

Bogotá, 6 de mayo de 2013

Doctor
AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ
Presidente
Cámara de Representantes
Rama Legislativa del Poder Público
CONGRESO DE LA REPUBLICA.

**Asunto: Respuestas temarios proposiciones
Nº 138, 139 y 143 de abril 17 y 29 de 2013**

Respetado Doctor Posada:

Teniendo en cuenta el cuestionario enviado, referente al tema del asunto, me permito responder en el siguiente orden:

1. ¿Cuántas denuncias ha recibido la Defensoría del Pueblo por los problemas de transición del ISS en liquidación - Colpensiones?

El total de peticiones registradas en el Sistema de Información Visión Web ATQ, entre el año 2012 y 2013 relacionadas con el Derecho a la SEGURIDAD SOCIAL – REGIMEN PENSIONAL, fueron:

**PETICIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL
REGIMEN PENSIONAL**

TIPO DE PETICIÓN	PRESUNTO	DERECHO	2012	2013	TOTAL
QUEJAS	COLPENSIONES	SEGURIDAD	27	9	36

		SOCIAL			
QUEJAS	ISS	SEGURIDAD SOCIAL	75	11	86
ASESORIAS		SEGURIDAD SOCIAL	156	70	226
SOLICITUDES		SEGURIDAD SOCIAL	299	99	398
		TOTAL POR AÑO	557	189	746

2. ¿Cuáles fueron los resultados de las reuniones sostenidas por la Defensoría del Pueblo con el ISS en liquidación – Colpensiones sobre la situación generada, cuáles fueron las soluciones planteadas por cada una de las entidades?

De las mesas de trabajo realizadas en la Defensoría del Pueblo los días 20 de febrero de 2013 y 12 de marzo de 2013, con el ISS en Liquidación, COLPENSIONES, Ministerio de Trabajo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, representantes de asociaciones sindicales y representantes de pensionados, esta Entidad pretendía tener una visión clara sobre la situación del Régimen de Prima de Media con Prestación Definida desde la entrada en liquidación del Instituto de Seguros Sociales – ISS y el inicio de operaciones de la Administradora Colombiana de pensiones – Colpensiones, una vez fue promulgado el Decreto 2011 de 2012.

Durante las mesas de trabajo se pudo observar que el retraso presentado en las respuestas a las solicitudes de pensión elevadas por los ciudadanos, se debía a que el proceso de alistamiento del ISS para la entrega de los expedientes de los afiliados a Colpensiones no se había dimensionado en forma correcta, es decir, no se tenía claridad sobre la cantidad de expedientes a trasladar, siempre que el número de estos

fluctúa constantemente, lo que no ha permitido que se complete la obligación del ISS de trasladar los expedientes que tenía bajo su custodia.

Otro de los factores que ha generado retraso, ha sido el impacto de la liquidación en los ciudadanos, quienes por falta de información e incertidumbre, se han volcado a las entidades a interponer derechos de petición para que se absuelvan sus dudas, derechos de petición que al no ser contestados en términos, devienen en acciones de tutela, que hacen más onerosa la administración, pero además hacen que las entidades se enfoquen en dar respuesta a las mismas por la prioridad de la que gozan y dejar de lado otras solicitudes no menos importantes.

Contextualizada la Defensoría del Pueblo en el escenario de la liquidación del ISS y la entrada en operación de Colpensiones, solicita a las entidades un plan de mejoramiento, con la finalidad de establecer los tiempos en los que desarrollarán todas las obligaciones que implica el proceso liquidatorio y las acciones que emprenderá COLPENSIONES para dar cumplimiento a los términos establecidos tanto para dar respuesta a derechos de petición como para el reconocimiento y pago de pensiones; términos que al ser desconocidos nos pone en un estado de vulneración de los derechos a la seguridad social, el mínimo vital, vida digna, entre otros.

Los planes de mejoramiento presentados por el ISS en liquidación y Colpensiones, plasman una serie de obligaciones pendientes de ejecutar y los plazos dentro de los cuales deberán cumplirse, sin embargo se debe aclarar que la Defensoría del Pueblo no ha avalado estos por considerar que se encuentran fuera de los términos establecidos por el Decreto 2013 de 2012 (seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la norma) y de igual forma se desconocerán los de reconocimiento y pago de pensiones debido a la repesa existente.

El plan de mejoramiento presentado por COLPENSIONES denominado "Plan de Acción para Superar el Atraso Estructural del Régimen de Prima Media" relaciona los trámites que debe adelantar Colpensiones respecto de la repesa del ISS y los plazos en los que se ejecutarán, así como los trámites que debe adelantar directamente

Colpensiones (respecto a las solicitudes que llegan directamente a la entidad) y los términos en que se desarrollaran, así:

Tipo de trámite	Represa ISS a 28/02/2013	Atendidas a 28/02/2013	Pendientes por resolver a 28/02/2013	Capacidad promedio mensual de respuesta	Plazo	
					No. de meses	Fecha
Solicitudes de Reconocimiento de Prestaciones Pensionales	216.000	31.322	184.478	19.900	10	31/12/2013
Novedades de nómina	30.000	1.209	25.449	13.000	2	30/04/2013
Corrección de historia laboral	259.500	63.043	196.445	30.000	7	30/09/2013
Cumplimiento de sentencias	10.215	0	10.215	1.277	9	30/11/2013
Derechos de Petición	252.000	134.609	117.391	50.000	3	30/05/2013
Bonos Pensionales y otros	51.729	0	51.729	8.622	9	30/11/2013

Tipo de trámite	Recibido a 28/02/2013	Atendidas a 28/02/2013	En proceso de gestión a 28/02/2013	Capacidad promedio mensual de respuesta
Solicitudes de Reconocimiento de Prestaciones Pensionales	88.981	15.798	73.183	29.100
Novedades de nómina	61.722	34.732	26.990	10.000 manuales 120.000 masivas
Cumplimiento de sentencias	1.050	0	1.050	400
Derechos de Petición	199.557	96.830	102.727	40.000
Bonos Pensionales y otros	900	900	0	900

54.664 tutelas de atraso estructural del régimen de prima media efectivas en COLPENSIONES a 28/02/2013

Conforme a recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo, se realizó plan de acción priorizando las solicitudes de pensión, así: Pensión de Invalidez, pensión de Sobrevivientes y pensión (primera vez):

	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
Represa ISS	183.610	155.710	131.710	109.710	85.645	67.725	49.805	31.885	13.965	45
Respuesta represa	27.900	24.000	22.000	24.065	17.920	17.920	17.920	17.920	13.920	45
Saldo represa	155.710	131.710	109.710	85.645	67.725	49.805	31.885	13.965	45	0
Colpensiones acumulado	86.050	89.846	82.023	75.690	68.357	61.024	53.691	46.358	39.025	36.292
Respuesta Colpensiones	20.104	31.724	30.233	31.233	31.233	31.233	31.233	31.233	29.233	26.588
Saldo Colpensiones	65.946	58.123	51.790	44.457	37.124	29.791	22.458	15.125	9.792	9.704
Capacidad de respuesta	48.004	55.724	52.233	55.298	49.153	49.153	49.153	49.153	43.153	26.633

En promedio se reciben 23. 900 solicitudes mensuales.

También se tuvo en cuenta por COLPENSIONES, el tema de tutelas, que para la Defensoría del Pueblo es de gran importancia por haberse determinado que durante el 2012 fueron el ISS en liquidación y Colpensiones las entidades más tuteladas por los colombianos:

