

CIRCULAR 14 DE 2015

(junio 22)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, COLPENSIONES

Para: Vicepresidentes, Gerentes Nacionales, Directores Nacionales de Oficina, Gerentes Regionales, Funcionarios Públicos.

Asunto: Revisión criterios para la asunción de la mora patronal

En uso de las facultades legales consagradas en los artículos [4](#) y [6](#) de la Resolución 039 de 2012, el artículo [20](#) del Decreto 4936 de 2011 y considerando que de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Ley [4121](#) de 2011 la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, como Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen, y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos, es necesario precisar el ámbito de aplicación de lo dispuesto de la Circular [04](#) de 2013, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

A. La Corte Constitucional, dentro del estado de cosas inconstitucional declarado para la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, ha efectuado varios requerimientos (autos de pruebas de 11 de marzo y 10 de abril de 2014 y 05 de febrero de 2015) a través de los cuales ha requerido información sobre la implementación del precedente constitucional sobre la asunción de los aportes patronales en mora para el reconocimiento de las diferentes prestaciones económicas, ante la "imposibilidad de oponer al afiliado la mora patronal al momento de computar aportes o pensión".

B. La Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales como Ministerio Público expidió la Circular 001 de 2015 y mediante oficios No. 2693 y 2692 del 15 y 20 de abril de 2015 emitidos por la Procuraduría Delegada para el Trabajo y la Seguridad Social, mediante los cuales se requirió a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones para que dé aplicación a la normatividad vigente y línea jurisprudencial de las Altas Cortes en materia de mora del empleador y de pensiones de Alto Riesgo.

C. La Contraloría General de la República realizó hallazgo en su actuación especial del año 2014, que consistió en la necesidad de proceder al reconocimiento pensional en condiciones de calidad frente a la aplicación administrativa del precedente judicial de mora patronal, para lo cual se presentó por parte de Colpensiones un plan de mejoramiento con el objetivo de ajustar su operación misional para implementar este precedente.

D. Las reglas jurídicas previstas en el precedente judicial de la Corte Constitucional⁽¹⁾, la Corte Suprema de Justicia⁽²⁾ y el Consejo de Estado⁽³⁾ en materia de mora del empleador son vinculantes para Colpensiones como administradora del régimen de prima media con prestación definida de conformidad con lo previsto por los artículos [10](#), [102](#), [269](#), [270](#) y [271](#) de la Ley 1437 de 2011 – Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y

señalan como ratio decidendi que:

"... concurriendo las obligaciones de los empleadores (pago de aportes) y las administradoras de pensiones (cobro de aportes en mora), su incumplimiento no puede afectar al trabajador afiliado, que habiendo cumplido con lo propio, esto es, trabajo y cotización descontada por su empleador, se veo avocado a no percibir el derecho pensional por razones no atribuibles a él".

E. Son obligaciones del empleador de acuerdo con el artículo [39](#) del Decreto 1406 de 1999, que en su tenor literal indica: "Deberes especiales del empleador. Las consecuencias derivadas de la no presentación de las declaraciones de autoliquidación de aportes o de errores u omisiones en ésta, que afecten el cubrimiento y operatividad del Sistema de Seguridad Integral o la prestación de los servicios que él contempla con respecto a uno o más de los afiliados, serán responsabilidad exclusiva del aportante.

F. Que la conducta del empleador moroso con el sistema general de seguridad social puede constituir otra de carácter punible, según lo dispone el art. [72](#) de la L. 828/2003 "Por la cual se expiden normas para el Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social" que dispone:

"ARTÍCULO [70](#). CONDUCTAS PUNIBLES. El empleador que argumentando descontar al trabajador sumas correspondientes- a aportes parafiscales no las remita a la seguridad social y, al ICBF, Sena y Cajas de Compensación Familiar, cuando a ello hubiere lugar, será responsable conforme las disposiciones penales por la apropiación de dichos recursos, así como por las consecuencias de la información falsa que le sea suministrada al Sistema General de Seguridad Social. Será obligación de las entidades de seguridad social, y de las Cajas de Compensación Familiar, ICBF y Sena y de las autoridades que conozcan de estas conductas, correr traslado a la jurisdicción competente."

G. Debido a que la implementación del precedente judicial de mora patronal descrito obliga a la entidad a iniciar las acciones de cobro, sin afectar el proceso de reconocimiento administrativo pensional, debe contemplarse para el efecto lo prescrito por los artículos [70](#), [71](#), [73](#), [74](#) y [75](#) del Decreto 2665 de 1988 y el manual de cobro coactivo de Colpensiones bajo las siguientes premisas:

1. Debe determinarse el valor de la deuda objeto de cobro por mora patronal.
2. Una vez determinada la deuda debe clasificarse como (i) Deuda recuperable, (ii) Deudas de difícil cobro, (iii) Deudas irrecuperables o incobrables.

H. En consecuencia, la imputación de tiempos en mora patronal se realiza bajo el supuesto de clasificación de la deuda provisional que permita adelantar las gestiones de cobro hasta la etapa coactiva, incluyendo la declaratoria de remisibilidad de la deuda.

I. Debe resaltarse que los únicos periodos que serán objeto de imputación en mora patronal serán aquéllos en los cuales se verifique que en su momento el Instituto de Seguro Social y Colpensiones, NO llevaron a cabo acciones de cobro (persuasivo y coactivo) contra los empleadores y existan solicitudes de reconocimiento pensional pendientes de resolver.

J. En virtud de lo anterior, es necesario implementar los criterios jurídicos y operativos que no permitan trasladar al trabajador las consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones del empleador y de esta manera, garantizar la protección efectiva del derecho a la seguridad social de los afiliados, para el reconocimiento de todas las prestaciones económicas

previstas para el régimen de prima media con prestación definida, inclusive la derivada de las actividades de alto riesgo, y la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

K. Para ello, esta Circular define el trámite que debe seguir, en el marco de sus competencias, la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología y la Vicepresidencia de Financiamiento e Inversiones.

II. FUNDAMENTOS FÁCTICOS.

A. La aplicación del precedente judicial, demanda la implementación de un esquema de operación misional que mitigue el riesgo para la administradora por la imputación de tiempos en la Historia laboral, o para el reconocimiento de prestaciones económicas, en la medida que la información de las bases de datos no ofrece certeza del extremo final de la relación laboral, entre otras, debido a las siguientes circunstancias que bien (i) no dependen de la administradora o que (ii) se trate de inconsistencias en la información de historia Laboral trasladada del 155 o de los fondos privados de pensiones (AFP's):

1. Omisión del empleador en el reporte de las novedades de nómina que afectan la relación laboral.
2. Existencia de pagos realizados por el empleador aportante sin el correspondiente medio magnético (detalle) de los afiliados por los que realizó el pago.
3. Errores en tipo y número de documento del afiliado o del empleador aportante.
4. Novedades de retiro reportadas y no registradas en la base de datos
5. Información de traslados entre fondos desactualizada en la base de datos de afiliación.
6. Información de traslado recibida de las AFP sin las novedades de retiro o si se encuentra reportada no esta cargada en las bases de datos.

B. Las anteriores deficiencias de la información se configuran en la Historia Laboral del afiliado (a), como deuda del empleador por no pago, lo cual no permite acreditar la existencia de una relación laboral, de tal manera que la leyenda informativa "su empleador presenta deuda por no pogo' no puede ser interpretada ni configurarse como una prueba válida de los extremos de la relación laboral, por tanto, no puede calificarse como una falta de gestión de cobro por parte de la administradora.

C. Del mismo modo ha de tenerse en cuenta que las inconsistencias en la base de datos, o la mora existente, recibidas de la antigua administradora del Régimen de Prima Media pueden presentar una antigüedad de 20 años o más y que en muchos de estos casos, los empleadores, ya sean personas jurídicas o naturales, no existen porque fueron liquidados de hecho o por procesos concursales; eventos que no impiden que se dé inicio a las acciones de cobro pertinentes, así como las correspondientes denuncias penales contra los representantes legales o contra quienes hubieren asumido las obligaciones laborales de los empleadores liquidados, pero en los cuales la gestión de cobro tiene resultados inciertos existiendo una alta probabilidad de que la recuperación de los aportes adeudados, no se obtenga.

III. TRÁMITE DE ASUNCIÓN DE MORA PATRONAL POR PARTE DE LAS VICEPRESIDENCIAS DE BENEFICIOS Y PRESTACIONES, OPERACIONES Y TECNOLOGÍA Y FINANCIAMIENTO E INVERSIONES.

A. Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones - Gerencia Nacional de Reconocimiento.

Una vez recibida la solicitud de prestación económica y asignada por reparto al analista que la deba resolver, éste deberá llevar a cabo la verificación en los aplicativos correspondientes para determinar el estado en el cual se encuentra la historia laboral unificada y tradicional del petionario.

Efectuada la validación y en caso de evidenciar que la historia laboral deba ser objeto de corrección, porque no se encuentran todos los periodos esgrimidos por el petionario o por que no se reflejan los aportes adicionales por alto riesgo, sobre los cuales fundamenta su solicitud de reconocimiento, deberá remitir el caso a la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología - Gerencia Nacional de operaciones, para lo de su competencia.

En caso de que reciba respuesta por parte de la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología - Gerencia Nacional de Operaciones, en la que se informe que la historia laboral del afiliado cuya corrección fue solicitada presenta periodos en mora o de corrección de inconsistencias, deberá expedir auto de suspensión de términos, con el fin de requerir al afiliado para que allegue los siguientes documentos originales, por cada empleador identificado con deuda, con los cuales se acredite la existencia de la relación laboral y le permitan a la Vicepresidencia de Financiamiento e Inversiones - Gerencia Nacional de Aportes y Recaudo, iniciar las acciones pertinentes:

a) Documentos y/o certificaciones del empleador:

- i. El escrito de aceptación de la renuncia, o
- ii. La liquidación final de prestaciones, o
- iii. El recibo de pago definitivo de la liquidación final de prestaciones, o
- iv. El título de consignación de la liquidación final de prestaciones
- v. Tu futuro lo construimos entre los días

b) Documentos emanados de entidades de protección laboral y de seguridad social:

- i. Certificación de existencia y representación del empleador o de su liquidación
- ii. Certificación original de afiliación al fondo de cesantías,
- iii. Certificación de EPS de afiliación
- iv. Certificación de Cajas de Compensación Familiar
- v. Certificación de la Administradora de Riesgos Laborales

Los documentos en copia sólo serán admitidos para certificaciones laborales de empresas liquidadas señaladas en el literal a), pero su análisis probatorio de validez será condicionado a la información aportada prevista en el literal b)

El término por el cual se suspende el trámite es de dos (2) meses, contados a partir de la comunicación del auto de suspensión al afiliado, de los cuales se le conceden hasta diez (10) días hábiles al asegurado para aportar los documentos necesarios y el tiempo restante a la Vicepresidencia de Financiamiento e Inversiones Gerencia Nacional de Aportes y Recaudo para

lo de su competencia con base en lo aportado por el afiliado; si no se allegan los documentos se procede con la decisión con la HL tal como reposa en los archivos de la entidad.

PARÁGRAFO: No se requerirá el aporte de documentos para establecer los extremos laborales de la mora, registrada entre el periodo 1967 1994, ya que los extremos de la mora se pueden establecer con base en la información que reposa en la entidad según el estado de deuda del aportante verificándose las novedades laborales de la historia laboral del trabajador afectadas por dicha mora.

4. Con la historia laboral corregida, con la información recaudada en el periodo de suspensión de términos y con la labor desplegada por la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología - Gerencia Nacional de Operaciones y la Vicepresidencia Financiamiento e Inversiones Gerencia Nacional de Aportes y Recaudo, procederá a resolver la solicitud prestacional dejando expresa constancia de lo siguiente:

a) El reconocimiento pensional se lleva a cabo con base en los tiempos efectivamente laborados y/o cotizados y con los reportados en mora en la historia laboral, con base en la información que al efecto reporten las Vicepresidencias de Operaciones y Tecnología - Gerencia Nacional de Operaciones y Financiamiento e Inversiones - Gerencia Nacional de Aportes y Recaudo.

b) La remisión del caso a la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General - Gerencia Nacional de defensa Judicial para dar inicio a la respectiva denuncia penal.

B. Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología Gerencia Nacional de Operaciones

1. Atender el requerimiento efectuado por la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones - Gerencia Nacional de Reconocimiento relacionado con la corrección de la historia laboral.

2. Una vez revisados los aplicativos y demás soportes informáticos, informar a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones - Gerencia Nacional de Reconocimiento, respecto a:

a) La corrección total de la historia laboral.

b) La imposibilidad de corregir la historia laboral porque aparecen periodos en los cuales se evidencia omisión en el reporte de novedades, pago de aportes sin detalle (medios magnéticos faltantes), sobre los cuales no procede aplicar la mora patronal sino la omisión de afiliación, o el cargue de tiempos pese a no existir el medio magnético con el detalle.

3. En caso de evidenciar que en la historia laboral cuya corrección se solicitó, aparecen reportados periodos en mora o por que no se evidencia el pago adicional por actividades de alto riesgo, deberá, de forma adicional, informar a la Vicepresidencia de Financiamiento e inversiones - Gerencia Nacional de Aportes y Recaudo, para que proceda a determinar la existencia de deuda patronal o emitir concepto sobre la situación encontrada.

