



## SALA CUARTA DE DECISIÓN LABORAL

Medellín, seis (06) de mayo de dos mil veintidós (2022)

EJECUTANTE:	<b>PROTECCIÓN S.A</b>
EJECUTADA:	<b>COOPERATIVA NACIONAL DE TECNICOS FERROVIARIOS “EN LIQUIDACIÓN”</b>
TIPO DE PROCESO:	<b>EJECUTIVO.</b>
DECISIÓN:	<b>REVOCA-ORDENA.</b>

En la fecha, el **TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, SALA CUARTA DE DECISIÓN LABORAL**, se reunió para resolver la apelación presentada por el apoderado de la parte Ejecutante, en el Proceso Ejecutivo Laboral adelantado por **PROTECCIÓN S.A** en contra de la **COOPERATIVA NACIONAL DE TECNICOS FERROVIARIOS “EN LIQUIDACIÓN”**, frente a la decisión adoptada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bello, en **Auto** proferido el 19 de julio de 2021, mediante el cual se abstuvo de librar mandamiento de pago y rechazó la acción Ejecutiva presentada.

### **SIN ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN ESTA INSTANCIA.**

La Sala, previa deliberación, adoptó el proyecto presentado por la Ponente, el cual se traduce en la siguiente decisión:

### **ANTECEDENTES**

La parte Ejecutante solicita se libre mandamiento de pago en contra de la Parte Ejecutada, por los aportes obligatorios en pensión, los intereses de mora causados y no pagados hasta el 16/04/2021, y los que se causen a partir del requerimiento pre jurídico hasta el pago efectivo de la obligación.

Que actualmente adelanta las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los diferentes empleadores, y para tales efectos, la liquidación mediante la cual la Sociedad determina el valor adeudado presta mérito ejecutivo de conformidad con el artículo 24 de la Ley 100 de 1.993 y el Numeral h del artículo 14 del Decreto 656 del 24 de marzo de 1994.

Que La empresa Ejecutada incumplió con las autoliquidaciones y el pago de los aportes mensuales correspondientes a la cotización por Pensión Obligatoria de sus trabajadores, la cual asciende a la suma total de \$88.639.220.

Y que de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2633 de 1994, vencidos los plazos para efectuar las consignaciones por parte de los empleadores, la entidad Administradora

mediante comunicación dirigida al empleador moroso, lo requerirá. Si dentro de los quince (15) días siguientes a dicho requerimiento el empleador no se ha pronunciado, se procederá a elaborar la liquidación, la cual prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

### AUTO

El Juzgado de instancia se abstuvo de librar mandamiento de pago y rechazó la acción Ejecutiva presentada, argumentando que para poder iniciar el trámite ejecutivo vía judicial por cobro de los aportes en mora, Protección S.A debe cumplir no solo con el artículo 100 y ss. del CPL, el artículo 422 del CGP y el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino también, con el procedimiento establecido en la Resolución 2082 de 2016 (anexo 2 medio digital). Ellos son:

1. El aviso de incumplimiento, el cual debe ser remitido al deudor en los términos establecidos en los artículos 8° y 9° de la Resolución 2082 de 2016.
2. Para las Administradoras privadas del Sistema de Protección Social, la expedición de la liquidación que preste mérito ejecutivo, en un máximo de 4 meses contados a partir de la fecha límite de pago.
3. Una vez constituido el título ejecutivo, se deben realizar las acciones persuasivas que implican "(...) contactar al deudor como mínimo dos veces (...)", la primera vez a los 15 días siguientes a la data en que adquiere firmeza el título ejecutivo y la segunda, 30 días posteriores al primer contacto, sin superar el termino de 45 días en total.
4. Una vez adelantado el tramite anterior, y sin sobrepasar el termino de 5 meses, se podrán iniciar las acciones judiciales en contra de los deudores.

