de otras personas afiliadas al RAIS, se están pasando al RPM administrado por Colpensiones, al conocer que el valor de la pensión es mucho mayor en el RPM que en el RAIS.

#### **IV.c Conclusiones y resultados de la sostenibilidad del Pasivo Pensional**

- Pese a que anualmente se está apropiando el recurso del PGN para el pago de pensiones el cuál en el último año se incrementó en un 23% contra un 6% del total de PGN y a que hay conciencia por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el valor del pasivo y el riesgo de no provisionar, manifestado esto a los entes territoriales a quienes si se les exige hacerlo en cumplimiento de lo normado en la Ley 100/93<sup>77</sup>; no se está haciendo la reserva y revelación del pasivo pensional que permita la adecuada planificación financiera y presupuestal para que el Estado, atienda las obligaciones futuras y se dejará a los gobiernos posteriores el pago de estas, con un riesgo alto de que no se cuente con los recursos suficientes para pagarla y por lo tanto incumplimiento en los fines esenciales del Estado.
- La reserva que hay en los diferentes fondos del RPM no es suficiente para cubrir el pasivo pensional y este desfase deberá ser asumido por los gobiernos futuros, prueba de ello es que mientras el incremento para 2014 del PGN fue del 5,8% el destinado para el pago de pensiones fue del 23%.
- De acuerdo con las estimaciones de Asociación Nacional de Instituciones Financieras el pasivo pensional neto a 2013 estaría en 144% del PIB, del cual le corresponde al Estado financiar con el Presupuesto General de la Nación en los próximos 50 años un faltante presupuestal de los actuales pensionados y cotizantes del 85% con tendencia alcista al 92% del PIB.
- Mediante los bonos pensionales y el FGPM se debe financiar el 53% de lo que se requiere como reserva para el pago de las pensiones de los ciudadanos que desde el 2006 a julio de 2013, han adquirido el derecho a la GPM prueba de la ineficiencia del RAIS para financiar las pensiones.
- Se verifica la ineficiencia del RAIS en el caso de los afiliados actuales que cumplen con los requisitos para tener derecho a la GPM, dado que el Estado deberá subsidiar vía el FGPM y con bonos pensionales, entre el 75% y el 78%, de lo que se requiere para que los afiliados activos y no activos hagan efectivo su derecho a esta garantía.

<sup>77</sup> <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SeguridadSocial/FONPET/MarcoGeneral>, tomado el 27 de noviembre de 2013

- Teniendo en cuenta el total de población afiliada a las AFP, el valor del ahorro hoy solo cubriría un 4% de lo que se requiere como reserva para tener derecho a una pensión de un smimv, es decir que de no mantenerse la fidelidad en el sistema, la mayoría de la población será objeto de la devolución de saldo o la GPM afectando la cobertura del SGP y por otro lado mayor requerimiento de recursos del PGN para atender mediante programas de protección a la población que no cumple con los requisitos para la GPM y que serán objeto de la devolución de saldos.
- Si bien la alta proporción de afiliados al RAIS que están siendo objeto de devolución de saldos puede verse como favorable para el Estado, al no tener que asumirlos vía la GPM, el hecho que sea mayor el número de personas con devoluciones que con pensiones contrastado con las altas ganancias obtenidas por las AFP desde que el régimen fue creado, de 76,1 billones de pesos<sup>78</sup>; es una muestra de la ineficiencia e ineficacia del RAIS y de la urgencia de una reforma pensional.
- El Gobierno no ha reglamentado el art. 65 de la Ley 100/93<sup>79</sup> y 46 de la Ley 1328 de 2009 y para poder ejercer control sobre los recursos recaudados para la GPM, si bien la Superintendencia Financiera ha tomado como medida que cada AFP mantenga en cuenta separada los recursos que por concepto de GPM se recauden, no le hacen seguimiento a los rendimientos, corriéndose el riesgo de que sean negativos y por ende la pérdida de recursos para este concepto, como se observó en algunas AFP.

---

<sup>78</sup> Portafolio, Año sin rendimientos para ahorro en pensiones, <http://www.portafolio.co/economia/ano-rendimientos-ahorro-pensiones>, enero 31 de 2014

<sup>79</sup> Modificado por el art. 14 de la Ley 797/2003, Creación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima