

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2020-00467-00**, de **ASSOCIATED COMPANY LAWYERS S.A.S. "ASCOML S.A.S."** en contra de **JORGE HERNANDO MELÉNDEZ LÓPEZ**, informando que el representante legal de la sociedad demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 565

Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021

El representante legal de **ASSOCIATED COMPANY LAWYERS S.A.S. "ASCOML S.A.S."**, señor **YEFERSON ANDRES LÓPEZ MARTÍNEZ**, mediante memorial del 13 de agosto de 2021 interpone recurso de reposición y en subsidio apelación, en contra del Auto Interlocutorio No. 469 del 12 de agosto de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se dé trámite a la demanda interpuesta, librando el mandamiento de pago a favor de la sociedad que él representa; o, de lo contrario, se conceda el recurso de apelación para que el Superior revoque la decisión y ordene librar el mandamiento de pago.

Como fundamento de su petición señala que, el objeto del contrato de prestación de servicios suscrito entre la sociedad demandante y el demandado, era lograr la fijación de un régimen de visitas a favor de un menor de edad, controversia que es conciliable, siendo además que, acudir a dicho mecanismo alternativo de solución de conflictos, previo a acudir a la jurisdicción, es un requisito de procedibilidad so pena del rechazo de la demanda.

Refiere que, en tal virtud, para poder iniciar el proceso de familia debía primero agotarse el requisito de procedibilidad, lo cual se realizó el 20 de septiembre de 2019. Que, si bien es cierto, después de que se declara fallida la conciliación se puede acudir ante el Juez competente para que defina el derecho, lo cierto es que ello nunca se efectuó, toda vez que el demandado no quiso otorgar el poder para iniciar la acción judicial, omisión que no es atribuible a la demandante, máxime cuando cumplió con la obligación contratada.

De otro lado, sostiene que no es cierto que no se encuentre acreditada la gestión realizada por la sociedad mandataria en el trámite de la conciliación prejudicial; que como para ese momento él no se encontraba inscrito en el Registro Nacional de Abogados, optó por contratar abogados que llevaran dicha gestión en nombre de la sociedad **ASCOML S.A.S.**, posibilidad que no está prohibida por la ley, y sí es una facultad atribuida al representante legal. Además, indica que en el objeto contractual no se estableció que la gestión contratada debiera ser realizada por la mandataria de forma personal o exclusiva, por lo que era normal que se contrataran abogados para cumplir con dicha finalidad.

Señala que ante dicha circunstancia, el Juzgado pudo inadmitir la demanda, y exigir que se allegara certificación laboral de los abogados **LICETH PAOLA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** y **JORGE IVAN GUERRERO VÁSQUEZ**, y no rechazarla; y que debió tenerse en cuenta que el documento con el que se llevó a cabo el trámite de conciliación tenía el membrete de esa sociedad y no el personal de aquellos profesionales del derecho.

Finalmente, frente al argumento esbozado por el Juzgado relativo a que la obligación no es clara por no establecerse en la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios si los pagos de \$100.000 debían hacerse al mes siguiente de la conciliación o no, el recurrente afirma que es *“eminente lógicamente”* que los pagos restantes de \$100.000 *“dentro de los 5 días de cada mes”* deben correr desde el mes siguiente en que se celebró la audiencia pues el objeto del contrato era *“iniciar proceso de familia”*, proceso que se inició con la conciliación y por esa iniciación debían pagarse unos honorarios.

Señala que, al leer la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios se observa una condición de temporalidad, a saber: (i) la fecha de la audiencia y (ii) los siguientes pagos dentro de los 5 días de cada mes *“después de esa fecha”*; además, que es *“lógico”* que la condición *“cada mes”*, viene amarrada al establecimiento de la fecha de la audiencia y a partir de esa condición se inician las demás.

En relación con lo establecido en el párrafo 1 de la cláusula segunda, indica que el objeto del contrato era *“iniciar proceso de familia”*, lo cual se llevó a cabo con la solicitud de conciliación como requisito de procedibilidad. Que esa conciliación podía terminar con un acuerdo conciliatorio o no, de manera que, si dicho trámite terminaba con acuerdo se activaba la ejecución del párrafo, pues le surgía al mandante el deber de pagar el restante en un solo contado; empero, como en este asunto no se logró un acuerdo, aquella condición no se activó, y se debía continuar con la siguiente parte de la cláusula segunda, conforme a la cual: *“el restante a cuotas de cien mil pesos (\$100.000) dentro de los 5 días de cada mes”*.

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos*

interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se hiciera por estados...”.

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 12 de agosto de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

No obstante lo anterior, desde ya debe decirse que no se encuentran motivos que lleven a variar la decisión adoptada en el Auto recurrido y, en consecuencia, que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

En primer lugar, se tiene que el recurrente manifiesta que sí se encuentra cumplido el objeto contractual pactado con el demandado, toda vez que, a su juicio, la obligación de **“iniciar proceso de familia en contra de la señora Diana Carolina Urrea Santana, con el fin de que se fije régimen de visitas a favor del menor Daniel Sneider Meléndez Urrea”** se cumplió con la audiencia de conciliación llevada a cabo ante el Procurador 128 Judicial II de Familia el día 25 de noviembre de 2019, por ser éste un requisito de procedibilidad previo a acudir a la jurisdicción de familia.

Sin embargo, el Juzgado se aparta del criterio expuesto por el actor, toda vez que, una cosa es un trámite de conciliación **prejudicial** como mecanismo de solución **alternativa** de conflictos, destinado a que las partes por sí mismas logren llegar a una solución que ponga fin a una controversia; y otra muy distinta es iniciar un **proceso** ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad de familia, para que sea un Juez quien, en uso de sus facultades y atribuciones constitucionales y legales, dirima el conflicto conforme a derecho.

Así las cosas, resulta claro que el señor **JORGE HERNANDO MELENDEZ LÓPEZ** contrató a la sociedad **ASSOCIATED COMPANY LAWYERS S.A.S.**, a efectos de que ésta, en su nombre, **“iniciara un proceso de familia”** para lograr la fijación del régimen de visitas de su hijo; de manera que, aunque la conciliación adelantada ante el Ministerio Público sea un requisito de procedibilidad, no significa por ello que la misma haga parte o sea *“el inicio”* del *“proceso de familia”* como lo pretende hacer ver el recurrente, pues éste tan solo iniciaría efectivamente con la presentación formal del poder y de la demanda ante el Juez competente; situación que no se encuentra acreditada en el presente asunto.

Debe decirse que el recurrente sostiene a lo largo de su recurso que, con la audiencia de conciliación del 25 de noviembre de 2019 se *inició* el proceso de familia contratado, por lo que es procedente el cobro judicial de los honorarios que se adeudan a la sociedad mandataria. Empero, contrario a ello, de la lectura del contrato de prestación de servicios el Despacho no observa que en esos términos haya sido pactada la obligación a cargo de la demandante, pues dicha conciliación no puede ser en sí misma considerada como un proceso de familia; es decir, de la literalidad de la cláusula primera no se desprende la

misma interpretación que el actor le está otorgando al contrato presentado como título ejecutivo.

En este punto es importa ponerle de presente al recurrente que, atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, éstas deben estar contenidas en un título **que dé plena fe de su existencia por sí mismo**, sin necesidad de elucubraciones, ni de requerimientos adicionales. Así pues, en casos como el presente, los documentos que se aporten para acreditar el título complejo, deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio sobre el contenido y el alcance de las cláusulas pactadas por las partes, lo cual no es propio del proceso ejecutivo.

Por lo mismo, no es de recibo que el recurrente afirme que es *“eminente lógico”* que las cuotas de los honorarios que se le adeudan, pactadas en la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios: *“el restante a cuotas de cien mil pesos (\$100.000) dentro de los primeros 5 días de cada mes”*, deben correr desde el mes siguiente en que se celebró la audiencia de conciliación, pues así no fue como quedó redactado. Y no es procedente que el vacío o la omisión sobre la fecha cierta en que iniciaban a contarse los meses en que debía hacerse el pago, sea subsanado con las explicaciones dadas por la parte demandante en su recurso, y menos aún con la interpretación del Juzgado, pues, se itera, al tratarse de un proceso ejecutivo, las obligaciones cuyo cumplimiento se persigue deben ser expresas, claras e inteligibles por sí solas.

Así entonces, tampoco resulta acertado que el recurrente sostenga que *“por costumbre, lógica y experiencia”* y de la *“correcta lectura”* de la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios se desprenda una condición de temporalidad que es la fecha de la audiencia y que de ahí sea dable entender que los siguientes pagos dentro de los 5 días de cada mes debieran realizarse *“después de esa fecha”*, pues nótese que, aun cuando así lo sostiene textualmente el actor en su recurso, lo relevante es cómo fue redactada la obligación en el contrato aportado como título base de recaudo, y de su literalidad no es posible extraer las fechas de pago con la claridad aludida por el recurrente.

Por los motivos señalados no es válido sostener, como lo hace el actor, que el Despacho haya omitido *“el deber de interpretar el contrato en conjunto, con lógica, en uso de la experiencia y la costumbre comercial”*, toda vez que dentro de un trámite ejecutivo no hay lugar a efectuar interpretaciones de las obligaciones contraídas por las partes en contienda, ya que si su redacción es expresa, clara y entendible, no es necesario acudir a mayores esfuerzos interpretativos para librar la orden de pago deprecada.

Finalmente, es importante resaltar que tampoco le asiste razón a la parte actora en relación con su reclamo relativo a que debió *inadmitirse* la demanda para que fueran allegadas las certificaciones laborales de los abogados **LICETH PAOLA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** y

JORGE IVAN GUERRERO VÁSQUEZ, y así acreditar que la gestión contratada por el demandado sí fue desarrollada por la sociedad mandataria.

Lo anterior, teniendo en cuenta que no es dable inadmitir la demanda ejecutiva cuando la falencia que se advierta sea respecto de la constitución del título base de recaudo, ya que la presentación del mismo (con el lleno de los requisitos legales) es el presupuesto o condición *sine qua non* de cualquier ejecución, de manera que su aportación debe hacerse de manera completa y oportuna, esto es, con la presentación de la demanda, pues no de otra forma puede constatarse al momento de su calificación, y no con posterioridad, si el demandante tiene a su favor o no una obligación clara, expresa y exigible que haga viable librar el mandamiento de pago.

Conforme a ello, tampoco sería procedente que, eventualmente, se pretendiera aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado.

Sobre este tema, se ha pronunciado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá¹ quien, frente a un caso de similares connotaciones, señaló lo siguiente:

*“Es así que sea lo primero advertir que el título ejecutivo debe ser allegado como anexo de la demanda, máxime cuando como en el presente asunto la constitución de la complejidad del título ejecutivo emerge de la integralidad de todos los documentos que evidencian en su conjunto la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, pues **a diferencia del proceso ordinario laboral, en el trámite ejecutivo no hay oportunidad para la subsanación de los yerros evidenciados en el líbello inicial y sus anexos, por lo que no resulta válida la entrega fraccionada de los documentos que se pretenden hacer valer para la ejecución pretendida.***

En punto de ello, no es válido que la parte ejecutante allegue con la alzada documentación para que ésta sea parte del título que al inicio pretendió ejecutar, más aún que en ésta instancia se revisa el ataque a la decisión del 19 de diciembre de 2017, data pretérita a la radicación de nuevos documentos.” (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Así las cosas, aun cuando el actor sostiene que los mencionados profesionales del derecho fueron contratados por él para llevar a cabo la gestión contratada, lo cierto es que desde la presentación de la demanda no fue aportado documento alguno que dé cuenta de dicha situación. Si bien es cierto el recurrente como representante legal de **ASCOML S.A.S.** cuenta con la facultad de *“Nombrar a los empleados necesarios para la debida ejecución del objeto social, la marcha de los negocios, fijarles funciones y remuneraciones”*², lo cual no ha sido desconocido por el Juzgado, también es cierto que ninguna documental se allegó para acreditar la vinculación que los Dres. **RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** y **GUERRERO VÁSQUEZ** tenían con esa sociedad y en virtud de la cual actuaran en nombre y representación del hoy demandado.

¹ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

² Literal c) del acápite de Facultades del Representante Legal del Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad ASSOCIATED COMPANY LAWYERS S.A.S.

Recuérdese que, la *solicitud de audiencia de conciliación prejudicial* fue radicada por la Dra. **RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** ante el Centro de Conciliación de la Procuraduría General de la Nación el 20 de septiembre de 2019 “*actuando en nombre y representación del señor JORGE HERNANDO MELÉNDEZ LÓPEZ*” (folio 15), sin que en ningún apartado de dicho documento se hiciera alusión alguna a que ella actuara por cuenta de **ASCOML S.A.S.**; debiéndose advertir en este punto que, el hecho de que el papel contentivo de la referida solicitud tenga incorporado en la parte inferior el nombre y los datos de contacto de la sociedad demandante, no es suficiente para tener por acreditado que la gestión realizada por la abogada se haya hecho por orden o acuerdo contractual suscrito con aquella.

Misma situación ocurre con la gestión del Dr. **GUERRERO VÁSQUEZ**, pues en el Acta de la audiencia de conciliación adelantada el 25 de noviembre de 2019 únicamente se dejó constancia de que le fue reconocida personería para actuar como apoderado sustituto del señor **JORGE HERNANDO MELÉNDEZ LÓPEZ**, sin que se haya indicado ni aportado alguna documental adicional que dé cuenta de que su actuación en dicha diligencia tenía asidero en algún contrato laboral, civil o comercial previamente celebrado con **ASCOML S.A.S.**

Corolario de lo anteriormente expuesto, se tiene que, la sociedad demandante no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 422 del C.G.P., pues los documentos aportados y con los que se pretendía acreditar la conformación del título ejecutivo complejo, no cumplen los requisitos de claridad, expresividad y exigibilidad, y, en consecuencia, no existe título que preste mérito ejecutivo y que permita librar mandamiento de pago a su favor. En consecuencia, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 12 de agosto de 2021.

Finalmente, respecto del recurso de apelación impetrado en subsidiariedad, es de resaltar que el mismo tiene como propósito que el Superior estudie la decisión de primer grado para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva.

Sobre su procedencia el artículo 65 del C.P.T. establece: “*Son apelables los siguientes autos proferidos **en primera instancia**: 8. El que decida sobre el mandamiento de pago*”. Sin embargo, el caso que nos ocupa, es un proceso ejecutivo laboral de única instancia, en el cual no procede el recurso de apelación.

Al respecto se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia T-319 de 2013, en la que señaló lo siguiente:

“14. Con todo, el precedente sobre la materia ha señalado que la doble instancia admite excepciones por vía legal, puesto que (i) no existe un mandato constitucional que obligue a todas las decisiones judiciales deban contar con ese mecanismo; (ii) esa garantía, respecto de la generalidades de decisiones de los jueces, no hace parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso; y (iii) el principio de doble instancia no puede tomar carácter absoluto, pues ello afectaría desproporcionadamente otros componentes del debido proceso, particularmente la necesidad de contar un procedimiento sin dilaciones injustificadas. Es por esta razón que la Constitución

delega al legislador la posibilidad de prever excepciones al principio de doble instancia frente a las sentencias, facultad que está sometida a las limitaciones explicadas en apartado anterior.

(...)

16. Como se indicó, la posibilidad de excepciones a la doble instancia se extiende incluso a la facultad del legislador de prever procesos de única instancia. Sin embargo, además de las condiciones antes expuestas, la jurisprudencia ha señalado que la constitucionalidad de este tipo de modelos de procedimiento depende que se cumpla con determinados criterios, relativos a que (i) la exclusión de la doble instancia debe ser excepcional; (ii) deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia; (iii) la exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima; y (iv) la exclusión no puede dar lugar a discriminación⁴.

De conformidad con lo transcrito, la no procedencia del recurso de apelación en los asuntos de única instancia es una excepción a la regla general de la doble instancia, que está permitida constitucional y legalmente, de conformidad con los preceptos del artículo 31 de la Constitución Política y del artículo 9 del Código General del Proceso.

En tratándose de los asuntos de la jurisdicción laboral, el artículo 46 de la Ley 1395 de 2010 modificó el artículo 12 del C.P.T. y determinó que “Los ***jueces municipales de pequeñas causas*** y competencia múltiple, donde existen, conocen en ***única instancia*** de los negocios cuya cuantía no exceda del equivalente a veinte (20) veces el salario mínimo legal mensual vigente”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la competencia de los Juzgados Municipales de Pequeñas Causas Laborales ésta reglada y únicamente están autorizados para tramitar el proceso ejecutivo de *única instancia* conforme a los presupuestos previstos en los artículos 100 a 111 del C.P.T., procesos en los cuales no está contemplada la doble instancia.

Por esa razón, se **NEGARÁ** por improcedente el recurso de apelación interpuesto en contra del Auto Interlocutorio No. 469 del 12 de agosto de 2021.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 469 del 12 de agosto de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR por improcedente el recurso de apelación, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

El presente auto se notifica en los Estados Electrónicos publicados en el micrositio web: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-08-de-pequenas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>
El expediente digital se puede solicitar en el email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Diana Fernanda Erasso Fuertes
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



**JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**

Hoy:
06 de octubre de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 114**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00530-00**, de la **SKANDIA PENSIONES Y CESANTÍAS S.A.** en contra de **PRESENCIA LABORAL S.A.S.**, informando que la apoderada de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 566

Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021

La apoderada de la parte demandante, Dra. **JENNYFER CASTILLO PRETEL**, mediante memorial del 16 de septiembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 507 del 13 de septiembre de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

Solicita la recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se dé trámite a la demanda interpuesta, librando el mandamiento de pago a favor de la A.F.P. demandante. Para fundamentar su petición, alude a tres grandes argumentos, que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, señala que, la Resolución 2082 de 2016 en el Capítulo 3 de su Anexo Técnico, sobre los Estándares de Cobro, hace mención en el numeral 3 a los aportantes que deben ser objeto de acciones de cobro persuasivo, señalando los eventos en que existe riesgo de incobrabilidad, en los cuales las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda. Refiere que uno de ellos se presenta cuando *“e) La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.”*; de

manera que, en el presente asunto debe librarse el mandamiento de pago, pues la demandante corre el riesgo de perder los aportes adeudados por el empleador demandado.

En segundo lugar, refiere que el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 otorgó a las administradoras la facultad de ejercer el cobro ejecutivo de los aportes obligatorios dejados de consignar por parte de los empleadores, y le dio la calidad de título ejecutivo a la liquidación del valor adeudado, que para tal efecto realice la entidad. Así entonces, indica que, de conformidad con el artículo 2.2.3.3.8. del Decreto 1833 de 2016, para adelantar el cobro por vía ordinaria sólo se debe hacer un requerimiento al deudor, previo a la expedición de la liquidación, que es el que constituye el título ejecutivo base de la ejecución ante la justicia ordinaria; resaltando que, dicha norma no requiere de una interpretación distinta de la gramatical para su aplicación.

Además, señala que dicho requerimiento puede asimilarse al *Aviso de Incumplimiento* de que trata el artículo 8 de la Resolución 2082 de 2016, siempre y cuando se envíe al empleador moroso dentro del término comprendido entre el día siguiente a la fecha límite de pago y hasta los primeros diez días hábiles del mes siguiente.

En tercer lugar, manifiesta que con las acciones persuasivas previstas en la Resolución 2082 de 2016 se busca incentivar el pago voluntario una vez constituido el título ejecutivo, previo a iniciar las acciones jurídicas de cobro, pero en ningún caso, éstas complementan o constituyen una unidad jurídica con la liquidación elaborada por la entidad, como quiera que, si en la liquidación se incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, se constituye un título ejecutivo *singular* y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo.

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: "*El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se hiciera por estados...*".

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 13 de septiembre de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

No obstante lo anterior, desde ya debe decirse que no se encuentran motivos que conlleven a variar la decisión adoptada en el Auto recurrido y, en consecuencia, que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

Observa el Despacho que la inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, desarrollado en el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto 1833 de 2016, sin interpretaciones adicionales a las que otorga su sentido gramatical.

Al respecto, es importante señalar que en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

En otras palabras, siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente en aquellos casos en que considere conveniente hacerlo, *“no se requieren actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras”*, de lo contrario, si son estas últimas las que adelantan el cobro *“estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP”*.

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

“(…) la situación en que se encuentran dos disposiciones pertenecientes a un mismo sistema normativo que, concurriendo en los ámbitos temporal, espacial, personal y de

validez, reconocen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a determinado supuesto fáctico, resultando imposible su aplicación simultánea.”¹

Así las cosas, a efectos de determinar cuál de las dos normas es aplicable al caso concreto, cabe recordar lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-451 de 2015, donde en observancia de lo previsto en las Leyes 57 y 153 de 1887 y en la jurisprudencia de esa Corporación, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, los cuales son:

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio de especialidad**, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.”*

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, se evidencia que se está ante dos normas que tienen la misma jerarquía normativa, al tratarse de dos leyes ordinarias, a través de las cuales, por un lado, se crea el sistema de seguridad social integral (Ley 100 de 1993), y por el otro, se expiden normas en materia tributaria (Ley 1607 de 2012), por lo que, frente al criterio jerárquico, no hay lugar a aplicar alguna de manera prevalente.

En lo que respecta al criterio cronológico, debe decirse que, mientras la Ley 100 de 1993 fue expedida el 23 de diciembre de 1993, la Ley 1607 de 2012 lo fue el 26 de diciembre del 2012, por lo que podría decirse que es dable aplicar esta última de manera preferente.

Sin embargo, en adición a lo anterior, importa igualmente señalar que, bajo el principio de especialidad, también son las previsiones del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, las que deben aplicarse preferentemente sobre lo indicado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, frente al procedimiento para el cobro de aportes pensionales adeudados, el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 señala que el mismo debe seguirse de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional; reglamentación que se encuentra materializada en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, únicamente.

¹ Sentencia C-439 de 2016

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que, las administradoras en desarrollo de esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, pero ésta fue subrogada por la Resolución 2082 de 2016, que se encuentra actualmente vigente.

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que, si bien frente al mismo eje temático -acción de cobro de aportes pensionales en mora-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 178, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 se cuenta con toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de Fondos de Pensiones; mientras que por virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, tan solo se cuenta con el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 que, de manera más general, prevé los requisitos para ejercer las acciones de cobro; generalidad que es reconocida por la propia recurrente.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema que nos ocupa, motivo por el cual su aplicación resulta preferente, y, por ende, es el cumplimiento de los requisitos de que trata la Resolución 2082 de 2016, lo que habilita la posibilidad de librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto, cabe resaltar que, si bien la recurrente hace alusión a que en los procesos de cobro de los aportes adeudados debe observarse únicamente el contenido del artículo 2.2.3.3.8 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, y esta norma fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016 (06 de octubre de 2016), lo cierto es que esta situación no permite enervar los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

En efecto, según se desprende de los propios antecedentes de dicho Decreto, el mismo tiene como función *compilar* normas reglamentarias preexistentes que se encuentran vigentes, a efectos de mantener actualizado el ordenamiento jurídico, y, en tal sentido, dicha tarea

implica “la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente”.

En virtud de ello, se observa que el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto 1833 de 2016 reproduce de manera exacta el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, cambiando únicamente la expresión “Superintendencia Bancaria” por “Superintendencia Financiera de Colombia”, a efectos de actualizar la norma a la realidad institucional, sin que de ello sea dable si quiera inferir que aquél haya modificado la norma inicial o incluido una nueva disposición, que pueda ser considerada como de aplicación prevalente, bien por el criterio cronológico, ora por el criterio de especialidad, motivo por el cual mantiene el Juzgado la consideración de que la Ley 1607 de 2012 es de aplicación preferente sobre la Ley 100 de 1993.

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el parágrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia, pues es la norma que de manera más específica regula el tema del procedimiento de cobro de los aportes pensionales en mora. Así pues, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que la recurrente afirma que la entidad demandante realizó en debida forma el proceso de cobro de los aportes adeudados, como quiera que el requerimiento previo de que trata el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto 1833 de 2016 puede tenerse por satisfecho con el *Aviso de Incumplimiento* previsto en el artículo 8º de la Resolución 2082 de 2016, ya que con el mismo se busca incentivar el pago voluntario de las contribuciones parafiscales que presenten un incumplimiento igual o inferior a 30 días calendario y, además, se trata de una actuación *previa* a la constitución del *título ejecutivo*; circunstancias por las que uno y otro son asimilables.

Y, además, sostiene que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 *ibidem* están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo, pues si con la liquidación emitida por la administradora se incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el

deudor, se constituye un título ejecutivo *singular* y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo.

Sin embargo, debe decirse que tales manifestaciones parten de un entendimiento erróneo de la naturaleza jurídica del título ejecutivo en virtud del cual puede impetrarse la acción judicial para el cobro de los aportes pensionales en mora, conforme pasa a exponerse.

En primer lugar, cabe mencionar que, dentro de los requisitos exigidos en el Auto recurrido no se encuentra el referido *Aviso de Incumplimiento*, pues no se considera que éste sea el que deba exigirse para el inicio de la demanda ejecutiva. Lo anterior se fundamenta en que el artículo 2º de la Resolución 2082 de 2016 es claro en señalar que su ámbito de aplicación exige de las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social, conformado, entre otros, por el **Sistema General de Seguridad Social integral** (Salud, **Pensiones** y Riesgos Laborales), cumplir de manera obligatoria con los **estándares de cobro** establecidos en dicha norma.

Al respecto, el artículo 3º *ibidem* prevé cuatro estándares de procesos de cobro, con los que se busca mejorar la gestión de cobro y optimizar el recaudo de la cartera en mora; dichos estándares son: 1) Uso Eficiente de la Información; 2) Aviso de Incumplimiento; 3) Acciones de cobro; y 4) Documentos y Formalización.

Para el caso concreto, el Despacho considera que el estándar al cual debe acudir es el tercero, toda vez que éste es el que establece de manera específica lo pertinente frente a los requisitos que deben observarse previo a dar inicio a las acciones de cobro coactivo o judicial, por lo que no es dable aplicar el contenido del segundo estándar relativo al Aviso de Incumplimiento.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, es el propio artículo 13 de la Resolución 2082 de 2016 el que dispone que, cuando haya vencido el término de 45 días previsto en el artículo 12 *ibidem*, es que las administradoras tendrán un término de 5 meses para dar inicio a las acciones de cobro judicial; es decir, la norma prescribe un procedimiento que debe ser observado por las administradoras dentro de los términos allí dispuestos y solo cuando hayan vencido los mismos es que puede acudir a la jurisdicción, donde consecuentemente, deberá acreditar haber cumplido con dicho trámite.

En segundo lugar, la recurrente parte de la base de que, como las acciones persuasivas establecidas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 son *posteriores* a la expedición del *título ejecutivo*, el cual corresponde únicamente a “*la liquidación emitida por la administradora*”, es por lo que las mismas se constituyen simplemente en actos tendientes

a procurar el pago voluntario antes de dar inicio a las acciones de cobro judicial, pero que de ninguna manera conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo. Sin embargo, esta conclusión se fundamenta en la convicción errada de que, para el cobro judicial de los aportes en mora, el título ejecutivo que se requiere es *simple o singular*.

Frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

Al respecto, se trae a colación lo señalado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en Auto del 12 de mayo de 2015, con ponencia del Magistrado Diego Roberto Montoya Millán, en donde se señaló:

*“La norma recién citada permite concebir el requerimiento previo como requisito de procedibilidad para poder iniciar la acción ejecutiva para el cobro de aportes al sistema de seguridad social en pensiones, de manera tal que sin la satisfacción de ese requisito no es viable la ejecución, es decir, tanto el requerimiento previo como la consiguiente liquidación efectuada por la entidad conforman un **título ejecutivo complejo o compuesto**.”*

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, con ponencia del Magistrado Jorge Eduardo Ramírez Amaya, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 760013105000220140077801, recalcó:

*“Según las normas en cita, el título ejecutivo para el cobro de los aportes obligatorios de pensiones, es un **complejo** y se encuentra constituido por:*

- 1. La liquidación de los aportes adeudados elaborada por el fondo de pensiones (...)*
- 2. La prueba de haberse hecho el respectivo requerimiento al empleador moroso”.*

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó igualmente que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*. En efecto, siguiendo la postura expuesta en el módulo “Proceso ejecutivo” de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla del año 2015, señaló:

“De conformidad con lo expuesto, la Sala acoge la postura que indica que se le debe de comunicar al empleador de la existencia de la deuda por la cual se inicia la ejecución, para que exista una claridad sobre la constitución en mora al deudor y de no ser así se desconoce su derecho de defensa, en los términos del artículo 29 de la Constitución Política.”

Así las cosas, no son de recibo los argumentos esgrimidos por la parte actora, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional.

De lo anterior, es dable concluir entonces, que la A.F.P. demandante, teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó dentro de la demanda ejecutiva la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo compuesto base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales y los intereses adeudados por el empleador **PRESENCIA LABORAL S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, no se aportó prueba alguna de que la comunicación haya sido enviada a la dirección de notificaciones judiciales de la demandada, ni prueba de que haya sido recibida por su destinatario, así como tampoco se allegó la copia cotejada que dé cuenta de que el requerimiento que obra en el expediente se haya acompañado del detalle de la deuda. Aunado a ello, el *primer contacto para cobro persuasivo* no se hizo dentro del término, y tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, a través de alguno de los canales previstos en dicha norma.

Ahora, se observa que la apoderada de la parte demandante en su recurso justifica la no necesidad, en este caso particular, de ejercer las acciones de cobro persuasivo, aduciendo que existe riesgo de incobrabilidad porque el empleador moroso se enmarca en el literal e)

del numeral 3, del Capítulo III del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 y que, en tal virtud, la Administradora se encuentra facultada para acudir directamente al cobro jurídico o coactivo de los aportes adeudados.

La norma en mención prevé lo siguiente:

“3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO

Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.

En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:

***e) La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.** (Negrillas y subrayas fuera del texto)*

Para la recurrente, si no se libra mandamiento de pago, la entidad corre el riesgo de perder los aportes adeudados, pues el demandando no contestó en forma positiva los requerimientos previos para solucionar en forma definitiva el pago de los valores adeudados por concepto de aportes a la Seguridad Social en materia de pensiones.

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, de la lectura del literal e) de la norma transcrita, para prescindir de las acciones persuasivas la deuda a cargo del empleador demandado debe *“superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico”*, y para tal efecto, la norma es clara en señalar que cada Administradora debe definir y documentar esta regla *“en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente”*.

No obstante ello, en el *sub examine* no se encuentra manifestación ni prueba alguna que acredite cuál es el monto definido por la entidad demandante para acudir de manera principal a la acción ejecutiva y así establecer si, en efecto, la obligación a cargo del empleador **PRESENCIA LABORAL S.A.S.** supera o no dicho monto, pues ni de las gestiones de cobro pre jurídico, ni de ningún *“documento formal”* expedido por la actora, se desprende dicha circunstancia.

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna razón o justificación válida para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no se acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 13 de septiembre de 2021.

Finalmente, importa poner de presente a la recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago pretendido se encuentra ajustada a derecho y conforme con las piezas procesales obrantes en el expediente, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados de la A.F.P., teniendo en cuenta que, le corresponde a esta última adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SL-537 del 19 de febrero de 2019, con ponencia del Magistrado Omar de Jesús Restrepo Ochoa, sostuvo lo siguiente:

*“(...) antes de que la administradora de pensiones traslade las consecuencias del no pago de los aportes al afiliado o sus beneficiarios, debe probar que, previamente cumplieron con su obligación **de manera diligente**, que no es otra sino las correspondientes acciones de cobro (...). Pues **es responsabilidad de aquellas garantizar la efectividad de los derechos de los afiliados.** (...)”*

En ese orden, su labor no consiste en el simple recaudo de los aportes, sino que, como administrador de esos recursos, tiene la obligación legal de vigilancia, a fin de que estos se hagan efectivos aun ejerciendo, de ser necesario, las acciones coercitivas pertinentes. Como lo ha establecido esta corporación en la sentencia CSJ SL4539-2018 rememorando la CSJ SL34270, 22 jul. 2008:

*Sobre este punto, la Sala desde la sentencia CSJ SL, 22 jul. 2008, rad. 34270 en la que rectificó su criterio, se ha pronunciado de manera reiterada y pacífica, sosteniendo que **el incumplimiento de la administradora de pensiones en su deber legal de cobro al empleador moroso, conduce inexorablemente, a que responda por la prestación reclamada**, decisión que se ha rememorado recientemente en la CSJ SL3399-2018”.*

Así las cosas, resulta diáfano concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora

del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame; de manera que, no es de recibo el argumento de la recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de sus afiliados de acceder al derecho pensional que eventualmente les corresponda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá,

RESUELVE:

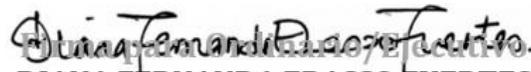
PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 507 del 13 de septiembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

El presente auto se notifica en los Estados Electrónicos publicados en el micrositio web:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-08-de-pequenas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

El expediente digital se puede solicitar en el email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00552-00**, de la **A.F.P. PROTECCIÓN S.A.** en contra de **GINNA DANIELA LEÓN LEÓN**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 567

Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 24 de septiembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 519 del 21 de septiembre de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se dé trámite a la demanda interpuesta, librando el mandamiento de pago a favor de la A.F.P. PROTECCIÓN S.A. Para fundamentar su petición, alude a tres grandes argumentos, que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, señala que esa Administradora está facultada para iniciar directamente la acción de cobro en contra del deudor moroso, de conformidad con lo previsto en el literal e) del numeral 3, del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico cuando: *“e) La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.”*

En segundo lugar, refiere que la liquidación emitida por la administradora incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, que dicha liquidación constituye un título ejecutivo *singular* y, por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo. Además, sostiene que, en concepto de la UGPP, las

acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la administradora, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

En tercer y último lugar, señala que las normas que regulan el procedimiento de cobro pre jurídico de los aportes adeudados al Sistema de Pensiones se rige por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que exigir formalidades no previstas en dichas normas, ni en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias *cotejadas* de los requerimientos previos enviados al deudor, se constituye en un exceso de rigor procesal.

Así pues, indica que la comunicación remitida el 30 de septiembre de 2020 a la ejecutada, cumple con lo solicitado en el Auto que negó el mandamiento de pago, que no es otro que el cotejo realizado por la empresa *COMPUTECH* y que el sello impuesto por la empresa de mensajería en dicho requerimiento evidencia que efectivamente el deudor lo recibió y lo conoció. Advierte que dicha comunicación fue remitida a la dirección de notificaciones judiciales registrada en el Certificado de Existencia y Representación Legal, siendo que está acreditado que el cotejo de lo que se envió *“fue lo entregado al deudor en cada una de sus hojas”*, por lo que el deudor está debidamente requerido.

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se hiciera por estados...”*.

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 21 de septiembre de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria, en tanto negó el mandamiento de pago.

No obstante lo anterior, desde ya debe decirse que no se encuentran motivos que conlleven a variar la decisión adoptada en el Auto recurrido y, en consecuencia, que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

Observa el Despacho que la inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, desarrollado en el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto 1833 de 2016, sin requerimientos ni formalidades adicionales a las allí señaladas.

Al respecto, es importante señalar que en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su obligación aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

En otras palabras, siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente en aquellos casos en que considere conveniente hacerlo, “no se requieren actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras”, de lo contrario, si son estas últimas las que adelantan el cobro “estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP”.

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente, la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que, en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

“(...) la situación en que se encuentran dos disposiciones pertenecientes a un mismo sistema normativo que, concurriendo en los ámbitos temporal, espacial, personal y de validez, reconocen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a determinado supuesto fáctico, resultando imposible su aplicación simultánea.”¹

Así las cosas, a efectos de determinar cuál de las dos normas es aplicable al caso concreto, cabe recordar lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-451 de 2015, donde en observancia de lo previsto en las Leyes 57 y 153 de 1887 y en la jurisprudencia de esa Corporación, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, los cuales son:

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio de especialidad**, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no*

¹ Sentencia C-439 de 2016

se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, se evidencia que se está ante dos normas que tienen la misma jerarquía normativa, al tratarse de dos leyes ordinarias, a través de las cuales, por un lado, se crea el sistema de seguridad social integral (Ley 100 de 1993), y por el otro, se expiden normas en materia tributaria (Ley 1607 de 2012), por lo que, frente al criterio jerárquico, no hay lugar a aplicar alguna de manera prevalente.

En lo que respecta al criterio cronológico, debe decirse que, mientras la Ley 100 de 1993 fue expedida el 23 de diciembre de 1993, la Ley 1607 de 2012 lo fue el 26 de diciembre del 2012, por lo que podría decirse que es dable aplicar esta última de manera preferente.

Sin embargo, en adición a lo anterior, importa igualmente señalar que, bajo el principio de especialidad, también son las previsiones del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, las que deben aplicarse preferentemente sobre lo indicado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, frente al procedimiento para el cobro de aportes pensionales adeudados, el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 señala que el mismo debe seguirse de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional; reglamentación que se encuentra materializada en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, únicamente.

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que, las administradoras en desarrollo de esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, pero ésta fue subrogada por la Resolución 2082 de 2016, que se encuentra actualmente vigente.

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que, si bien frente al mismo eje temático - acción de cobro de aportes pensionales en mora-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 se cuenta con toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de Fondos de Pensiones; mientras que por virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley

100 de 1993, tan solo se cuenta con el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 que, de manera más general, prevé los requisitos para ejercer las acciones de cobro.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema que nos ocupa, motivo por el cual su aplicación resulta preferente, y, por ende, es el cumplimiento de los requisitos de que trata la Resolución 2082 de 2016, lo que habilita la posibilidad de librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016 (06 de octubre de 2016), lo cierto es que esta situación no permite enervar los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

En efecto, según se desprende de los propios antecedentes de dicho Decreto, el mismo tiene como función *compilar* normas reglamentarias preexistentes que se encuentran vigentes, a efectos de mantener actualizado el ordenamiento jurídico, y, en tal sentido, dicha tarea implica *“la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente”*.

En virtud de ello, se observa que el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto 1833 de 2016 reproduce de manera exacta el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, cambiando únicamente la expresión *“Superintendencia Bancaria”* por *“Superintendencia Financiera de Colombia”*, a efectos de actualizar la norma a la realidad institucional, sin que de ello sea dable si quiera inferir que aquél haya modificado la norma inicial o incluido una nueva disposición, que pueda ser considerada como de aplicación prevalente, bien por el criterio cronológico, ora por el criterio de especialidad, motivo por el cual mantiene el Juzgado la consideración de que la Ley 1607 de 2012 es de aplicación preferente sobre la Ley 100 de 1993.

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, en el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, aportado con la demanda, establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están

dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

Al respecto, lo primero que debe indicarse es que, el documento al cual hace mención el apoderado de la parte demandante, corresponde a la respuesta que la UGPP brindó frente a una **consulta** previamente elevada por parte de la Directora de Estrategia de Gestión Jurídica de PORVENIR S.A.

Frente a la naturaleza jurídica de los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consulta, la Corte Constitucional en la sentencia C-542 de 2005, estableció que se trata de orientaciones, puntos de vista y consejos que cumplen una función tanto didáctica como de comunicación fluida y transparente. En tal sentido, advirtió que, dichos conceptos **no son de obligatorio cumplimiento**, ni de su contenido puede derivarse alguna responsabilidad patrimonial en cabeza de la entidad que lo emitió, pues ello podría significar la ruptura del principio de legalidad, por cuanto *“se le otorgaría a cada autoridad pública el derecho de hacer una interpretación auténtica de la ley”*.

A su turno, en sentencia del 06 de marzo de 2019, el Consejo de Estado, Sección Quinta, con ponencia del Magistrado Filemón Jiménez Ochoa, sostuvo que:

*“(…) Sobre el particular la Sala dirá que si bien la actividad consultiva que cumplen las autoridades públicas es un valioso instrumento en el desarrollo del derecho, sus conceptos no dejan de ser simples criterios orientadores en la medida que se producen al amparo del contenido normativo del artículo 25 del Código Contencioso administrativo, y, en todo caso, **no pueden considerarse como normas que, en determinado asunto, puedan tener el carácter de vinculantes**”* (Negrillas fuera del texto).

Conforme a lo anterior, resulta claro que el análisis conceptual que las autoridades administrativas realizan frente a la interpretación de determinada norma, de manera alguna constituye un imperativo para la autoridad judicial en la toma de sus decisiones, máxime cuando por disposición expresa del artículo 230 de la Constitución Política, los Jueces son autónomos en la interpretación del ordenamiento jurídico y, en sus providencias, únicamente están sometidos al imperio de la ley, teniendo como criterios auxiliares en el desarrollo de su actividad judicial: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

En ese orden de ideas, el concepto emitido por la Subdirectora Jurídica de Parafiscales de la UGPP el 30 de abril de 2021, no constituye para este Juzgado un criterio vinculante, y así lo dejó en claro la misma entidad al inicio del referido documento al señalar que: *“(…) esta respuesta, no comprometerá la responsabilidad de la entidad que la atiende, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio*

orientador”; de lo cual es dable concluir que, aquél no es un imperativo, en virtud del cual sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto recurrido.

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, no puede tenerse tampoco como un criterio auxiliar de interpretación de los contenidos de la Resolución 2082 de 2016 y su aplicación en el caso concreto, toda vez que el mismo está estructurado sobre un entendimiento erróneo de la naturaleza jurídica del título ejecutivo en virtud del cual puede impetrarse la acción judicial para el cobro de los aportes pensionales en mora.

En primer lugar, porque los argumentos esgrimidos por la UGPP parten de la consideración de que, en casos como el presente, la norma aplicable es el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, compilado en el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, por disposición del artículo 24 de la Ley 100 de 1993; situación frente a la cual, como quedó establecido en antelación, hay motivos suficientes para considerar que, en realidad, es procedente aplicar de manera prevalente el mandato contenido en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que remite directamente a la Resolución 2082 de 2016.

En segundo lugar, porque para la UGPP, el requerimiento previo de que trata el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 puede tenerse por satisfecho con el Aviso de Incumplimiento previsto en el artículo 8º de la Resolución 2082 de 2016, ya que con el mismo se busca incentivar el pago voluntario de las contribuciones parafiscales que presenten un incumplimiento igual o inferior a 30 días calendario y, además, se trata de una actuación *previa* a la constitución del *título ejecutivo*; circunstancias estas por las que -dice la entidad- uno y otro son asimilables.

Sobre este particular, cabe mencionar que, dentro de los requisitos exigidos en el Auto recurrido no se encuentra el referido Aviso de Incumplimiento, pues no se considera que éste sea el que deba exigirse para el inicio de la demanda ejecutiva. Lo anterior se fundamenta en que el artículo 2º de la Resolución 2082 de 2016 es claro en señalar que su ámbito de aplicación exige de las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social, conformado, entre otros, por el **Sistema General de Seguridad Social integral** (Salud, **Pensiones** y Riesgos Laborales), cumplir de manera obligatoria con los **estándares de cobro** establecidos en dicha norma.

El artículo 3º *ibidem* prevé cuatro estándares de procesos de cobro, con los que se busca mejorar la gestión de cobro y optimizar el recaudo de la cartera en mora; dichos estándares son: 1) Uso Eficiente de la Información; 2) Aviso de Incumplimiento; 3) Acciones de cobro; y 4) Documentos y Formalización.

Para el caso concreto, el Despacho considera que el estándar al cual debe acudir es el tercero, toda vez que éste es el que establece de manera específica lo pertinente frente a los requisitos que deben observarse previo a dar inicio a las acciones de cobro coactivo o

judicial, por lo que no es dable aplicar el contenido del segundo estándar relativo al Aviso de Incumplimiento.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, es el propio artículo 13 de la Resolución 2082 de 2016 el que dispone que, cuando haya vencido el término de 45 días previsto en el artículo 12 ibidem, es que las administradoras tendrán un término de 5 meses para dar inicio a las acciones de cobro judicial; es decir, la norma prescribe un procedimiento que debe ser observado por las administradoras dentro de los términos allí dispuestos y solo cuando hayan vencido los mismos es que puede acudir a la jurisdicción, donde consecuentemente, deberá acreditar haber cumplido con dicho trámite.

En tercer lugar, la UGPP sostiene que, como las acciones persuasivas establecidas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 son *posteriores* a la expedición del *título ejecutivo*, el cual corresponde únicamente a *“la liquidación emitida por la administradora”*, es por lo que las mismas se constituyen simplemente en actos tendientes a procurar el pago voluntario antes de dar inicio a las acciones de cobro judicial, pero que de ninguna manera conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo.

Sin embargo, esta conclusión se fundamenta en la convicción errada de que para el cobro judicial de los aportes en mora, el título ejecutivo que se requiere es simple o singular; argumento que surge evidente cuando la entidad señala que: *“si con la liquidación emitida por la administradora, en ella se incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, se constituye un título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo”*.

Es precisamente por esa manifestación que, a renglón seguido, la UGPP concluye sosteniendo que: *“Así las cosas, nuestro criterio jurídico frente al tema consultado es que las acciones persuasivas (mínimo dos como lo señala la Resolución 2082 de 2016) tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la administradora, y en ningún caso, conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.”*

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

Al respecto, se trae a colación lo señalado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en Auto del 12 de mayo de 2015, con ponencia del Magistrado Diego Roberto Montoya Millán, en donde se señaló:

*“La norma recién citada permite concebir el requerimiento previo como requisito de procedibilidad para poder iniciar la acción ejecutiva para el cobro de aportes al sistema de seguridad social en pensiones, de manera tal que sin la satisfacción de ese requisito no es viable la ejecución, es decir, tanto el requerimiento previo como la consiguiente liquidación efectuada por la entidad conforman un **título ejecutivo complejo o compuesto.**”*

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, con ponencia del Magistrado Jorge Eduardo Ramírez Amaya, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 760013105000220140077801, recalcó:

*“Según las normas en cita, el título ejecutivo para el cobro de los aportes obligatorios de pensiones, es un **complejo** y se encuentra constituido por:*

- 1. La liquidación de los aportes adeudados elaborada por el fondo de pensiones (...)*
- 2. La prueba de haberse hecho el respectivo requerimiento al empleador moroso”.*

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó igualmente que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*. En efecto, siguiendo la postura expuesta en el módulo “Proceso ejecutivo” de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla del año 2015, señaló:

“De conformidad con lo expuesto, la Sala acoge la postura que indica que se le debe de comunicar al empleador de la existencia de la deuda por la cual se inicia la ejecución, para que exista una claridad sobre la constitución en mora al deudor y de no ser así se desconoce su derecho de defensa, en los términos del artículo 29 de la Constitución Política.”

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 ibidem, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse que, la A.F.P. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó dentro de la demanda ejecutiva la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo compuesto base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º

de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **GINNA DANIELA LEÓN LEÓN** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito el 28 de septiembre de 2020, y enviado a la dirección física registrada en el certificado mercantil de persona natural, lo cierto es que no se realizó dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y, además, no fue aportada la copia *cotejada que evidencie que a dicha comunicación se hubiera acompañado el detalle de la deuda con la relación de trabajadores, valores y periodos en mora*. Aunado a ello, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* a través de alguno de los canales previstos en la norma.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a la aportación de copia cotejada del requerimiento previo enviado al deudor; y enfatiza que, al margen de ello, la entidad cumplió con remitir la primera comunicación en debida forma al deudor, siendo que la empresa de mensajería *Computec* cotejó dicho documento, el cual, además, tiene la constancia respectiva de que la correspondencia fue entregada en el destino el 30 de septiembre de 2020.

Sobre este particular, debe reiterarse que, según se explicó en el Auto del 21 de septiembre de 2021, el Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 en su numeral 5 señala el contenido mínimo que deben contener las comunicaciones de cobro persuasivo, indicándose que, *“En el caso de las obligaciones adeudadas a los subsistemas de salud, pensión, riesgos laborales, debe incluirse en la comunicación la información de los cotizantes respecto de los cuales se registra mora”*; y, más adelante señala que, también debe incluirse el *“3. Resumen del periodo o periodos adeudados, indicando claramente mes y año.”*

En ese orden, revisados el folio 15, que es donde reposa el requerimiento persuasivo efectuado por la entidad demandante, se observa que, si bien allí se indica *“su empresa aún registra una deuda por no pago de aportes, pago extemporáneo y/o menor valor pagado, de sus trabajadores afiliados al Fondo de Pensiones Obligatorias Protección con corte al periodo de cotización 07/2020, por los afiliados y periodos relacionados en los estados de deuda anexos al presente requerimiento”*, lo cierto es que, en los estados de deudas obrantes en los folios 11 a 14 no se observa ningún sello de cotejo que le permita al Despacho tener certeza de que son los mismos estados remitidos al empleador moroso junto con el requerimiento.

La anterior circunstancia genera duda respecto de si el deudor tiene o no pleno conocimiento de la constitución en mora expuesta por la demandante, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título presentado para iniciar la ejecución judicial de la deuda, lo que de paso vulnera y desconoce el derecho a la defensa

del demandado, tal como lo sostuvo el Magistrado Varela Collazos en los Autos proferidos el 26 de julio de 2019; de allí entonces, surge evidente la necesidad de contar con el cotejo exigido en la providencia recurrida.

Ahora bien, se observa que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, no se requiere aportar la copia cotejada del requerimiento que es remitido al deudor, pues ni la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994 establecen dicho requisito, de manera que, exigir dicho cotejo para estudiar el mandamiento de pago se traduce en un exceso ritual manifiesto.

No obstante, el Despacho advierte que, de los pronunciamientos allegados junto con el recurso, dos de ellos datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y, por consiguiente, de la Resolución 2082 de 2016. Ello evidencia que tales parámetros jurisprudenciales no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una situación fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas dos oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al pronunciamiento del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, si bien el mismo fue proferido luego de entrar en vigencia la Resolución, en el mismo se hace alusión a que, de conformidad con las previsiones del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, no podía invocarse una ausencia de cotejo de los documentos para abstenerse de estudiar el mandamiento de pago, por cuanto dicha norma no establece condicionamiento alguno al respecto. Empero, nótese que, en esta oportunidad, el Despacho no hace hincapié en la necesidad del cotejo de la totalidad de los documentos remitidos al deudor por virtud de lo dispuesto en el Decreto 2633 de 1994, sino en observancia del contenido mínimo que el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 exige para las comunicaciones de cobro persuasivo.

Misma situación ocurre con el pronunciamiento citado por el actor en el contenido del recurso, el cual data del 17 de febrero de 2021 y se identifica bajo el radicado No. 11001310501520200039301, el cual igualmente señala como una formalidad no prevista en el Decreto 2633 de 1994 la exigencia del cotejo; pero, además, resalta que, en ese particular caso, *“la parte accionante probó, en proceso ejecutivo y de manera sumaria cuales fueron los documentos que se adjuntaron al correo electrónico remitido al deudor, pues la misma los está mencionando como tales, adjuntando para ello, un documento que acreditaba el hecho de haber sido adjuntados (...)”*.

La anterior circunstancia de manera alguna es asimilable al caso en estudio, pues aun cuando el documento contentivo del *primer requerimiento* tiene un sello de la empresa postal, lo cierto es que en su contenido no se encuentra incorporado el detalle de la deuda con la relación de trabajadores, valores y periodos en mora, pues, contrario a ello, allí se

informó que dicha información se encontraba “en los estados de deuda anexos”, lo cual imponía a la demandante acreditar cuál fue el estado de deuda efectivamente remitido al deudor, de lo cual no se podría tener certeza sino con el debido cotejo de la(s) hoja(s) que fueron enviadas, documentales que brillan por su ausencia y que resultaban necesarias a efectos de determinar que el empleador demandado tenía pleno conocimiento de la deuda que se le imputa.

Valga traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá², autoridad que, al resolver una acción de tutela en un caso de similares connotaciones al presente, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

***“En consecuencia, para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado, que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor; ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que, para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.*”**

***Por lo tanto, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal; por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (...)*”** (Negrillas fuera del texto).