4. De acuerdo a la información que le suministre la Vicepresidencia de Financiamiento e Inversiones - Gerencia Nacional de Aportes y Recaudo, sobre la determinación de deuda, procedencia de depuración de información de la deuda patronal y la procedencia de cargar los periodos reportados en mora, la Vicepresidencia de Operaciones Y Tecnología Gerencia Nacional de Operaciones, deberá corregir la historia laboral, cargar los tiempos a los que aplique la implementación del precedente judicial de mora patronal, identificando los ciclos o periodos

de cotización cargados, hecho lo anterior remitirá la Historia Laboral a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones - Gerencia Nacional de Reconocimiento, para lo de su competencia.

C. Vicepresidencia de Financiamiento e Inversiones - Gerencia Nacional de Aportes y Recaudo

1. Efectuar las validaciones de los casos que le reporte la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología Gerencia Nacional de Operaciones como mora patronal: Determinar deuda o emitir concepto sobre la situación encontrada.

Con las evidencias documentales entregadas por el afiliado o con el análisis de la información con el estado del empleador si se trata de periodos en mora antes del 1 de enero de 1995, proceder a emitir concepto de acuerdo a la evaluación del caso sobre la aplicación del precedente judicial de mora patronal, en el cual se debe: (i) determinar la mora patronal, (ii) que permita dar inicio a las acciones de cobro persuasivo que procedan y (iii) constituir el título liquidación certificada de deuda cuando no se haya logrado recaudar la respectiva cartera, para trasladar a la Gerencia Nacional de Cobro para que se dé inicio al proceso de cobro coactivo.

2. Una vez entregados los documentos por el afiliado, contará con el término de un (1) mes y veinte (20) días hábiles para llevar a cabo las validaciones necesarias.

PARÁGRAFO: Para los casos en los que solo se presenten deudas comprendidas durante el periodo 1967 1994 donde no se requiere información del afiliado y por lo tanto, no resulta pertinente requerirlo para que allegue documentos por este periodo, el término empezará a contar a partir del momento en el cual reciba el caso de la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología Gerencia Nacional de Operaciones.

3. Informar a la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología - Gerencia Nacional de operaciones, sobre los resultados del proceso de depuración, para que procedan a efectuar la respectiva corrección de la historia laboral del afiliado y/o cargar en la historia laboral los periodos en los que proceda la aplicación del precedente judicial.

4. Bloquear el acceso del portal del aportante para aquellos empleadores morosos respecto de los cuales deba darse inicio a las acciones de cobro (persuasivo) con el fin de que no sea modificada por este medio, la información tenida en cuenta dentro del proceso de depuración.

D. Vicepresidencia de Financiamiento e Inversiones - Gerencia Nacional de Cobro.

1. Dar inicio a las acciones de cobro coactivo, dentro de los casos de mora patronal que para el efecto le reporte la Gerencia Nacional de Aportes y Recaudo.

2. De conformidad con lo establecido en los numerales Vii y VIII de los fundamentos jurídicos de esta circular para el inicio de las acciones de cobro se debe contemplar lo previsto por los artículos [70](#), [71](#), [73](#), [74](#) y [75](#) del Decreto 2665 de 1988 y el manual de cobro coactivo de Colpensiones.

Los lineamientos establecidos en la presente Circular tienen como propósito determinar el procedimiento para la asunción de los aportes patronales en mora para el reconocimiento de las prestaciones económicas del régimen de prima media con prestación definida y una comunicación efectiva con el ciudadano garantizando su derecho a la seguridad social, razón por la cual, se comunica para su debido cumplimiento.

MARIO FIDEL RODRIGUEZ NARVÁEZ

Vicepresidente Jurídico y Secretario General

Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

NOTAS AL FINAL:

1. Ver: Sentencias C-[177](#) de 04 de mayo de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-[1125](#) de 9 de noviembre de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-[030](#) de 28 de enero de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-[853](#) de 27 de noviembre de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; T-[042](#) de 02 de febrero de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-362 de 06 de mayo de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; T-668 de 08 de septiembre de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-142 de 14 de marzo de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

2. Ver sentencias Rad. 44705 del veinticinco (25) de febrero de dos mil quince (2015); Rad. 45227 del nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014). Sentencias de 22 de julio de 2008; Rad. 44501 del veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014); Rad. No. 34270 del 14 de junio de 2011; Rad. No. 41023; 21 de febrero de 2012; Rad. No. 38756; 29 de mayo de 2012; Rad. No. 38948; 21 de agosto de 2013, Rad. No. 44996.

3. Ver: Sentencias de Sección Segunda, Subsección A, Expediente No. 760012331000200303702; Unificación, Sección Segunda, Expediente No. 4400123310002008015001.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