	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
Represa ISS	183.610	147.710	110.710	69.710	25.645					
Respuesta	35.900	37.000	41.000	44.065	25.645					
Saldo represa	147.710	110.710	69.710	25.645	0					
Tutelas ISS	54.664	44.313	33.213	20.913	7.694	0				
Colpensiones acumulado	86.050	97.846	103.023	115.690	128.357	128.749	111.416	86.163	60.910	41.657
Respuesta Colpensiones	12.104	18.724	11.233	11.233	23.508	41.233	49.153	49.153	43.153	26.633
Atraso Colpensiones	73.946	79.123	91.790	104.457	104.849	87.516	62.263	37.010	17.757	15.024
Tutelas mes Colpensiones	14.789	15.825	18.358	20.891	20.970	17.503	12.453	7.402	3.551	3.005
Total tutelas acumuladas	59.102	63.827	39.271	28.585	20.970	17.503	12.453	7.402	3.551	3.005
Capacidad respuesta	48.004	55.724	52.233	55.298	49.153	41.233	49.153	49.153	43.153	26.633

Los cuadros, muestran los compromisos de Colpensiones respecto a la represa del ISS, lo propio de Colpensiones, acciones de tutela y priorización.

3. *¿En concepto de la Defensoría del Pueblo la transición del ISS en liquidación a Colpensiones vulneró los derechos de los ciudadanos que se encuentran cobijados por el Régimen de Prima Media?*

Debemos resaltar, que para el buen funcionamiento del aparato estatal sus instituciones se deben acoplar de manera adecuada a las necesidades de la sociedad, las cuales cambian constantemente, lo que hace necesario la realización de procesos de modernización, con la única finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La sociedad espera que el Estado satisfaga sus necesidades de manera eficaz y con uso eficiente de los recursos con los que cuenta, sin embargo cuando las instituciones no permiten la consecución de estos fines se hace necesaria su reforma o en algunos casos su liquidación.

Lo anterior nos permite concluir que el Estado se encontraba legitimado para liquidar al Instituto de Seguros Sociales y crear a su vez la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, ya que con ello busca brindar un mejor servicio a los ciudadanos y superar muchos de los problemas que el ISS venía presentando.

La Defensoría del Pueblo ha observado que los problemas que se pretendían superar con la creación de Colpensiones, como por ejemplo, la claridad de la historia laboral, el cumplimiento de términos para el reconocimiento y pago de pensiones, entre otros, no han sido superados y por el contrario nos enfrentamos a un posible desborde del Régimen de Prima Media por la imposibilidad de respuesta de Colpensiones a las solicitudes de los dos millones de cotizantes activos del Régimen.

Se observa entonces, que la entrada en la liquidación del ISS y la asunción de las obligaciones de este por Colpensiones ha generado un constante desconocimiento de los derechos de los colombianos a la seguridad social, derecho de petición, mínimo vital, vida digna, entre otros.

Dichas vulneraciones se encuentran demostradas por las 73.000 tutelas que durante 2012 fueron interpuestas contra el Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones, colocándolas en la posición de las entidades más tuteladas (Tabla N° 1).

N° DE TUTELAS EN COLOMBIA, SEGÚN DEMANDADO					
Período 2011 - 2012					
	2011		2012		Variación %
	N° Tutelas	Part. %	N° Tutelas	Part.	
Seguro Social Pensiones-Colpensiones	69.505	17,10	72.882	17,13	4,86
Departamento para la Prosperidad Social/ Acción Social	75.513	18,58	44.548	10,47	-41,01
Unidad Especial Reparación de víctimas		0,00	29.501	6,93	
Juzgados, Cortes, Tribunales	21.735	5,35	23.162	5,44	6,57
Coopeva	17.898	4,40	17.258	4,06	-3,58
Alcaldías	17.052	4,20	17.006	4,00	-0,27
Inpec/ Penitenciarias	11.259	2,77	12.732	2,99	13,08
Saludcoop	8.480	2,09	12.220	2,87	44,10
Nueva EPS	10.245	2,52	11.495	2,70	12,20
Secretarías de Salud/ Direcciones de salud	14.099	3,47	10.819	2,54	-23,26
Caprecom	7.850	1,93	9.533	2,24	21,44
Fuerzas Militares y de policía	6.815	1,68	7.842	1,84	15,07
Ministerios	6.722	1,65	7.064	1,66	5,09
Empresas de servicios públicos	8.105	1,99	6.747	1,59	-16,76
Cajanal/ Buen Futuro	7.326	1,80	6.303	1,48	-13,96
Cafesalud	5.280	1,30	5.881	1,38	11,38
Salud Total	4.811	1,18	5.807	1,36	20,70
Secretarías de Educación	4.922	1,21	4.951	1,16	0,59
Bancos y Corporaciones	4.102	1,01	4.410	1,04	7,51
Gobernaciones	4.876	1,20	4.401	1,03	-9,74
Oficinas de Tránsito	4.404	1,08	4.293	1,01	-2,52
Otras	95.372	23,47	106.615	25,06	11,79
Total	406.371	100,00	425.470	100,00	4,70

4. ¿Qué concepto le merece la expedición del Decreto 0604 de 2013, en el cual el gobierno Nacional indica que el sistema de beneficios periódicos, que pretende vincular a más de siete millones de personas de los estratos 1, 2 y 3, debe entrar en operación en el término de cinco (5) meses, teniendo en cuenta la situación que atraviesa el régimen de prima media en cabeza de Colpensiones, que es la misma entidad encargada del manejo de los BEP'S?

Conforme a las previsiones realizadas por Colpensiones en el Plan de Acción presentado a la Defensoría se observa que existe un atraso en la respuesta a solicitudes de pensión y otras conexas realizadas por los colombianos directamente a la entidad y de aquellas que vienen del ISS en liquidación (represa ISS).

Si conforme a las previsiones del Ministerio de Trabajo consolidadas en la presentación "Nuevo Modelo de Protección para la Vejez" se espera contar con unos siete millones de afiliados, todos ellos trabajadores que perciben menos de un Salario

Mínimo Legal Vigente, es claro que el número de usuarios de COLPENSIONES aumentaría ostensiblemente.

Lo que la práctica ha demostrado es que la infraestructura de la aseguradora se está quedando corta frente a las necesidades de los afiliados al Régimen de Prima Media, por tanto la asunción de nuevas obligaciones, podría hacer más gravosa la situación.

5. ¿De qué se tratan las quejas, solicitudes y reclamaciones que ha recibido recientemente la Defensoría del Pueblo de parte de la ciudadanía u organizaciones sociales en materia de protección de los derechos pensionales y que directamente tienen que ver con la eficiencia administrativa de Colpensiones y el proceso de transición y liquidación del ISS?

Las quejas que ha recibido la Defensoría del Pueblo, han sido referente a la vulneración del derecho de petición y de Seguridad Social, por la demora en el reconocimiento de la pensión de vejez, invalidez, sustituciones pensionales, pensiones de sobrevivientes, no inclusión en nómina de actos Administrativos que fueron proferidos por el ISS y que a la fecha no se han trasladado a COLPENSIONES, reliquidaciones de pensiones por retiro definitivo del servicio y no contestación a los derechos de petición para corrección de historia laboral.

Adicionalmente, se han recibido peticiones de los sindicatos del ISS, relacionadas con la vulneración del derecho al trabajo y del derecho de asociación sindical por la entrada en liquidación del ISS.

El total de peticiones registradas en el Sistema de Información Visión Web ATQ, entre el año 2012 y 2013 relacionadas con el Derecho a la SEGURIDAD SOCIAL – REGIMEN PENSIONAL, fueron:

***PETICIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL
REGIMEN PENSIONAL***

TIPO DE PETICIÓN	PRESUNTO	DERECHO	2012	2013	TOTAL
QUEJAS	COLPENSIONES	SEGURIDAD SOCIAL	27	9	36
QUEJAS	ISS	SEGURIDAD SOCIAL	75	11	86
ASESORIAS		SEGURIDAD SOCIAL	156	70	226
SOLICITUDES		SEGURIDAD SOCIAL	299	99	398
TOTAL POR AÑO			557	189	746

6. ¿Qué acciones ha propuesto la Defensoría para mejorar el traspaso de información entre el ISS y Colpensiones, a efectos de disminuir la afectación al ciudadano?

La Defensoría del Pueblo considera que los problemas más frecuentes que presenta COLPENSIONES y sus posibles soluciones, son las siguientes:

1. *El desconocimiento del derecho de petición y la obligación de responder los mismos de manera oportuna, clara y completa.*

Se debe responder de manera efectiva, esto es, de fondo y oportunamente los derechos de petición y abstenerse de dar respuestas en formatos preestablecidos, en los que no se incluya un análisis particular de los casos planteados por los ciudadanos.

La norma contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, dispone:

“Artículo 114. Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o

afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos."

Se consideran plazos razonables de respuesta: (i) En cuanto al reconocimiento de cualquier pensión: 9 meses (reconocimiento: 6 meses, notificación: 1 mes, e inclusión en nómina: 2 meses). (ii) Indemnización sustitutiva: 10 meses (reconocimiento: 7 meses, notificación: 1 mes, e inclusión en nómina: 2 meses). (iii) Reliquidación de cualquier pensión: 10 meses (reconocimiento: 7 meses, notificación: 1 mes, e inclusión en nómina: 2 meses). (iv) Derechos de petición: 3 mesesⁱ.

Es de destacar, que debe cesar la solicitud permanente de "actualización de documentos", cuando el peticionario - en su momento-, los aportó de forma completa y en el término legal. Dicho comportamiento, a juicio de la Defensoría, constituye una infracción de los derechos a la confianza legítima y al debido proceso administrativo, en conexidad con el principio constitucional de la buena fe.

2. Priorización de las solicitudes.

La Defensoría del Pueblo, considera necesaria la adopción de medidas de discriminación positiva, para personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. En este sentido, sería pertinente que se definan en tiempo las pensiones de invalidez, sustitución o sobrevivientes y primera vez.

La priorización se podría realizar teniendo en cuenta las solicitudes que se encuentran pendientes de respuesta y hacen parte del denominado represamiento, se realizará de manera cronológica priorizando el tipo de prestación, así:

A. Prestación

- a. Pensión de invalidez;
- b. Sustituciones
- c. Pensión vejez

B. Pago único.

- a. Indemnizaciones
- b. Auxilios funerarios
- c. Mesadas no cobradas causadas por fallecimiento.

C. Reliquidación de pensiones.

3. *El expediente prestacional no se encuentra totalmente unificado por radicados, motivo que ha llevado a COLPENSIONES, a no sustanciar las respectivas solicitudes por estar incompleto el expediente principal.*

Este ha sido uno de los principales obstáculos que se han presentado para dar respuesta a las solicitudes de los usuarios, sobre el cual se está trabajando de manera conjunta con las entidades para buscar la solución más acertada.

Ahora, no debemos olvidar que el Decreto 2013 de 2012 en sus artículos 38 a 45, establece el procedimiento que se debe seguir para el archivo y su transferencia por parte del ISS en liquidación a COLPENSIONES.

4. *La historia laboral de los afiliados no registra la totalidad de las semanas verdaderamente cotizadas, no obstante el ISS en liquidación argumenta que fue trasladado en su totalidad la base de datos a COLPENSIONES.*

Preocupa a la Defensoría del Pueblo que la historia laboral de los afiliados que ha sido trasladada del ISS en liquidación a COLPENSIONES se encuentre incompleta, más aun cuando se ha hecho énfasis por las entidades enunciadas, en que el sistema de información o mejor software, fue entregado en bloque.

Lo anterior, hace incomprensible el sin número de solicitudes presentadas a COLPENSIONES con la finalidad de conformar la historia laboral de manera exacta a la que aparecía en ISS.

La conducta enunciada recae en una violación al derecho a la seguridad social, si bien es cierto los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, durante el tiempo que deben hacer aportes al mismo (hasta llegar a la edad para acceder a la pensión de vejez y alcanzar el número mínimo de semanas de cotización), tienen tan sólo una mera expectativa respecto del derecho al reconocimiento y pago de pensión, es claro que una historia laboral incompleta, que no contenga el número real de semanas cotizadas, hace más gravoso adquirir el derecho.