Ahora bien, se observa que el apoderado de la parte demandante en su recurso justifica la no necesidad, en este caso particular, de ejercer las acciones de cobro persuasivo, aduciendo que existe riesgo de incobrabilidad porque el empleador moroso se enmarca en el literal e) del numeral 3, del Capítulo III del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 y que, en tal virtud, la Administradora se encuentra facultada para acudir directamente al cobro jurídico o coactivo de los aportes adeudados.

La norma en mención prevé lo siguiente:

***“3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*”**

Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.

En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:

e) La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su

² Acción de tutela con radicado 11001310503720210040600 del 21 de septiembre de 2021.

proceso de cobro o en el documento formal correspondiente. (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, de la lectura del literal e) de la norma transcrita, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador demandado debe *“superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico”*, y para tal efecto, la norma es clara en señalar que cada Administradora debe definir y documentar esta regla *“en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente”*.

No obstante ello, en el *sub examine* no se encuentra manifestación ni prueba alguna que acredite cuál es el monto definido por la entidad demandante para acudir de manera principal a la acción ejecutiva y, así, establecer si, en efecto, la obligación a cargo del empleador **GINNA DANIELA LEÓN LEÓN** supera o no dicho monto, pues ni de las gestiones de cobro pre jurídico, ni de ningún *“documento formal”* expedido por la actora, se desprende dicha circunstancia.

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna razón o justificación válida para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 21 de septiembre de 2021.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago pretendido se encuentra ajustada a derecho y conforme con las piezas procesales obrantes en el expediente, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados de la A.F.P., teniendo en cuenta que, le corresponde a esta última adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SL-537 del 19 de febrero de 2019, con ponencia del Magistrado Omar de Jesús Restrepo Ochoa, sostuvo lo siguiente:

*“(...) antes de que la administradora de pensiones traslade las consecuencias del no pago de los aportes al afiliado o sus beneficiarios, debe probar que, previamente cumplieron con su obligación **de manera diligente**, que no es otra sino las correspondientes acciones de cobro (...). Pues **es responsabilidad de aquellas garantizar la efectividad de los derechos de los afiliados.** (...)*

En ese orden, su labor no consiste en el simple recaudo de los aportes, sino que, como administrador de esos recursos, tiene la obligación legal de vigilancia, a fin de que estos se hagan efectivos aun ejerciendo, de ser necesario, las acciones coercitivas pertinentes. Como lo ha establecido esta corporación en la sentencia CSJ SL4539-2018 rememorando la CSJ SL34270, 22 jul. 2008:

*Sobre este punto, la Sala desde la sentencia CSJ SL, 22 jul. 2008, rad. 34270 en la que rectificó su criterio, se ha pronunciado de manera reiterada y pacífica, sosteniendo que **el incumplimiento de la administradora de pensiones en su deber legal de cobro al empleador moroso, conduce inexorablemente, a que responda por la prestación reclamada**, decisión que se ha rememorado recientemente en la CSJ SL3399-2018”.*

Así las cosas, resulta diáfano concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame; de manera que, no es de recibo el argumento de la recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de sus afiliados de acceder al derecho pensional que eventualmente les corresponda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 519 del 21 de septiembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

El presente auto se notifica en los Estados Electrónicos publicados en el micrositio web:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-08-de-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

El expediente digital se puede solicitar en el email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00553-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **OSC & COMPAÑIA SOCIEDAD ANÓNIMA OSC & CIA S.A.**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 568

Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **GUSTAVO VILLEGAS YEPES**, mediante memorial del 23 de septiembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 520 del 22 de septiembre de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se dé trámite a la demanda interpuesta, librando el mandamiento de pago a favor de la A.F.P. demandante. Para fundamentar su petición, alude a tres grandes argumentos, que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, señala que, de conformidad con lo establecido en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, para la configuración del título ejecutivo que sirve de base para iniciar la acción judicial, *únicamente* se requiere: (i) enviar un requerimiento al empleador moroso; (ii) otorgar el término de 15 días para que el empleador se pronuncie; y (iii) emitir la liquidación en la cual se determine el valor adeudado.

En tal sentido, aduce que PORVENIR S.A. procedió a emitir la liquidación en los términos antes establecidos, por lo que la misma presta mérito ejecutivo sin mayores exigencias que la de cumplir con lo señalado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

En segundo lugar, refiere que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que

demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas - *materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer y último lugar, sostiene que, debido al riesgo de incobrabilidad que presentaba la deuda a cargo del demandado, se omitieron las acciones persuasivas contempladas en la Resolución 2082 de 2016, decisión que se fundamenta en el numeral 3 del Capítulo 3 de su Anexo Técnico, teniendo en cuenta que la A.F.P. adelantó acciones de contacto y depuración que permitieron identificar un riesgo real de no pago, motivo por el cual, el Fondo podía acudir directamente a la acción ejecutiva al existir un riesgo real en la recuperación de la cartera.

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se hiciera por estados...”*.

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 22 de septiembre de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

No obstante lo anterior, desde ya debe decirse que no se encuentran motivos que conlleven a variar la decisión adoptada en el Auto recurrido y, en consecuencia, que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

Observa el Despacho que la inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento que los únicos requisitos previstos por el legislador para acudir a la jurisdicción ordinaria son los establecidos en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, a saber: el requerimiento al empleador moroso una vez ha vencido el plazo para realizar las consignaciones respectivas, y, la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo si dentro de los 15 días siguientes al requerimiento el deudor no se pronuncia.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución aludida no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

En otras palabras, siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente en aquellos casos en que considere conveniente hacerlo, “*no se requieren actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras*”, de lo contrario, si son estas últimas las que adelantan el cobro “*estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP*”.

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

“(...) la situación en que se encuentran dos disposiciones pertenecientes a un mismo sistema normativo que, concurriendo en los ámbitos temporal, espacial, personal y de validez, reconocen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a determinado supuesto fáctico, resultando imposible su aplicación simultánea.”¹

Así las cosas, a efectos de determinar cuál de las dos normas es aplicable al caso concreto, cabe recordar lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-451 de 2015, donde en observancia de lo previsto en las Leyes 57 y 153 de 1887 y en la jurisprudencia de esa Corporación, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, los cuales son:

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio de especialidad**, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.”*

¹ Sentencia C-439 de 2016

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, se evidencia que se está ante dos normas que tienen la misma jerarquía normativa, al tratarse de dos leyes ordinarias, a través de las cuales, por un lado, se crea el sistema de seguridad social integral (Ley 100 de 1993), y por el otro, se expiden normas en materia tributaria (Ley 1607 de 2012), por lo que, frente al criterio jerárquico, no hay lugar a aplicar alguna de manera prevalente.

En lo que respecta al criterio cronológico, debe decirse que, mientras la Ley 100 de 1993 fue expedida el 23 de diciembre de 1993, la Ley 1607 de 2012 lo fue el 26 de diciembre del 2012, por lo que podría decirse que es dable aplicar esta última de manera preferente.

Sin embargo, en adición a lo anterior, importa igualmente señalar que, bajo el principio de especialidad, también son las previsiones del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, las que deben aplicarse preferentemente sobre lo indicado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, frente al procedimiento para el cobro de aportes pensionales adeudados, el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 señala que el mismo debe seguirse de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional; reglamentación que se encuentra materializada en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, únicamente.

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que, las administradoras en desarrollo de esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, pero ésta fue subrogada por la Resolución 2082 de 2016, que se encuentra actualmente vigente.

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que, si bien frente al mismo eje temático -acción de cobro de aportes pensionales en mora-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 178, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 se cuenta con toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de Fondos de Pensiones; mientras que por virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, tan solo se cuenta con el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 que, de manera más general, prevé los requisitos para ejercer las acciones de cobro; generalidad que es reconocida por el propio recurrente.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema que nos ocupa, motivo por el cual su aplicación resulta preferente, y, por ende, es el cumplimiento de los requisitos de que trata la Resolución 2082 de 2016, lo que habilita la posibilidad de librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto, cabe resaltar que, si bien en el concepto emitido por la UGPP el 30 de abril de 2021 y aportado por el apoderado de la parte demandante junto con su recurso, se señala que el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016 (06 de octubre de 2016), lo cierto es que esta situación no permite enervar los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

En efecto, según se desprende de los propios antecedentes de dicho Decreto, el mismo tiene como función *compilar* normas reglamentarias preexistentes que se encuentran vigentes, a efectos de mantener actualizado el ordenamiento jurídico, y, en tal sentido, dicha tarea implica *“la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente”*.

En virtud de ello, se observa que el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto 1833 de 2016 reproduce de manera exacta el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, cambiando únicamente la expresión *“Superintendencia Bancaria”* por *“Superintendencia Financiera de Colombia”*, a efectos de actualizar la norma a la realidad institucional, sin que de ello sea dable si quiera inferir que aquél haya modificado la norma inicial o incluido una nueva disposición, que pueda ser considerada como de aplicación prevalente, bien por el criterio cronológico, ora por el criterio de especialidad, motivo por el cual mantiene el Juzgado la consideración de que la Ley 1607 de 2012 es de aplicación preferente sobre la Ley 100 de 1993.

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia, pues es la norma que de manera más específica regula el tema del procedimiento de cobro de los aportes pensionales en mora. Así pues, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto

es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

Al respecto, lo primero que debe indicarse es que, el documento al cual hace mención el apoderado de la parte demandante, corresponde a la respuesta que la UGPP brindó frente a una **consulta** previamente elevada por parte de la Directora de Estrategia de Gestión Jurídica de PORVENIR S.A.

Frente a la naturaleza jurídica de los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consulta, la Corte Constitucional en la sentencia C-542 de 2005, estableció que se trata de orientaciones, puntos de vista y consejos que cumplen una función tanto didáctica como de comunicación fluida y transparente. En tal sentido, advirtió que, dichos conceptos **no son de obligatorio cumplimiento**, ni de su contenido puede derivarse alguna responsabilidad patrimonial en cabeza de la entidad que lo emitió, pues ello podría significar la ruptura del principio de legalidad, por cuanto *“se le otorgaría a cada autoridad pública el derecho de hacer una interpretación auténtica de la ley”*.

A su turno, en sentencia del 06 de marzo de 2019, el Consejo de Estado, Sección Quinta, con ponencia del Magistrado Filemón Jiménez Ochoa, sostuvo que:

*“(...) Sobre el particular la Sala dirá que si bien la actividad consultiva que cumplen las autoridades públicas es un valioso instrumento en el desarrollo del derecho, sus conceptos no dejan de ser simples criterios orientadores en la medida que se producen al amparo del contenido normativo del artículo 25 del Código Contencioso administrativo, y, en todo caso, **no pueden considerarse como normas que, en determinado asunto, puedan tener el carácter de vinculantes**”* (Negritillas fuera del texto).

Conforme a lo anterior, resulta claro que el análisis conceptual que las autoridades administrativas realizan frente a la interpretación de determinada norma, de manera alguna constituye un imperativo para la autoridad judicial en la toma de sus decisiones, máxime cuando por disposición expresa del artículo 230 de la Constitución Política, los Jueces son autónomos en la interpretación del ordenamiento jurídico y, en sus providencias, únicamente están sometidos al imperio de la ley, teniendo como criterios auxiliares en el desarrollo de su actividad judicial: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

En ese orden de ideas, el concepto emitido por la Subdirectora Jurídica de Parafiscales de la UGPP el 30 de abril de 2021, no constituye para este Juzgado un criterio vinculante, y así lo dejó en claro la misma entidad al inicio del referido documento al señalar que: *“(...) esta respuesta, no comprometerá la responsabilidad de la entidad que la atiende, ni serán de*

obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador”; de lo cual es dable concluir que, aquél no es un imperativo, en virtud del cual sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 12 de mayo de 2021.

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, no puede tenerse tampoco como un criterio auxiliar de interpretación de los contenidos de la Resolución 2082 de 2016 y su aplicación en el caso concreto, toda vez que el mismo está estructurado sobre un entendimiento erróneo de la naturaleza jurídica del título ejecutivo en virtud del cual puede impetrarse la acción judicial para el cobro de los aportes pensionales en mora.

En primer lugar, porque los argumentos esgrimidos por la UGPP parten de la consideración de que, en casos como el presente, la norma aplicable es el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, compilado en el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, por disposición del artículo 24 de la Ley 100 de 1993; situación frente a la cual, como quedó establecido en antelación, hay motivos suficientes para considerar que, en realidad, es procedente aplicar de manera prevalente el mandato contenido en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que remite directamente a la Resolución 2082 de 2016.

En segundo lugar, porque para la UGPP, el requerimiento previo de que trata el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 puede tenerse por satisfecho con el Aviso de Incumplimiento previsto en el artículo 8º de la Resolución 2082 de 2016, ya que con el mismo se busca incentivar el pago voluntario de las contribuciones parafiscales que presenten un incumplimiento igual o inferior a 30 días calendario y, además, se trata de una actuación *previa* a la constitución del *título ejecutivo*; circunstancias estas por las que -dice la entidad- uno y otro son asimilables.