Dijo el A-quo que Protección S.A señaló en su escrito que la parte Ejecutada no contestó los requerimientos previos efectuados para la solución definitiva de la deuda de aportes de pensión obligatoria, por lo cual dicho Fondo no cumplió con el procedimiento para que el título reúna los requisitos formales; dado que solo envió la comunicación mediante la cual se pretende su constitución en mora, por correo certificado a la dirección de correspondencia de la Ejecutada, pero no dio cumplimiento a los requisitos anteriormente enlistados, pues se evidencia que en relación con las acciones persuasivas posteriores a la elaboración del título, las mismas brillan por su ausencia, sin que la parte actora haya indicado siquiera sumariamente la presencia de alguna causal que diera pie a la no realización de dichas acciones de cobro.

### RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN PARTE EJECUTANTE:

Indica no desconocer la existencia del Decreto 444 del 28 de junio de 2013, modificado por la Resolución 2082 de 2016 que establecen los estándares de cobro que debían implementar las Administradoras del Sistema de Protección Social, y con ello, las prácticas a mejorar de la gestión de cobro, optimizando el recaudo de la cartera de mora, estableciéndose en éste último, otros estándares, y el "anexo técnico", a través del cual las Administradoras mejorarán los procesos de recaudo en sus carteras.

Que sin embargo, el título ejecutivo objeto del cobro judicial en asunto de aportes a la Seguridad Social en Pensión, se constituye en debida forma con el solo requisito de haberse enviado al empleador moroso la comunicación en donde se le informa de la

deuda existente; por ende, la liquidación presentada por PROTECCIÓN S.A. contiene una obligación clara y exigible a cargo de la empresa Ejecutada, cumpliéndose con los requisitos exigidos por la Resolución 2082 de 2016, los cuales son de índole administrativo y facultan a la UGPP para exigir o sancionar a las Administradoras, pero no para invalidar el título Ejecutivo como tal.

Que exigir requisitos diferentes a los consagrados en el artículo 2 del Decreto 2633 de 1994, es desconocer la labor de cobro realizada por el Fondo de pensiones, tales como, los requerimientos o llamadas previamente realizadas, además de las gestiones y comunicaciones que se envían a los empleadores, esto es, las Bitácoras en las cuales se les hace conocer el estado de sus cuentas y saldos pendientes; lo que implicaría dejar de reconocer que lo que está haciendo el empleador es evadir la responsabilidad que tiene con sus trabajadores e institucionalizar un mecanismo efectivo para la evasión en el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social mediante sencillas maniobras de ocultamiento, clausura o cierre de empresa, o manifestaciones que evitarían ser requeridos.

3

### CONSIDERACIONES:

- **Competencia:** Ppio. Consonancia art. 66A del C.P.T. y S.S, adicionado, art 35 de la L. 712 de 2001.
- **Objeto:** Determinar si en el caso a estudio, le asistió o no razón al A quo al abstenerse de librar mandamiento de pago y rechazar la acción Ejecutiva instaurada por el Fondo de pensiones en contra del empleador aquí Ejecutado. Veamos:

El artículo 24 de la ley 100 de 1993 señala:

**“ACCIONES DE COBRO.** Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. **Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo”.**

El Decreto 2633 del 29 de noviembre de 1994 en la parte pertinente aduce:

**“COBRO POR JURISDICCIÓN COACTIVA.**

Artículo 2°.- Del procedimiento para constituir en mora al empleador. Vencidos los plazos señalados para efectuar las consignaciones respectivas por parte de los empleadores, la entidad administradora, mediante comunicación dirigida al empleador moroso lo requerirá, si dentro de los quince (15) días siguientes a dicho requerimiento el empleador no se ha pronunciado, se procederá a elaborar la liquidación, la cual presentará mérito ejecutivo de conformidad con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993”.

**“COBRO POR JURISDICCIÓN ORDINARIA**

Artículo 5°.- Del cobro por vía ordinaria. En desarrollo del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, las demás entidades administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida del sector privado y del régimen de ahorro individual con solidaridad adelantarán su correspondiente acción de cobro ante la jurisdicción ordinaria, informando a la Superintendencia Bancaria con la periodicidad que esta disponga, con carácter general, sobre los empleadores morosos en la consignación oportuna de los aportes, así como la estimación de sus cuantías e interés moratorio, con sujeción a lo previsto en el artículo 23 de la Ley 100 de 1993 y demás disposiciones concordantes.

Vencidos los plazos señalados para efectuar las consignaciones respectivas por parte de los empleadores, la entidad administradora, mediante comunicación dirigida al empleador moroso lo requerirá. Si dentro de los quince (15) días siguientes a dicho requerimiento el empleador no

se ha pronunciado, se procederá a elaborar la liquidación, la cual prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993”.

Y la Resolución 2082 del 06 de octubre de 2016 refiere:

...

#### TITULO I

...

#### CAPÍTULO III. ESTÁNDAR DE ACCIONES DE COBRO.

...

“ARTÍCULO 11. CONSTITUCIÓN TÍTULO EJECUTIVO. La Unidad verificará que las administradoras privadas hayan expedido en un plazo máximo de cuatro (4) meses contado a partir de la fecha límite de pago, la liquidación que preste mérito ejecutivo sin perjuicio de lo dispuesto en las normas legales aplicables al respectivo subsistema. Y para las administradoras públicas, el plazo máximo para expedir el acto administrativo que preste mérito ejecutivo, es de seis (6) meses”.

“ARTÍCULO 12. ACCIONES PERSUASIVAS. **Una vez las Administradoras constituyan el título que presta mérito ejecutivo, deben contactar al deudor como mínimo dos veces. El primer contacto lo deben realizar dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la constitución 1 firmeza del título ejecutivo, según el caso, y el segundo, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha en que se realizó el primer contacto, sin superar cuarenta y cinco (45) días calendario, de conformidad con los criterios que se definen en el Anexo Técnico Capítulo 3”.**

“ARTÍCULO 13. ACCIONES JURÍDICAS. Vencido el plazo anterior las administradoras contarán con un plazo máximo de cinco (5) meses para dar inicio a las acciones de cobro coactivo o judicial, según el caso”.

#### TITULO II

...

#### CAPÍTULO II. CONDUCTAS SANCIONABLES Y DOSIFICACIÓN DE LA SANCIÓN.

“ARTÍCULO 16. CONDUCTAS SANCIONABLES Y DOSIFICACIÓN DE LA SANCIÓN. La Unidad en uso de la competencia sancionatoria determina las siguientes conductas como constitutivas de incumplimiento a los estándares de cobro fijados en la presente resolución, con la respectiva dosificación dentro del monto máximo autorizado de doscientas (200) UVT, así:

...

2. Estándar de Aviso de Incumplimiento: El valor de la sanción por incumplimiento a este estándar será acorde a la conducta en la que incurra la Administradora, así:

Conducta Sancionable	Sanción
No constituir el Título ejecutivo en el Plazo señalado en la presente resolución.	Cincuenta (50) UVT
No enviar las comunicaciones al aportante deudor, o no disponer de la evidencia cuando es requerida por la Unidad.	Cincuenta (50) UVT
Enviar las comunicaciones al aportante deudor por fuera del término señalado en la presente resolución.	Treinta (30) UVT
<b><u>No utilizar los parámetros mínimos establecidos para las comunicaciones en el Anexo Técnico Capítulo 3.</u></b>	<b><u>Veinte (20) UVT</u></b>
No iniciar las acciones de cobro coactivo o judicial en el término establecido.	Cincuenta (50) UVT

Ahora bien, frente a la constitución del título ejecutivo por la mora del empleador en el pago de los aportes al SGP estando vigente la afiliación o el vínculo laboral del trabajador afiliado, la Sala de Casación Laboral de la C. S. de J. ha considerado lo siguiente:

- SL 715-2013 Rad 42468 del 09/10/2013 M.P GUSTAVO LÓPEZ ALGARRA:

“De otro lado, en lo referente al segundo cargo, reitera la Sala lo expuesto al resolverse la acusación que presentó la recurrente principal, en lo atinente al deber de las administradoras de fondos de pensiones del cobro de las cotizaciones pensionales en mora y la consecuencia de no hacerlo, postura iniciada, como se dijo, con la

sentencia transcrita por el Tribunal, y ratificada, entre otras, con las de 9 de septiembre de 2009 y del 28 de agosto de 2012, radicaciones 35211 y 43188, respectivamente. En la primera de las referenciadas se dijo:

...

“En este orden, el Decreto 656 de 1994 estableció el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones y le impuso a dichas entidades una serie de obligaciones, entre las que se cuenta la de “adelantar las acciones de cobro de las cotizaciones retrasadas”, para lo cual las cuentas de cobro que se elaboren por las sumas que se encuentren en mora “prestarán mérito ejecutivo” (art. 14-h), de donde se deduce que el legislador le dio a dichas administradoras las herramientas necesarias para hacer efectivo el cobro de los aportes en mora, ...”.

- SL5665-2021, Rad 89279 del 01/12/2021 M.P FERNANDO CASTILLO CADENA

“Se tiene -y solo aludiendo a este precepto-, que la AFP no dio cuenta del cumplimiento del deber fijado por esta norma, consistente en que pasados 3 meses en que incurrió en mora el empleador, esta hubiera iniciado el cobro extra judicial e, inclusive, la acción judicial. Resulta oportuno recordar que las administradoras de naturaleza privada, les corresponde constituir en mora al deudor moroso en el pago de los aportes a efectos de proceder ante la jurisdicción ordinaria para obtener el pago de la acreencia, para lo cual la ley dotó a la liquidación, emanada de la administradora, de mérito ejecutivo...”.

Así las cosas, la Sala no está de acuerdo con el A quo en cuanto se abstuvo de librar mandamiento de pago, rechazando la presente acción Ejecutiva, bajo el argumento de que para poder iniciar el trámite ejecutivo vía judicial por cobro de los aportes en mora, Protección S.A debía cumplir no solo con el artículo 100 y ss. del CPL, el artículo 422 del CGP y el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino también, con el procedimiento establecido en la Resolución 2082 de 2016; pues como bien se dejó sentado en la normatividad y jurisprudencia en cita, la liquidación mediante la cual la Administradora determinó el valor adeudado, es el que presta mérito ejecutivo, sin que se exija un protocolo u anexo técnico para que dicho documento tenga validez.

Y es que aunque es cierto que la Resolución 2082 de 2016 exige a las Administradoras el cumplimiento de un protocolo bajo unos estándares de cobro fijados, no es menos cierto que la consecuencia jurídica de su incumplimiento conlleva una sanción pecuniaria a favor de la UGPP, más no la pérdida de Validez del título Ejecutivo, tal como lo hizo notar la parte apelante.

Es por lo anterior que el Juzgado de instancia deberá examinar y analizar de fondo la liquidación mediante la cual Protección S.A determinó el valor adeudado, y en el que sustenta el título Ejecutivo, sin realizar exigencias contenidas en la Resolución 2082 de 2016 para su admisión. **REVOCA.**

Sin Costas procesales en ésta instancia, al prosperar el recurso interpuesto.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el Auto proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bello el 19 de julio de 2021, dentro del Proceso Ejecutivo Laboral promovido por

**PROTECCIÓN S.A** en contra de la **COOPERATIVA NACIONAL DE TECNICOS FERROVIARIOS "EN LIQUIDACIÓN"**, en cuanto se abstuvo de librar mandamiento de pago y rechazó la acción Ejecutiva presentada; para en su lugar, **ORDENAR** a dicho Juzgado, examinar la admisión del mismo sin exigirle requisitos contenidos en la Resolución 2082 de 2016, según lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO:** Sin Costas Procesales en esta instancia.

Lo resuelto se notifica por ESTADOS.

Los Magistrados,



**NANCY GUTIÉRREZ SALAZAR**



**CARLOS ALBERTO LEBRÚN MORALES**



**MARÍA EUGENIA GÓMEZ VELÁSQUEZ**

**EL SUSCRITO SECRETARIO DEL  
TRIBUNAL SUPERIOR DE  
MEDELLÍN – SALA LABORAL -  
HACE CONSTAR**

Que el presente Auto se notificó por  
estados electrónicos N ° 078 del  
09/05/2022

consultable aquí:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunalsuperior-de-medellin-sala-laboral/130>



**SALA CUARTA DE DECISIÓN LABORAL  
SALVAMENTO DE VOTO**

Radicado : **05088 31 05 001 2021 00272 01**  
Ejecutante : **PROTECCION S.A.**  
Ejecutado : **COOPERATIVA NACIONAL DE TÉCNICOS  
FERROVIARIOS EN LIQUIDACIÓN**

Respetando el criterio tenido en cuenta por mis compañeros de Sala, **me aparto de la decisión mayoritaria, en cuanto revocó la decisión de Primera Instancia, que se abstuvo de librar mandamiento de pago;** toda vez que en estos casos estamos en presencia del denominado *título complejo*, requiriéndose de una serie de requisitos que deben darse para poderse hablar de *título*, con sus características esenciales, de ser claro, expreso y exigible. Y pese a que el *a quo* revisó que se cumplieran los requisitos legales exigidos para la procedencia de la acción ejecutiva, solicitando a la Administradora de Fondos de Pensiones, para que acreditara los requerimientos efectuados al empleador, en la forma y términos consagrados en la Resolución No 2082 de 2016 emanada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, no se dio respuesta positiva. Recordemos que en estos casos el título lo constituyente unilateralmente la Administradora de Fondos de Pensiones, ejecutante; procedimiento reglado que debe acatar.

Así las cosas, se observa que el Juzgado revisó que de manera efectiva se cumplieran los requisitos legales exigidos para la procedencia de la acción ejecutiva, requiriendo a la Administradora de Fondos de Pensiones, para que acreditara los requerimientos efectuados al empleador, en la forma y términos consagrados en la Resolución No 2082 de 2016 emanada de la Unidad Administrativa

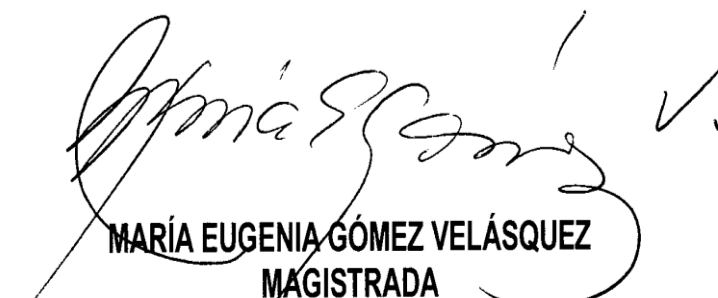
Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Estándares, que garantizan el debido proceso, fijados en desarrollo de las facultades que el Legislador le otorgó a la UGPP, en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual “...*La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras...*”; disponiendo en el Parágrafo 1° que **las Administradoras están obligadas a aplicar los estándares de procesos fijados por la UGPP**; veamos:

*“...PARÁGRAFO 1o. Las administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para tal efecto las administradoras estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP. La UGPP conserva la facultad de adelantar el cobro sobre aquellos casos que considere conveniente adelantarlos directamente y de forma preferente, sin que esto implique que las administradoras se eximan de las responsabilidades fijadas legalmente por la omisión en el cobro de los aportes...”* (Negritas fuera de texto).

De acuerdo a lo anterior, para constituir el título ejecutivo, no es optativo sino de obligatorio cumplimiento para las Administradoras de Fondos de Pensiones, cumplir con los avisos de incumplimiento, los requerimientos y las acciones persuasivas al empleador moroso, contactando al deudor como mínimo dos (2) veces en la forma y términos descritos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP, como requisito previo para proceder a la acción ejecutiva; tal como lo explicó la Juez de Primera Instancia.

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente me aparto de la decisión mayoritaria y salvo el voto.

  
**MARÍA EUGENIA GÓMEZ VELÁSQUEZ**  
**MAGISTRADA**