5. Cumplimiento de fallos de acción de tutela

Durante las reuniones sostenidas con el ISS en liquidación y COLPENSIONES, se ha destacado la obligación de esta última de asumir los procesos judiciales en curso contra el ISS o en el que este fuera parte a partir de 28 de diciembre de 2012, tal como lo establece el artículo 35 del Decreto 2013 de 2012.

Sin embargo, se continúan presentado situaciones en las que COLPENSIONES no se quiere notificar de las acciones de tutela, lo que de plano atenta contra los derechos fundamentales de los ciudadanos colombianos. Por lo anterior, se ha enfatizado en la obligación de COLPENSIONES de cumplir con los fallos judiciales.

7. ¿Existe algún seguimiento por parte de la Defensoría sobre Colpensiones y el ISS? ¿Qué hallazgos importantes ha encontrado durante el mismo?

La Defensoría del Pueblo en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, buscando principalmente la protección de los derechos a la seguridad social, vida digna, mínimo vital, entre otros, ha realizado requerimientos a COLPENSIONES sobre

casos puntuales de usuarios que se han acercado a la entidad por la carencia de respuesta, respuesta incompleta o, extemporánea.

En virtud a ello, realizó el pasado 14 de febrero de 2013 visita a COLPENSIONES, con la finalidad de obtener una visión más clara sobre los trámites y procedimientos que se están adelantando desde la entrada en liquidación del ISS, así como el alistamiento que se ha realizado en COLPENSIONES para recibir y tramitar lo que se trasladó del ISS en liquidación. La visita permitió generar un encuentro instalado por el Defensor del Pueblo el 20 de febrero de 2013 en el que participó el señor Ministro de Trabajo, doctor RAFAEL PARDO RUEDA, la apoderada liquidadora del ISS, Dra. SILVIA HELENA RAMÍREZ, el Director de COLPENSIONES, Dr. PEDRO NEL OSPÍNA SANTAMARIA y, delegados de la Procuraduría, Contraloría y usuarios de las entidades concernidas.

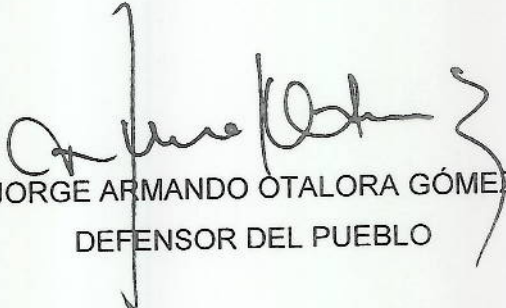
En el desarrollo del encuentro se trató la problemática actual del derecho a la Seguridad Social visibilizado sobre las acciones de tutela y otras peticiones interpuestas por los usuarios del sistema pensional, donde se expresaron los hallazgos que la Defensoría encontró para la vigencia del año 2012, en donde se interpusieron un total de 424.400 tutelas con 425.470 demandados.

En Mesa de trabajo realizada en la Defensoría del Pueblo el 12 de marzo de 2013, con asistencia de el señor Ministro de Trabajo, doctor RAFAEL PARDO RUEDA, la Contralora General de la República, Doctora Sandra Morelli, la apoderada liquidadora del ISS, Dra. SILVIA HELENA RAMÍREZ, el Director de COLPENSIONES, Dr. PEDRO NEL OSPÍNA SANTAMARIA y, delegados de la Procuraduría, Contraloría y usuarios de las entidades concernidas, Colpensiones presentó el "Plan de acción para superar el atraso estructural del régimen de prima media", respecto del cual se comprometió a enviar a esta Entidad informe mensual sobre el avance en el mismo.

Un primer informe fue enviado por Colpensiones y el ISS en liquidación el 12 de abril de 2013, respecto del cual se realizó informe de seguimiento (se adjunta); no obstante las entidades deben entregar un informe con corte a 30 de abril de 2013, el cual no ha

sido allegado a la Defensoría, razón por la cual se han realizado dos requerimientos solicitándolos, a los cuales las entidades han sido renuentes.

Cordialmente,



JORGE ARMANDO OTALORA GÓMEZ
DEFENSOR DEL PUEBLO

C-1024 de 2004