Sobre este particular, cabe mencionar que, dentro de los requisitos exigidos en el Auto recurrido no se encuentra el referido Aviso de Incumplimiento, pues no se considera que éste sea el que deba exigirse para el inicio de la demanda ejecutiva. Lo anterior se fundamenta en que el artículo 2º de la Resolución 2082 de 2016 es claro en señalar que su ámbito de aplicación exige de las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social, conformado, entre otros, por el **Sistema General de Seguridad Social integral** (Salud, **Pensiones** y Riesgos Laborales), cumplir de manera obligatoria con los **estándares de cobro** establecidos en dicha norma.

El artículo 3º *ibidem* prevé cuatro estándares de procesos de cobro, con los que se busca mejorar la gestión de cobro y optimizar el recaudo de la cartera en mora; dichos estándares son: 1) Uso Eficiente de la Información; 2) Aviso de Incumplimiento; 3) Acciones de cobro; y 4) Documentos y Formalización.

Para el caso concreto, el Despacho considera que el estándar al cual debe acudir es el tercero, toda vez que éste es el que establece de manera específica lo pertinente frente a los requisitos que deben observarse previo a dar inicio a las acciones de cobro coactivo o judicial, por lo que no es dable aplicar el contenido del segundo estándar relativo al Aviso de Incumplimiento.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, es el propio artículo 13 de la Resolución 2082 de 2016 el que dispone que, cuando haya vencido el término de 45 días previsto en el artículo 12 ibidem, es que las administradoras tendrán un término de 5 meses para dar inicio a las acciones de cobro judicial; es decir, la norma prescribe un procedimiento que debe ser observado por las administradoras dentro de los términos allí dispuestos y solo cuando hayan vencido los mismos es que puede acudir a la jurisdicción, donde consecuentemente, deberá acreditar haber cumplido con dicho trámite.

En tercer lugar, la UGPP sostiene que, como las acciones persuasivas establecidas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 son *posteriores* a la expedición del *título ejecutivo*, el cual corresponde únicamente a *“la liquidación emitida por la administradora”*, es por lo que las mismas se constituyen simplemente en actos tendientes a procurar el pago voluntario antes de dar inicio a las acciones de cobro judicial, pero que de ninguna manera conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo.

Sin embargo, esta conclusión se fundamenta en la convicción errada de que para el cobro judicial de los aportes en mora, el título ejecutivo que se requiere es simple o singular; argumento que surge evidente cuando la entidad señala que: *“si con la liquidación emitida por la administradora, en ella se incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, **se constituye un título ejecutivo singular** y por consiguiente, **no requiere de otros documentos para complementarlo**”*.

Es precisamente por esa manifestación que, a renglón seguido, la UGPP concluye sosteniendo que: *“Así las cosas, nuestro criterio jurídico frente al tema consultado es que las acciones persuasivas (mínimo dos como lo señala la Resolución 2082 de 2016) tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la administradora, y **en ningún caso, conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo**.”*

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

Al respecto, se trae a colación lo señalado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en Auto del 12 de mayo de 2015, con ponencia del Magistrado Diego Roberto Montoya Millán, en donde se señaló:

*“La norma recién citada permite concebir el requerimiento previo como requisito de procedibilidad para poder iniciar la acción ejecutiva para el cobro de aportes al sistema de seguridad social en pensiones, de manera tal que sin la satisfacción de ese requisito no es viable la ejecución, es decir, tanto el requerimiento previo como la consiguiente liquidación efectuada por la entidad conforman un **título ejecutivo complejo o compuesto.**”*

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, con ponencia del Magistrado Jorge Eduardo Ramírez Amaya, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 760013105000220140077801, recalcó:

*“Según las normas en cita, el título ejecutivo para el cobro de los aportes obligatorios de pensiones, es un **complejo** y se encuentra constituido por:*

1. *La liquidación de los aportes adeudados elaborada por el fondo de pensiones (...)*
2. *La prueba de haberse hecho el respectivo requerimiento al empleador moroso”.*

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó igualmente que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*. Ello, con fundamento en la necesidad de que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad. En efecto, siguiendo la segunda postura expuesta en el módulo “Proceso ejecutivo” de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla del año 2015, señaló:

“De conformidad con lo expuesto, la Sala acoge la postura que indica que se le debe de comunicar al empleador de la existencia de la deuda por la cual se inicia la ejecución, para que exista una claridad sobre la constitución en mora al deudor y de no ser así se desconoce su derecho de defensa, en los términos del artículo 29 de la Constitución Política.”

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 ibidem, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional.

De lo anterior, es dable concluir entonces, que la A.F.P. demandante, teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó dentro de la demanda ejecutiva la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo compuesto base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **OSC & COMPAÑIA SOCIEDAD ANONIMA OSC & CIA S.A.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; y, además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en la norma.

Ahora, se observa que el apoderado de la parte demandante en su recurso justifica la no necesidad, en este caso particular, de ejercer las acciones de cobro persuasivo, aduciendo que la deuda a cargo del empleador demandado presenta riesgo de incobrabilidad, conforme a lo previsto en el numeral 3, del Capítulo III del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 y que, en tal virtud, la Administradora se encuentra facultada para acudir directamente a la acción ejecutiva para perseguir el pago de los aportes adeudados.

Lo anterior, bajo el argumento de que **PORVENIR S.A.** adelantó gestiones de cobro requiriendo al empleador para el pago de los periodos vencidos insolutos, no obstante, a raíz de las acciones de contacto y depuración adelantadas, se identificó un riesgo real de no pago, teniendo en cuenta las características del aportante *“sin voluntad de pago”*.

No obstante, dicha circunstancia *per se* no evidencia riesgo de incobrabilidad alguno, pues de acuerdo con la norma referida por el recurrente:

“... se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:

- a) La cartera tiene una antigüedad que puede afectar la oportunidad de cobro;*
- b) El aportante se encuentra inmerso en un proceso de naturaleza concursal, de liquidación, o en un proceso de sucesión para el caso de personas naturales;*
- c) El aportante no tiene voluntad de pago, de acuerdo con la manifestación expresa que haga en este sentido a la Administradora por cualquier medio que permita su posterior verificación;*
- d) El aportante tiene procesos de cobro jurídico o coactivo en curso, ante cualquier autoridad;*
- e) La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.”*

Sin embargo, el recurrente no hace alusión acerca de en cuál de los referidos eventos se enmarca el empleador demandado, así como tampoco se evidencia que, junto con la demanda, se haya aportado prueba que evidencie la configuración de alguno de esos eventos. En tal sentido, no se encuentra justificado que la A.F.P. demandante estuviera facultada para abstenerse de realizar las acciones de cobro persuasivo y acudir directamente a la jurisdicción.

Si en gracia de discusión se entendiera que el recurrente hace referencia a la causal prevista en el literal c) de la norma, es menester que el empleador haya manifestado *expresamente* su no voluntad de pago por cualquier medio y que ello pueda constatarse con posterioridad. Empero, revisadas las documentales aportadas junto con la demanda, no se encuentra ninguna tendiente a acreditar que, en efecto, el empleador **OSC & COMPAÑIA SOCIEDAD ANÓNIMA OSC & CIA S.A.** haya indicado en alguna oportunidad de manera explícita que no efectuaría los pagos requeridos, ni mediante llamada, ni mediante correo electrónico o por cualquier otro medio.

Así las cosas, aun cuando lo señalado por el recurrente evidenciaría una renuencia implícita, lo cierto es que ello no configura la consecuencia prevista en la norma, pues para que sea posible prescindir de las acciones persuasivas es necesario que el aportante moroso haya exteriorizado su voluntad de no pago de manera expresa y que obre prueba de dicha manifestación, situación que no se acreditó en el *sub examine*.

En consecuencia, como la demandante no dio cumplimiento a los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo; y, por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 22 de septiembre de 2021.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago pretendido se encuentra ajustada a derecho y conforme con las piezas procesales obrantes en el expediente, no puede atribuírsele al Juzgado por ningún motivo, vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados de la A.F.P., teniendo en cuenta que, le corresponde a esta última adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SL-537 del 19 de febrero de 2019, con ponencia del Magistrado Omar de Jesús Restrepo Ochoa, sostuvo lo siguiente:

*“(...) antes de que la administradora de pensiones traslade las consecuencias del no pago de los aportes al afiliado o sus beneficiarios, debe probar que, previamente cumplieron con su obligación **de manera diligente**, que no es otra sino las correspondientes acciones de cobro (...). Pues **es responsabilidad de aquellas garantizar la efectividad de los derechos de los afiliados.** (...)”*

En ese orden, su labor no consiste en el simple recaudo de los aportes, sino que, como administrador de esos recursos, tiene la obligación legal de vigilancia, a fin de que estos se hagan efectivos aun ejerciendo, de ser necesario, las acciones coercitivas pertinentes. Como lo ha establecido esta corporación en la sentencia CSJ SL4539-2018 rememorando la CSJ SL34270, 22 jul. 2008:

*Sobre este punto, la Sala desde la sentencia CSJ SL, 22 jul. 2008, rad. 34270 en la que rectificó su criterio, se ha pronunciado de manera reiterada y pacífica, sosteniendo que **el incumplimiento de la administradora de pensiones en su deber legal de cobro al empleador moroso, conduce inexorablemente, a que responda por la prestación reclamada**, decisión que se ha rememorado recientemente en la CSJ SL3399-2018”.*

Así las cosas, resulta diáfano concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame; de manera que, no es de recibo el argumento del recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de sus afiliados de acceder al derecho pensional que eventualmente les corresponda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 520 del 22 de septiembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

El presente auto se notifica en los Estados Electrónicos publicados en el micrositio web:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-08-de-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

El expediente digital se puede solicitar en el email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00564-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **SISTEMAS EN LA NUBE S.A.S.**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 569

Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **GUSTAVO VILLEGAS YEPES**, mediante memorial del 23 de septiembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 523 del 22 de septiembre de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se dé trámite a la demanda interpuesta, librando el mandamiento de pago a favor de la A.F.P. demandante. Para fundamentar su petición, alude a tres grandes argumentos, que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, señala que, de conformidad con lo establecido en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, para la configuración del título ejecutivo que sirve de base para iniciar la acción judicial, *únicamente* se requiere: (i) enviar un requerimiento al empleador moroso; (ii) otorgar el término de 15 días para que el empleador se pronuncie; y (iii) emitir la liquidación en la cual se determine el valor adeudado.

En tal sentido, aduce que PORVENIR S.A. procedió a emitir la liquidación en los términos antes establecidos, por lo que la misma presta mérito ejecutivo sin mayores exigencias que la de cumplir con lo señalado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

En segundo lugar, refiere que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que

demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas - *materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer y último lugar, sostiene que, debido al riesgo de incobrabilidad que presentaba la deuda a cargo del demandado, se omitieron las acciones persuasivas contempladas en la Resolución 2082 de 2016, decisión que se fundamenta en el numeral 3 del Capítulo 3 de su Anexo Técnico, teniendo en cuenta que la A.F.P. adelantó acciones de contacto y depuración que permitieron identificar un riesgo real de no pago, motivo por el cual, el Fondo podía acudir directamente a la acción ejecutiva al existir un riesgo real en la recuperación de la cartera.

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se hiciera por estados...”*.

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 22 de septiembre de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

No obstante lo anterior, desde ya debe decirse que no se encuentran motivos que conlleven a variar la decisión adoptada en el Auto recurrido y, en consecuencia, que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

Observa el Despacho que la inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que los únicos requisitos previstos por el legislador para acudir a la jurisdicción ordinaria son los establecidos en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, a saber: el requerimiento al empleador moroso una vez ha vencido el plazo para realizar las consignaciones respectivas, y, la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo si dentro de los 15 días siguientes al requerimiento el deudor no se pronuncia.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución aludida no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

En otras palabras, siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente en aquellos casos en que considere conveniente hacerlo, “no se requieren actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras”, de lo contrario, si son estas últimas las que adelantan el cobro “estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP”.

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomía* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

“(...) la situación en que se encuentran dos disposiciones pertenecientes a un mismo sistema normativo que, concurriendo en los ámbitos temporal, espacial, personal y de validez, reconocen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a determinado supuesto fáctico, resultando imposible su aplicación simultánea.”¹

Así las cosas, a efectos de determinar cuál de las dos normas es aplicable al caso concreto, cabe recordar lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-451 de 2015, donde en observancia de lo previsto en las Leyes 57 y 153 de 1887 y en la jurisprudencia de esa Corporación, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, los cuales son:

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio de especialidad**, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.”*

¹ Sentencia C-439 de 2016

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, se evidencia que se está ante dos normas que tienen la misma jerarquía normativa, al tratarse de dos leyes ordinarias, a través de las cuales, por un lado, se crea el sistema de seguridad social integral (Ley 100 de 1993), y por el otro, se expiden normas en materia tributaria (Ley 1607 de 2012), por lo que, frente al criterio jerárquico, no hay lugar a aplicar alguna de manera prevalente.

En lo que respecta al criterio cronológico, debe decirse que, mientras la Ley 100 de 1993 fue expedida el 23 de diciembre de 1993, la Ley 1607 de 2012 lo fue el 26 de diciembre del 2012, por lo que podría decirse que es dable aplicar esta última de manera preferente.

Sin embargo, en adición a lo anterior, importa igualmente señalar que, bajo el principio de especialidad, también son las previsiones del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, las que deben aplicarse preferentemente sobre lo indicado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, frente al procedimiento para el cobro de aportes pensionales adeudados, el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 señala que el mismo debe seguirse de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional; reglamentación que se encuentra materializada en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, únicamente.

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que, las administradoras en desarrollo de esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, pero ésta fue subrogada por la Resolución 2082 de 2016, que se encuentra actualmente vigente.

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que, si bien frente al mismo eje temático -acción de cobro de aportes pensionales en mora-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 178, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 se cuenta con toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de Fondos de Pensiones; mientras que por virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, tan solo se cuenta con el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 que, de manera más general, prevé los requisitos para ejercer las acciones de cobro; generalidad que es reconocida por el propio recurrente.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema que nos ocupa, motivo por el cual su aplicación resulta preferente, y, por ende, es el cumplimiento de los requisitos de que trata la Resolución 2082 de 2016, lo que habilita la posibilidad de librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto, cabe resaltar que, si bien en el concepto emitido por la UGPP el 30 de abril de 2021 y aportado por el apoderado de la parte demandante junto con su recurso, se señala que el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016 (06 de octubre de 2016), lo cierto es que esta situación no permite enervar los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

En efecto, según se desprende de los propios antecedentes de dicho Decreto, el mismo tiene como función *compilar* normas reglamentarias preexistentes que se encuentran vigentes, a efectos de mantener actualizado el ordenamiento jurídico, y, en tal sentido, dicha tarea implica *“la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente”*.

En virtud de ello, se observa que el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto 1833 de 2016 reproduce de manera exacta el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, cambiando únicamente la expresión *“Superintendencia Bancaria”* por *“Superintendencia Financiera de Colombia”*, a efectos de actualizar la norma a la realidad institucional, sin que de ello sea dable si quiera inferir que aquél haya modificado la norma inicial o incluido una nueva disposición, que pueda ser considerada como de aplicación prevalente, bien por el criterio cronológico, ora por el criterio de especialidad, motivo por el cual mantiene el Juzgado la consideración de que la Ley 1607 de 2012 es de aplicación preferente sobre la Ley 100 de 1993.

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia, pues es la norma que de manera más específica regula el tema del procedimiento de cobro de los aportes pensionales en mora. Así pues, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto

es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

Al respecto, lo primero que debe indicarse es que, el documento al cual hace mención el apoderado de la parte demandante, corresponde a la respuesta que la UGPP brindó frente a una **consulta** previamente elevada por parte de la Directora de Estrategia de Gestión Jurídica de PORVENIR S.A.

Frente a la naturaleza jurídica de los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consulta, la Corte Constitucional en la sentencia C-542 de 2005, estableció que se trata de orientaciones, puntos de vista y consejos que cumplen una función tanto didáctica como de comunicación fluida y transparente. En tal sentido, advirtió que, dichos conceptos **no son de obligatorio cumplimiento**, ni de su contenido puede derivarse alguna responsabilidad patrimonial en cabeza de la entidad que lo emitió, pues ello podría significar la ruptura del principio de legalidad, por cuanto *“se le otorgaría a cada autoridad pública el derecho de hacer una interpretación auténtica de la ley”*.

A su turno, en sentencia del 06 de marzo de 2019, el Consejo de Estado, Sección Quinta, con ponencia del Magistrado Filemón Jiménez Ochoa, sostuvo que:

*“(...) Sobre el particular la Sala dirá que si bien la actividad consultiva que cumplen las autoridades públicas es un valioso instrumento en el desarrollo del derecho, sus conceptos no dejan de ser simples criterios orientadores en la medida que se producen al amparo del contenido normativo del artículo 25 del Código Contencioso administrativo, y, en todo caso, **no pueden considerarse como normas que, en determinado asunto, puedan tener el carácter de vinculantes**”* (Negritillas fuera del texto).

Conforme a lo anterior, resulta claro que el análisis conceptual que las autoridades administrativas realizan frente a la interpretación de determinada norma, de manera alguna constituye un imperativo para la autoridad judicial en la toma de sus decisiones, máxime cuando por disposición expresa del artículo 230 de la Constitución Política, los Jueces son autónomos en la interpretación del ordenamiento jurídico y, en sus providencias, únicamente están sometidos al imperio de la ley, teniendo como criterios auxiliares en el desarrollo de su actividad judicial: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

En ese orden de ideas, el concepto emitido por la Subdirectora Jurídica de Parafiscales de la UGPP el 30 de abril de 2021, no constituye para este Juzgado un criterio vinculante, y así lo dejó en claro la misma entidad al inicio del referido documento al señalar que: *“(...) esta respuesta, no comprometerá la responsabilidad de la entidad que la atiende, ni serán de*

obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador"; de lo cual es dable concluir que, aquél no es un imperativo, en virtud del cual sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto recurrido.

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, no puede tenerse tampoco como un criterio auxiliar de interpretación de los contenidos de la Resolución 2082 de 2016 y su aplicación en el caso concreto, toda vez que el mismo está estructurado sobre un entendimiento erróneo de la naturaleza jurídica del título ejecutivo en virtud del cual puede impetrarse la acción judicial para el cobro de los aportes pensionales en mora.

En primer lugar, porque los argumentos esgrimidos por la UGPP parten de la consideración de que, en casos como el presente, la norma aplicable es el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, compilado en el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, por disposición del artículo 24 de la Ley 100 de 1993; situación frente a la cual, como quedó establecido en antelación, hay motivos suficientes para considerar que, en realidad, es procedente aplicar de manera prevalente el mandato contenido en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que remite directamente a la Resolución 2082 de 2016.

En segundo lugar, porque para la UGPP, el requerimiento previo de que trata el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 puede tenerse por satisfecho con el Aviso de Incumplimiento previsto en el artículo 8º de la Resolución 2082 de 2016, ya que con el mismo se busca incentivar el pago voluntario de las contribuciones parafiscales que presenten un incumplimiento igual o inferior a 30 días calendario y, además, se trata de una actuación *previa* a la constitución del *título ejecutivo*; circunstancias estas por las que -dice la entidad- uno y otro son asimilables.

Sobre este particular, cabe mencionar que, dentro de los requisitos exigidos en el Auto recurrido no se encuentra el referido Aviso de Incumplimiento, pues no se considera que éste sea el que deba exigirse para el inicio de la demanda ejecutiva. Lo anterior se fundamenta en que el artículo 2º de la Resolución 2082 de 2016 es claro en señalar que su ámbito de aplicación exige de las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social, conformado, entre otros, por el **Sistema General de Seguridad Social integral** (Salud, **Pensiones** y Riesgos Laborales), cumplir de manera obligatoria con los **estándares de cobro** establecidos en dicha norma.

El artículo 3º *ibidem* prevé cuatro estándares de procesos de cobro, con los que se busca mejorar la gestión de cobro y optimizar el recaudo de la cartera en mora; dichos estándares son: 1) Uso Eficiente de la Información; 2) Aviso de Incumplimiento; 3) Acciones de cobro; y 4) Documentos y Formalización.

Para el caso concreto, el Despacho considera que el estándar al cual debe acudir es el tercero, toda vez que éste es el que establece de manera específica lo pertinente frente a los requisitos que deben observarse previo a dar inicio a las acciones de cobro coactivo o judicial, por lo que no es dable aplicar el contenido del segundo estándar relativo al Aviso de Incumplimiento.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, es el propio artículo 13 de la Resolución 2082 de 2016 el que dispone que, cuando haya vencido el término de 45 días previsto en el artículo 12 ibidem, es que las administradoras tendrán un término de 5 meses para dar inicio a las acciones de cobro judicial; es decir, la norma prescribe un procedimiento que debe ser observado por las administradoras dentro de los términos allí dispuestos y solo cuando hayan vencido los mismos es que puede acudir a la jurisdicción, donde consecuentemente, deberá acreditar haber cumplido con dicho trámite.

En tercer lugar, la UGPP sostiene que, como las acciones persuasivas establecidas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 son *posteriores* a la expedición del *título ejecutivo*, el cual corresponde únicamente a *“la liquidación emitida por la administradora”*, es por lo que las mismas se constituyen simplemente en actos tendientes a procurar el pago voluntario antes de dar inicio a las acciones de cobro judicial, pero que de ninguna manera conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo.

Sin embargo, esta conclusión se fundamenta en la convicción errada de que para el cobro judicial de los aportes en mora, el título ejecutivo que se requiere es simple o singular; argumento que surge evidente cuando la entidad señala que: *“si con la liquidación emitida por la administradora, en ella se incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, **se constituye un título ejecutivo singular** y por consiguiente, **no requiere de otros documentos para complementarlo**”*.

Es precisamente por esa manifestación que, a renglón seguido, la UGPP concluye sosteniendo que: *“Así las cosas, nuestro criterio jurídico frente al tema consultado es que las acciones persuasivas (mínimo dos como lo señala la Resolución 2082 de 2016) tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la administradora, y **en ningún caso, conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo**.”*

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

Al respecto, se trae a colación lo señalado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en Auto del 12 de mayo de 2015, con ponencia del Magistrado Diego Roberto Montoya Millán, en donde se señaló:

*“La norma recién citada permite concebir el requerimiento previo como requisito de procedibilidad para poder iniciar la acción ejecutiva para el cobro de aportes al sistema de seguridad social en pensiones, de manera tal que sin la satisfacción de ese requisito no es viable la ejecución, es decir, tanto el requerimiento previo como la consiguiente liquidación efectuada por la entidad conforman un **título ejecutivo complejo o compuesto.**”*

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, con ponencia del Magistrado Jorge Eduardo Ramírez Amaya, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 760013105000220140077801, recalcó:

*“Según las normas en cita, el título ejecutivo para el cobro de los aportes obligatorios de pensiones, es un **complejo** y se encuentra constituido por:*

1. *La liquidación de los aportes adeudados elaborada por el fondo de pensiones (...)*
2. *La prueba de haberse hecho el respectivo requerimiento al empleador moroso”.*

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó igualmente que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*. Ello, con fundamento en la necesidad de que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad. En efecto, siguiendo la segunda postura expuesta en el módulo “Proceso ejecutivo” de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla del año 2015, señaló:

“De conformidad con lo expuesto, la Sala acoge la postura que indica que se le debe de comunicar al empleador de la existencia de la deuda por la cual se inicia la ejecución, para que exista una claridad sobre la constitución en mora al deudor y de no ser así se desconoce su derecho de defensa, en los términos del artículo 29 de la Constitución Política.”

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 ibidem, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional.

De lo anterior, es dable concluir entonces, que la A.F.P. demandante, teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó dentro de la demanda ejecutiva la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo compuesto base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **SISTEMAS EN LA NUBE S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; y, además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en la norma ibidem.

Ahora, se observa que el apoderado de la parte demandante en su recurso justifica la no necesidad, en este caso particular, de ejercer las acciones de cobro persuasivo, aduciendo que la deuda a cargo del empleador demandado presenta riesgo de incobrabilidad, conforme a lo previsto en el numeral 3, del Capítulo III del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 y que, en tal virtud, la Administradora se encuentra facultada para acudir directamente a la acción ejecutiva para perseguir el pago de los aportes adeudados.

Lo anterior, bajo el argumento de que **PORVENIR S.A.** adelantó gestiones de cobro requiriendo al empleador para el pago de los periodos vencidos insolutos, no obstante, a raíz de las acciones de contacto y depuración adelantadas, se identificó un riesgo real de no pago, teniendo en cuenta las características del aportante *“sin voluntad de pago”*.

No obstante, dicha circunstancia *per se* no evidencia riesgo de incobrabilidad alguno, pues de acuerdo con la norma referida por el recurrente:

“... se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:

- a) La cartera tiene una antigüedad que puede afectar la oportunidad de cobro;*
- b) El aportante se encuentra inmerso en un proceso de naturaleza concursal, de liquidación, o en un proceso de sucesión para el caso de personas naturales;*
- c) El aportante no tiene voluntad de pago, de acuerdo con la manifestación expresa que haga en este sentido a la Administradora por cualquier medio que permita su posterior verificación;*
- d) El aportante tiene procesos de cobro jurídico o coactivo en curso, ante cualquier autoridad;*
- e) La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.”*

Sin embargo, el recurrente no hace alusión acerca de en cuál de los referidos eventos se enmarca el empleador demandado, así como tampoco se evidencia que, junto con la demanda, se haya aportado prueba de la configuración de alguno de tales eventos. En tal sentido, no se encuentra justificado que la A.F.P. demandante estuviera facultada para abstenerse de realizar las acciones de cobro persuasivo y acudir directamente a la jurisdicción.

Si en gracia de discusión se entendiera que el recurrente hace referencia a la causal prevista en el literal c) de la norma, es menester que el empleador haya manifestado *expresamente* su no voluntad de pago por cualquier medio y que ello pueda constatarse con posterioridad. Empero, revisadas las documentales aportadas junto con la demanda, no se encuentra ninguna tendiente a acreditar que, en efecto, el empleador **SISTEMAS EN LA NUBE S.A.S.** haya indicado en alguna oportunidad de manera explícita que no efectuaría los pagos requeridos, ni mediante llamada, ni mediante correo electrónico o por cualquier otro medio.

Así las cosas, aun cuando lo señalado por el recurrente evidenciaría una renuencia implícita, lo cierto es que ello no configura la consecuencia prevista en la norma, pues para que sea posible prescindir de las acciones persuasivas es necesario que el aportante moroso haya exteriorizado su voluntad de no pago de manera expresa y que obre prueba de dicha manifestación, situación que no se acreditó en el *sub examine*.

En consecuencia, como la demandante no dio cumplimiento a los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo; y, por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 22 de septiembre de 2021.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago pretendido se encuentra ajustada a derecho y conforme con las piezas procesales obrantes en el expediente, no puede atribuírsele al Juzgado por ningún motivo, vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados de la A.F.P., teniendo en cuenta que, le corresponde a esta última adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SL-537 del 19 de febrero de 2019, con ponencia del Magistrado Omar de Jesús Restrepo Ochoa, sostuvo lo siguiente:

*“(…) antes de que la administradora de pensiones traslade las consecuencias del no pago de los aportes al afiliado o sus beneficiarios, debe probar que, previamente cumplieron con su obligación **de manera diligente**, que no es otra sino las correspondientes acciones de cobro (...). Pues **es responsabilidad de aquellas garantizar la efectividad de los derechos de los afiliados.** (…)*

En ese orden, su labor no consiste en el simple recaudo de los aportes, sino que, como administrador de esos recursos, tiene la obligación legal de vigilancia, a fin de que estos se hagan efectivos aun ejerciendo, de ser necesario, las acciones coercitivas pertinentes. Como lo ha establecido esta corporación en la sentencia CSJ SL4539-2018 rememorando la CSJ SL34270, 22 jul. 2008:

*Sobre este punto, la Sala desde la sentencia CSJ SL, 22 jul. 2008, rad. 34270 en la que rectificó su criterio, se ha pronunciado de manera reiterada y pacífica, sosteniendo que **el incumplimiento de la administradora de pensiones en su deber legal de cobro al empleador moroso, conduce inexorablemente, a que responda por la prestación reclamada**, decisión que se ha rememorado recientemente en la CSJ SL3399-2018”.*

Así las cosas, resulta diáfano concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame; de manera que, no es de recibo el argumento del recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de sus afiliados de acceder al derecho pensional que eventualmente les corresponda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 523 del 22 de septiembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

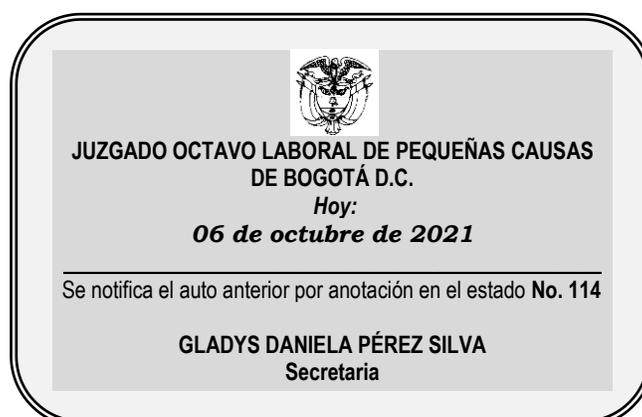
El presente auto se notifica en los Estados Electrónicos publicados en el micrositio web:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-08-de-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

El expediente digital se puede solicitar en el email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00578-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **RICARDO CAMACHO ÁLVAREZ**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 570

Bogotá D.C., 05 de octubre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **SERGIO IVÁN GARZÓN ALMARIO**, mediante memorial del 01 de octubre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 539 del 28 de septiembre de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se dé trámite a la demanda interpuesta, librando el mandamiento de pago a favor de la A.F.P. demandante.

Para fundamentar su petición, indica el recurrente que la Resolución 2082 de 2016 exceptúa el ejercicio de las acciones de cobro persuasivo cuando exista un riesgo de incobrabilidad de las sumas adeudadas por concepto de aportes a pensión, en los términos del numeral 3 del Capítulo III de su Anexo Técnico. Así pues, afirma que debe librarse mandamiento de pago conforme a lo previsto en dicha norma, toda vez que en el presente asunto *“El aportante no tiene voluntad de pago, de acuerdo con la manifestación expresa que haga en este sentido a la Administradora por cualquier medio que permita su posterior verificación”*.

Señala, además, que la norma en mención se encuentra en concordancia con el artículo 100 y siguientes del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, así como con lo dispuesto en el artículo 422 del Código General del Proceso, aplicable por analogía al procedimiento laboral; y que atendiendo a lo reglado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el Decreto 2633 de 1994, existe a cargo de la sociedad demandada, una obligación, clara, expresa y exigible, contenida en los documentos aducidos como título ejecutivo, por lo que debe

librarse mandamiento ejecutivo por las sumas de dinero contenidas en la *liquidación* de cotizaciones obligatorias.

Lo anterior, dice, como quiera que es el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 el que otorgó a las Administradoras de Fondos de Pensiones la facultad de ejercer el cobro ejecutivo de los aportes obligatorios dejados de consignar por parte de los empleadores, y a su vez, le dio la calidad de título ejecutivo a la *liquidación* del valor adeudado, que para el efecto realice la Administradora, facultad reglamentada en el Decreto 2633 de 1994.

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se hiciera por estados...”*.

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 28 de septiembre de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

No obstante lo anterior, desde ya debe decirse que no se encuentran motivos que conlleven a variar la decisión adoptada en el Auto recurrido y, en consecuencia, que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

Observa el Despacho que la inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que los requisitos que deben ser observados en la gestión de cobro pre jurídico son los previstos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en los artículos 2º y 5º del Decreto 2633 de 1994.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución aludida no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

En otras palabras, siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente en aquellos casos en que

considere conveniente hacerlo, “no se requieren actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras”, de lo contrario, si son estas últimas las que adelantan el cobro “estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP”.

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

“(...) la situación en que se encuentran dos disposiciones pertenecientes a un mismo sistema normativo que, concurriendo en los ámbitos temporal, espacial, personal y de validez, reconocen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a determinado supuesto fáctico, resultando imposible su aplicación simultánea.”¹

Así las cosas, a efectos de determinar cuál de las dos normas es aplicable al caso concreto, cabe recordar lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-451 de 2015, donde en observancia de lo previsto en las Leyes 57 y 153 de 1887 y en la jurisprudencia de esa Corporación, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, los cuales son:

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (*lex superior derogat inferiori*); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (*lex posterior derogat priori*); y (iii) el **criterio de especialidad**, según el cual la norma especial prima sobre la general (*lex specialis derogat generali*). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.”*

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, se evidencia que se está ante dos normas que tienen la misma jerarquía normativa, al tratarse de dos leyes ordinarias, a través de las cuales, por un lado, se crea el sistema de seguridad social integral (Ley 100 de 1993), y por el otro, se expiden normas en materia tributaria (Ley 1607 de 2012), por lo que, frente al criterio jerárquico, no hay lugar a aplicar alguna de manera prevalente.

En lo que respecta al criterio cronológico, debe decirse que, mientras la Ley 100 de 1993 fue expedida el 23 de diciembre de 1993, la Ley 1607 de 2012 lo fue el 26 de diciembre del 2012, por lo que podría decirse que es dable aplicar esta última de manera preferente.

¹ Sentencia C-439 de 2016

Sin embargo, en adición a lo anterior, importa igualmente señalar que, bajo el principio de especialidad, también son las previsiones del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, las que deben aplicarse preferentemente sobre lo indicado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

En efecto, frente al procedimiento para el cobro de aportes pensionales adeudados, el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 señala que el mismo debe seguirse de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional; reglamentación que se encuentra materializada en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, únicamente.

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que, las administradoras en desarrollo de esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, pero ésta fue subrogada por la Resolución 2082 de 2016, que se encuentra actualmente vigente.

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que, si bien frente al mismo eje temático -acción de cobro de aportes pensionales en mora-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 178, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 se cuenta con toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de Fondos de Pensiones; mientras que por virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, tan solo se cuenta con el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 que, de manera más general, prevé los requisitos para ejercer las acciones de cobro; generalidad que es reconocida por el propio recurrente.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema que nos ocupa, motivo por el cual su aplicación resulta preferente, y, por ende, es el cumplimiento de los requisitos de que trata la Resolución 2082 de 2016, lo que habilita la posibilidad de librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto, cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016 (06 de octubre de 2016), lo cierto

es que esta situación no permite enervar los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

En efecto, según se desprende de los propios antecedentes de dicho Decreto, el mismo tiene como función *compilar* normas reglamentarias preexistentes que se encuentran vigentes, a efectos de mantener actualizado el ordenamiento jurídico, y, en tal sentido, dicha tarea implica *“la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente”*.

En virtud de ello, se observa que el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto 1833 de 2016 reproduce de manera exacta el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, cambiando únicamente la expresión *“Superintendencia Bancaria”* por *“Superintendencia Financiera de Colombia”*, a efectos de actualizar la norma a la realidad institucional, sin que de ello sea dable si quiera inferir que aquél haya modificado la norma inicial o incluido una nueva disposición, que pueda ser considerada como de aplicación prevalente, bien por el criterio cronológico, ora por el criterio de especialidad, motivo por el cual mantiene el Juzgado la consideración de que la Ley 1607 de 2012 es de aplicación preferente sobre la Ley 100 de 1993.

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia, pues es la norma que de manera más específica regula el tema del procedimiento de cobro de los aportes pensionales en mora. Así pues, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

De lo anterior, es dable concluir entonces, que la A.F.P. demandante, teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó dentro de la demanda ejecutiva la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo compuesto base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **RICARDO CAMACHO ÁLVAREZ**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; y, además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en la norma.

Ahora, se observa que el apoderado de la parte demandante en su recurso justifica la no necesidad, en este caso particular, de ejercer las acciones de cobro persuasivo, aduciendo que existe riesgo de incobrabilidad porque el empleador moroso se enmarca en el literal c) del numeral 3, del Capítulo III del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 y que, en tal virtud, la Administradora se encuentra facultada para acudir directamente al cobro jurídico o coactivo de los aportes adeudados.

La norma en mención prevé lo siguiente:

“3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO

Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.

En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:

*c) El aportante no tiene voluntad de pago, **de acuerdo con la manifestación expresa que haga en este sentido a la Administradora por cualquier medio que permita su posterior verificación...*** (Subrayas y negrillas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicha argumentación, como quiera que, conforme el literal c) de la norma transcrita, es menester que el empleador haya manifestado *expresamente* su no voluntad de pago por cualquier medio y que ello pueda constatarse con posterioridad. Empero, revisadas las documentales aportadas junto con la demanda, no se encuentra ninguna tendiente a acreditar que, en efecto, el empleador **RICARDO CAMACHO ÁLVAREZ** haya indicado en alguna oportunidad de manera explícita que no efectuaría los pagos requeridos, ni en las llamadas que se dice haber realizado -de las cuales no hay prueba-, ni mediante correo electrónico o por cualquier otro medio.

Así las cosas, para que se configure la consecuencia prevista en la norma, esto es, para prescindir de las acciones persuasivas, es necesario que el aportante moroso haya exteriorizado su voluntad de no pago de manera expresa y que obre prueba de dicha manifestación, situación que no se acreditó en el *sub examine*.

En consecuencia, como la demandante no dio cumplimiento a los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo; y, por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 28 de septiembre de 2021.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago pretendido se encuentra ajustada a derecho y

conforme con las piezas procesales obrantes en el expediente, no puede atribuírsele al Juzgado por ningún motivo, vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados de la A.F.P., teniendo en cuenta que, le corresponde a esta última adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SL-537 del 19 de febrero de 2019, con ponencia del Magistrado Omar de Jesús Restrepo Ochoa, sostuvo lo siguiente:

*“(...) antes de que la administradora de pensiones traslade las consecuencias del no pago de los aportes al afiliado o sus beneficiarios, debe probar que, previamente cumplieron con su obligación **de manera diligente**, que no es otra sino las correspondientes acciones de cobro (...). Pues **es responsabilidad de aquellas garantizar la efectividad de los derechos de los afiliados.** (...)”*

En ese orden, su labor no consiste en el simple recaudo de los aportes, sino que, como administrador de esos recursos, tiene la obligación legal de vigilancia, a fin de que estos se hagan efectivos aun ejerciendo, de ser necesario, las acciones coercitivas pertinentes. Como lo ha establecido esta corporación en la sentencia CSJ SL4539-2018 rememorando la CSJ SL34270, 22 jul. 2008:

*Sobre este punto, la Sala desde la sentencia CSJ SL, 22 jul. 2008, rad. 34270 en la que rectificó su criterio, se ha pronunciado de manera reiterada y pacífica, sosteniendo que **el incumplimiento de la administradora de pensiones en su deber legal de cobro al empleador moroso, conduce inexorablemente, a que responda por la prestación reclamada**, decisión que se ha rememorado recientemente en la CSJ SL3399-2018”.*

Así las cosas, resulta diáfano concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame; de manera que, no es de recibo el argumento del recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de sus afiliados de acceder al derecho pensional que eventualmente les corresponda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 539 del 28 de septiembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

El presente auto se notifica en los Estados Electrónicos publicados en el micrositio web: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-08-de-pequenas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

El expediente digital se puede solicitar en el email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Diana Fernanda Erasso Fuertes
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



**JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**

Hoy:
06 de octubre de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 114**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria