

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00513-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **LEGNO SPAZIO 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 660

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, mediante memorial del 04 de octubre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 560 del 29 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 E.P.S. demandante. Para fundamentar su petición, alude a cinco argumentos, que se sintetizan así:

En primer lugar, señala que no existe una norma establecida de manera absoluta para dilucidar con exactitud las etapas que deben cumplirse para la configuración del título ejecutivo complejo en materia de cobro de aportes insolutos a la seguridad social, teniendo en cuenta que, si bien el Juzgado da aplicación a lo previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, según el cual, solo cuando se ha constituido el título que presta mérito ejecutivo se debe proceder a surtir el doble requerimiento, lo cierto es que el inciso 2 del artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 señala otro trámite, consistente en que se debe realizar un requerimiento previo y si, transcurridos 15 días, no obra pronunciamiento por parte del empleador moroso, debe procederse con la elaboración de la liquidación.

En tal sentido, sostiene que no existe un criterio definitivo y unívoco sobre las etapas, ni sobre el momento en que deben hacerse; y que, al margen de ello, la entidad cumplió con su obligación, pues efectuó un requerimiento previo, posteriormente realizó otras gestiones de cobro mediante derecho de petición y contactos telefónicos, para finalmente, ante el silencio del empleador, elaborar la liquidación que presta mérito; es decir, se observaron los términos previstos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994.

En segundo lugar, indica que no es cierto que el requerimiento no contenga el detalle de la deuda, pues en la documental aportada con la demanda se puede verificar que, junto a la carta de cobro pre-jurídico se anexó el estado de cuenta, en el cual se detallan la identidad y número de afiliados, los valores y periodos en mora.

En tercer lugar, arguye que la exigencia de la acreditación del *cotejo* es un requisito adicional, impuesto por el Juzgado, y que el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 no lo contempla, así como la norma tampoco establece que solamente después de surtirse el requerimiento, la entidad pueda expedir la liquidación; que, en todo caso, el demandado sí recibió el requerimiento de cobro, tal como se evidencia en la guía de recibido emitida por la empresa de correo certificado.

En cuarto lugar, refiere que la diferencia de valores en el estado de cuenta aportado con la demanda no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos de aportes en salud, sino al no pago por parte del demandado, lo que generó que la deuda se incrementara de manera diaria en atención a los intereses de mora, de conformidad con los artículos 23 y 161 de la Ley 100 de 1993 y 92 del Decreto 1295 de 1994. Con todo, sostiene que la suma registrada por concepto de capital e intereses en el estado de cuenta que hace las veces de liquidación, sí es la misma cantidad que se expuso en la demanda.

En quinto lugar, afirma que, la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, por lo que el título ejecutivo reúne los requisitos legales. Lo anterior, habida cuenta que, la obligación consta en un documento que, aunque no proviene del deudor, sí fue puesto en su conocimiento a través del requerimiento previo, donde se le informó sobre la existencia de la deuda por el no pago de los aportes a salud; documento que es auténtico pues se tiene certeza de que fue elaborado por SALUD TOTAL E.P.S.; y, como se satisfizo el supuesto de hecho relativo a la omisión de respuesta por parte del demandado, se perfeccionó el título ejecutivo complejo con la elaboración de la respectiva liquidación.

Finalmente, resalta que el requerimiento no es el título ejecutivo, por lo que compararlos no es acertado, ya que la ley no exige el requerimiento para componer el título base de recaudo, constituyéndose en una exigencia que no es procedente.

CONSIDERACIONES

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

La inconformidad principal 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 Salud. Lo anterior, bajo el argumento de no existir un concepto unívoco sobre la norma que regula el trámite de cobro pues, en su criterio, los requisitos que deben cumplirse para poder acudir a la jurisdicción son los establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, regulado en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia recurrida, la Resolución 2082 de 2016 no fue aplicada de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, según el cual las acciones de cobro de las cotizaciones e intereses de mora adeudados al Sistema de Seguridad Social en Salud deben ser adelantadas por las EPS conforme a los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

La norma en mención debe leerse en concordancia con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que es el mandato de orden legal que prevé el deber en cabeza de las *Administradoras del Sistema de Protección Social* de continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, señala, es su obligación aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales, se itera, son los que actualmente prevé la Resolución 2082 de 2016.

Aunado a ello, y siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente y de manera preferente en los 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”*.

En este punto se resalta que, la demandante sí se encuentra dentro de las entidades a quienes aplican las disposiciones contenidas tanto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 como en la Resolución 2082 de 2016, pues conforme al artículo 2º de esta última: *“Las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social conformado por el Sistema General de Seguridad Social Integral (**Salud**, Pensiones y Riesgos Laborales), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF), están obligadas al cumplimiento de los estándares de cobro que se establecen en la presente resolución (...)”* (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Bajo ese panorama, es evidente que la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse 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 el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016, y 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 las Leyes 57 y 153 de 1887, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, a saber:

*“(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*

¹ Sentencia C-439 de 2016

*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 criterios al presente asunto, se tiene que el conflicto se suscita entre 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, y en adición a lo anterior, importa señalar que, bajo el criterio 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, 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, mismo deber que se encuentra contenido en el párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016; parámetros que fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, la cual 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 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 el Decreto 2353 de 2015 y en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con

posterioridad 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 parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 se tiene toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de la Protección Social, entre ellas, las E.P.S.; 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 mayor especialidad en la regulación del tema, motivo por el cual su aplicación resulta de estricta observancia. Así entonces, 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 de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber: (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo; es decir, la acreditación de los mismos es lo que posibilita librar el mandamiento de pago solicitado en el presente asunto.

En ese orden, no le asiste razón al recurrente al sostener que no existe una norma jurídica que establezca con precisión las etapas y los términos que deben observarse para configurar el título ejecutivo base de recaudo, pues tal como quedó establecido se trata de la Resolución 2082 de 2016, aplicada por el Juzgado en el Auto recurrido.

Ahora bien, el recurrente afirma que la E.P.S. cumplió con los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994, de manera que es posible solicitar, a través de la vía judicial, la ejecución del título *complejo* por cuanto -señala- la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, y se perfeccionó con el silencio del empleador luego de ponerse en conocimiento la deuda.

Frente a dicha circunstancia, debe decirse que, de antaño y de manera unánime, por vía jurisprudencial se ha establecido que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social, es indispensable aportar los documentos que conforman un título ejecutivo complejo, pues 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 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 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*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Así las cosas, contrario a lo señalado por el recurrente, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 comportan gran importancia en el trámite judicial, toda vez que son éstas las que, junto con la liquidación elaborada por la E.P.S., 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.

Para fundamentar lo anterior, se trae a colación el Auto del 14 de noviembre de 2019 de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, con ponencia del Magistrado Víctor Hugo Orjuela, dentro del proceso ejecutivo promovido por E.P.S. Suramericana S.A. en contra de Comercializadora Roguz S.A.S., radicado bajo el No. 05001-31-05-013-2019-00111-01 (Rad. Interno 19-097), en el cual no solo se reitera la necesidad de iniciar la acción ejecutiva con base en un título ejecutivo complejo, sino que además, se avala que debe darse aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Resolución 2082 de 2016, frente a las acciones de cobro que han de adelantarse por parte de las Administradoras del Sistema de la Protección Social. Dicha Corporación indicó textualmente lo siguiente:

*“Descendiendo al sub judice, refulge palmar que el mandamiento ejecutivo se depreca con base en el título ejecutivo constituido según los lineamientos establecidos en la Resolución 444 de 2013, subrogada por la **Resolución 2082 de 2016**, mediante las cuales la UGPP establece “los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la Protección Social”, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1602 de 2012, norma que dispone que: (...)*

*Con arreglo a lo anterior, **ha de partir esta Sala de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la citada Resolución 2082 de 2016, en los que se establecen los términos para constituir el título ejecutivo y para realizar las acciones persuasivas para el cobro**, cuyo tenor literal es el siguiente: (...)*

*Como se advierte, refulge palmar que **el ordenamiento jurídico consagra un plazo y condiciones sui generis para esta clase de títulos ejecutivos, que participan de la naturaleza jurídica de los llamados títulos complejos**, a saber: que la obligación que los genere tuvieren una mora de máximo 4 meses inmediatamente anteriores a su constitución, y que se contacte al deudor en mínimo dos ocasiones después de su constitución, la primera dentro de los 15 días calendario siguientes y la segunda dentro de los 30 días consiguientes al primer contacto. De modo que, **el incumplimiento de tales términos no solamente puede generar sanciones a las administradoras del sistema de la protección social, sino que además, impide que se determine certeramente si la obligación contenida en el título ejecutivo está exenta de plazo o condición**, toda vez que “las administradoras esta[á]n obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP” (art. 178 Ley 1602/12).*

Consecuente con lo anterior, se tiene que la a quo negó el mandamiento ejecutivo porque: “(...) en relación a los términos (...) para realizar las acciones persuasivas (...) realizó la parte actora el primer cobro persuasiva (sic), el 16 de octubre de 2018, y el segundo cobro persuasivo el 30 de octubre de 2018. (...) y como se analizó, por la fecha de su elaboración, 26 de julio de 2018, la fecha límite era el 10 de agosto de 2018 para enviar la primera de las comunicaciones, informado sobre la existencia del precitado título ejecutivo, y hasta el 9 de septiembre de 2018, para remitir la segunda.” (fol. 113), consideración afirmación que es confutada por la alzadista alegando que la entidad constituyó el título ejecutivo el 26 de julio de 2018, acto del cual fue informada el mismo día la empresa demandada, a la par que con anterioridad y posterioridad se enviaron avisos de incumplimiento el 18 y 20 de junio, 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018, a más que se envió el cobro persuasivo con la misma información contenida en los avisos de incumplimiento y en el título ejecutivo (fol. 114 y 115).

*A este respecto, ha de ponerse de presente a la alzadista que **los avisos de incumplimiento no sustituyen a las acciones persuasivas**, pues los primeros están regulados en Capítulo 2 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 refieren al trámite previo a la constitución del título ejecutivo, pero **las segundas están consagradas en el Capítulo 3 del Anexo Técnico de la misma normativa y atañen al trámite posterior a la constitución del título**, de lo que se sigue que **los avisos de incumplimiento remitidos el 18 y 20 de junio de 2018, no pueden ser cobros persuasivos, en tanto se remitieron antes del 26 de julio de 2018, fecha de constitución del título ejecutivo**, a la vez que los avisos de incumplimiento del 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018 no pueden tenerse como cobros o acciones persuasivas.*

*En igual sentido, se advierte que la comunicación del 26 de julio de 2018 (fol. 120), tampoco puede tenerse como un cobro persuasivo, en tanto con la misma se le puso de presente al deudor el artículo 11 de la Resolución 2082 de 2016, y no el artículo 12 que es el que regula las acciones persuasivas, **allende de no reflejarse el contenido***

mínimo del cobro persuasivo dispuesto por dicha resolución, a saber: no se relacionan los periodos adeudados, no se indica que la liquidación de intereses moratorios los hará el operador de la Planilla Asistida, tampoco se describe precisamente el título ejecutivo con su fecha de firmeza, ni se advierten sobre el inicio del cobro jurídico y solicitud de medidas cautelares en caso de renuencia al pago. En tanto que en la comunicación de 2 de agosto de 2018 no se relacionan los periodos adeudados, no se describe con precisión el título ejecutivo con su fecha de firmeza, y siendo que las demás comunicaciones están fechadas con posterioridad al 10 de agosto de 2018, fecha límite para remitir la primera comunicación de cobro persuasivo, al rompe deben descartarse como prueba de que las consabidas acciones persuasivas se hicieron en oportunidad.

*En consecuencia, a partir de las anteriores consideraciones legales y fácticas ha de concluirse que, efectivamente **no le asiste razón a la censura al indicar que sí se realizaron oportunamente las acciones persuasivas, pero sí a la cognoscente de primer grado al negar el mandamiento ejecutivo, en la medida en que existe duda sobre la exigibilidad de la obligación contenida en el título ejecutivo por no ajustarse a las condiciones y términos establecidos en el artículo 23 de la Resolución 2082 de 2016, de donde se colige que la decisión impugnada se acompasa con las previsiones contenidas en los artículos 422 y 430 del C.G.P., por manera que, al no existir otro punto de apelación, se impone para la Sala impartir confirmación al proveído materia de alzada.*** (Subrayas y negrillas fuera del texto).

De lo anterior es dable concluir entonces, que la E.P.S. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo 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 parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y en el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015.

Ello por cuanto, si bien allegó la *liquidación* de los aportes adeudados por el empleador **LEGNO SPAZIO S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste presenta múltiples falencias, a saber: (i) No se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; (ii) No contiene el detalle de la deuda con la relación de los trabajadores, valores y periodos en mora, en desconocimiento de los requisitos previstos en el numeral 5º del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016; y (iii) Se prescindió de cotejar el requerimiento, de manera que no es posible comprobar que el documento que obra en el expediente fue en realidad el que se entregó al empleador.

Además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Sobre las inconformidades presentadas por el apoderado de la parte actora frente a los anteriores requerimientos, es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, la primera comunicación realizada por la E.P.S. **no se hizo dentro del término** previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, toda vez que se efectuó antes de la expedición de la liquidación que presta mérito ejecutivo, cuando lo correcto era hacerla con posterioridad, situación que de entrada evidencia la inobservancia de los requisitos legales vigentes.

Al margen de ello, y para refutar las restantes alegaciones del recurrente, éste sostiene que no es cierto que el requerimiento realizado al demandado no tuviera el **detalle de la deuda**, pues junto a la carta de cobro pre-jurídico se anexó el estado de cuenta en el cual se detallan la identidad y número de afiliados, los valores y periodos en mora, y que dicho documento es una liquidación como la allegada con la demanda.

No obstante, tal como se señaló en el Auto, si bien en el primer requerimiento elaborado por la demandante y dirigido a la demandada, le señaló: *“nos permitimos informarle que contamos con un título ejecutivo en firme soportado en el Estado de Cuenta anexo, donde consta que el aportante **LEGNO SPAZIO SAS** (...) adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda.

Así las cosas, y ante dicha omisión, es imposible establecer si el documento denominado *Estado de Cuenta* que la demandante afirma haber remitido a la demandada, cumplía o no con el lleno de los requisitos previstos en el numeral 5º del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, que establece:

“Las comunicaciones enviadas a los aportantes en mora en el marco de las acciones persuasivas deben suministrar información cierta, suficiente, concreta, actualizada y de fácil comprensión sobre la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones de la Protección Social y evitar las acciones de cobro jurídico o coactivo que pudieran generarse.

*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. (...)”*

De acuerdo con lo anterior, la información mínima que deben contener las comunicaciones de cobro persuasivo es la siguiente:

1. Nombre de la Administradora que realiza la comunicación.
2. Nombre o razón social e identificación del aportante.
3. Resumen del periodo o periodos adeudados, indicando claramente mes y año.
4. Indicar que los intereses moratorios serán liquidados por la Planilla PILA.
5. Describir el título ejecutivo en el cual consta la obligación, esto es: i) Tipo de título, por ejemplo, liquidación de aportes, resolución, o el que corresponda, ii) fecha de expedición, iii) fecha de firmeza del título o exigibilidad de la obligación, según corresponda. No es necesario remitir el título ejecutivo.

6. *Mencionar de forma general la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones parafiscales de la protección social y evitar las acciones de cobro jurídico o coactivo que pudieran generarse.*
7. *Medios de pago de la obligación.*
8. *Advertir el inicio de acciones de cobro jurídico y decreto de medidas cautelares, en caso de renuencia en el pago.*
9. *Advertir el deber y la importancia de reportar las novedades de la afiliación al Sistema de la Protección Social.*
10. *Informar el medio de contacto de la Administradora para absolver dudas o inquietudes."*

Lo anterior, por cuanto de la lectura del requerimiento no se desprende que en ellos se hubiese incorporado cuando menos el detalle de la deuda con la relación de trabajadores, valores y periodos en mora (días, mes y año), circunstancia que imponía a la demandante el deber de acreditar cuál fue el estado de deuda efectivamente remitido al deudor donde sí se encontrara consignada esa información, pues no de otra manera pueden considerarse efectivamente realizadas las acciones persuasivas, tal como se señala en el Auto del 14 de noviembre de 2019 del Tribunal Superior de Medellín.

Ahora bien, aunque el recurrente manifiesta que el estado de cuenta enviado al demandado corresponde a una liquidación como la allegada con la demanda, no puede con ésta tenerse por cumplido dicho requisito, pues de conformidad con el numeral 5 de la norma citada, es necesario que en las acciones persuasivas remitidas al deudor se describa el título ejecutivo en el que consta la obligación, con la indicación del tipo de título, fecha de expedición y fecha de firmeza o de exigibilidad de la obligación, según corresponda.

Sin embargo, en el sub examine el requerimiento se efectuó el 09 de marzo de 2021, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 21 de mayo de 2021, por lo que resultaba materialmente imposible para la demandante poner en conocimiento de la demandada una liquidación inexistente para aquel momento, lo cual se corrobora al leer dicha comunicación, en donde no se hace alusión a la existencia del título contentivo de la deuda, esto es, tan solo se indica el tipo de título, pero no su fecha de expedición ni la de la exigibilidad de la obligación.

De otro lado, en lo que respecta a la ausencia de **cotejo** en el requerimiento enviado al deudor, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley; y enfatiza que, la entidad cumplió con remitirle la primera comunicación, tal como se desprende de la firma consignada en la parte inferior de la guía emitida por la empresa de mensajería, en la que consta que la correspondencia fue entregada en el destino.

No obstante, para el Despacho la exigencia del cotejo es indispensable pues, de lo contrario, se genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la constitución en mora

expuesta por la demandante, situación que pone en entredicho la exigibilidad del título, lo que de paso vulnera y desconoce el derecho a la defensa del demandado, tal como lo sostuvo el Magistrado Germán Varela Collazos en los Autos del 26 de julio de 2019; de allí entonces, surge la necesidad de contar con el cotejo echado de menos en la providencia recurrida, el cual no puede tenerse por acreditado con una firma o sello de recibido en la guía del correo, pues es insuficiente para acreditar qué documentos fueron los enviados y los recibidos.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001310503720210040600 de la A.F.P. Porvenir S.A. en contra del Juzgado Once Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes insolutos al Sistema de Seguridad Social, 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 (...)*”** (Negritas fuera del texto).

Finalmente, el recurrente señala que no le asiste razón al Despacho al considerar la **diferencia de los valores** consignados en el *estado de cuenta* y en la *demanda*, pues no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos, sino al impago de la deuda por parte del demandado, lo que generó su incremento de manera diaria debido al cobro de intereses moratorios; pero que, en todo caso, la suma por concepto de capital e intereses en la liquidación es la misma expuesta en la demanda.

Al respecto, es importante reiterar que el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, frente al contenido mínimo que deben tener las comunicaciones de cobro persuasivo, señala que, a través de las mismas se debe suministrar información *“cierta, suficiente, concreta, actualizada y de fácil comprensión sobre la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones de la Protección Social”*, señalando también que, tales requerimientos deben contener -entre otros- el

detalle de la deuda con los trabajadores cotizantes respecto de los cuales se presenta la deuda, más un resumen de los valores y periodos adeudados indicando mes y año.

Ello no puede ser de otra manera, pues el Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 señala que: *“La finalidad de las acciones de cobro es obtener el pago voluntario o forzado de las obligaciones que el aportante adeuda al Sistema de la Protección Social a partir del momento en que la Administradora Privada elabore la liquidación...”*. Luego, si el fin de la etapa de cobro persuasivo es obtener el pago voluntario para evitar las acciones judiciales, necesariamente los requerimientos persuasivos deben contener información cierta, suficiente, concreta y actualizada que permita al empleador efectuar ese pago voluntario.

Ahora, que la obligación presente un nuevo saldo, es una circunstancia que debe quedar clara en la etapa de formación del título, esto es, antes de presentarse la demanda, pues es una situación que no puede suponer el Juez, y que tampoco se suple con una explicación en los hechos de la demanda, ni mucho menos en los argumentos del recurso. Ello, por la naturaleza del proceso ejecutivo, en el que no se discute si la deuda existe o si el demandado está o no obligado a pagar; sino en el que se pretende la ejecución de la deuda con base en el título ejecutivo que la contenga.

Así las cosas, debe existir plena concordancia en los valores de: (i) La liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S.; (ii) Los dos contactos para cobro persuasivo dirigidos al empleador; y (iii) La demanda.

Si después de efectuada la liquidación el valor adeudado cambia y se llevan a cabo las acciones de cobro persuasivo con base en el valor inicial, se incumple lo previsto en el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, pues la liquidación que presta mérito ejecutivo y que se le está comunicando al empleador, no corresponde al monto que éste adeuda en realidad, esto es, no es información cierta ni actual, lo que de suyo, le resta mérito ejecutivo a la liquidación, cuya debida acreditación es necesaria para conformar, junto con las acciones persuasivas, el título ejecutivo complejo.

Sobre la importancia de que las sumas puestas de presente al empleador moroso de manera previa a acudir a la jurisdicción, coincidan con las enunciadas en la liquidación que presta mérito ejecutivo, y, a su vez, con las que se persiguen en la demanda ejecutiva, resulta importante traer a colación un pronunciamiento de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, con ponencia del Magistrado Jorge Eduardo Ramírez Amaya, quien mediante Auto del 10 de agosto de 2018, radicación 76001-31-05-002-2014-00778-01, señaló:

*“En el particular, y analizado el acápite probatorio tenemos que el 20 de agosto de 2014, Protección S.A. requirió a la ejecutada para que pague los aportes de los trabajadores a su cargo, documentación que fue girada a la dirección reportada en la Cámara de Comercio de Cali, y fue recibida en dicha ubicación (fls 17 a 26); la Sala encuentra que el requerimiento, es imperfecto, ya que los valores que se alegan como adeudados en la demanda ejecutiva -\$ 52.152.401-, liquidados al 30 de junio de 2014 (fl 3), no corresponde a los que le pusieron de presente a la ejecutada al momento de conminarla a pagar -\$ 75.911.816-, **tal discordancia, como acertadamente indicó el A quo, hace que no exista un título claro, expreso y exigible.** Por otra parte, el hecho que el empleador haya pagado luego del requerimiento, y que esa razón repercute en la reducción de la deuda, es una situación que debe quedar debidamente acreditada previa iniciación del proceso ejecutivo, esto es en la etapa de formación del título, y no es dable suponerla, precisamente por la connotación del proceso ejecutivo laboral.” (Negrillas fuera del texto)*

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira² precisó lo siguiente:

*“Por otra parte, como la referida liquidación contiene nada menos que los valores que se adeudan por concepto de aportes obligatorios (...) por cada uno de los trabajadores a cargo del empleador moroso, considera la Sala que las propiedades de contener una obligación **clara y expresa** que se exige a todo título ejecutivo, en el caso de **la liquidación de aportes pensionales adquiere una connotación plus** si se tiene en cuenta que del pago de las cotizaciones depende la posibilidad para el trabajador de pensionarse bien por vejez, ora por invalidez de origen común. En consecuencia, se requiere un especial cuidado en la elaboración de la referida liquidación a fin de que no ofrezca manto de duda respecto a lo que se está debiendo, procurando en lo posible relacionar los valores adeudados por cada uno de los trabajadores con indicación del respectivo período moroso, lo que quiere decir que la mera totalización de lo debido por sí sola no ofrece la claridad pertinente, a menos que la liquidación vaya acompañada de otros documentos que den cuenta de ello.*

*A lo anterior habrá que agregarse que le corresponde al operador jurídico ejercer el respectivo control sobre la liquidación que se le presenta para su apremio coactivo antes de librar el respectivo mandamiento de pago, precaución que beneficia no solo al Fondo de pensiones, **quien en virtud del principio constitucional de transparencia no puede cobrar más ni menos de lo adeudado**, sino también al empleador, quien una vez conocida la deuda puede ejercer adecuadamente su derecho de defensa. A su vez, el mandamiento de pago prácticamente señala el derrotero que ha de seguir el proceso en adelante.*

(...)

*Ahora, si en gracia se pasaran por alto los defectos que se acaban de advertir, también se consideran acertados los argumentos esbozados por el A-quo respecto a la **incongruencia que existe entre la información plasmada en la demanda y aquella remitida al empleador demandado**; primero que todo, porque los valores que se alegan como adeudados por el señor Palacio Gómez en el libelo genitor no encuentran concordancia con aquellos que se pusieron de presente a la sociedad demandada, tal como se observa en el cuadro que de manera didáctica realizó el despacho de conocimiento (fls. 38), lo cual, de conformidad con el precedente que acaba de plantearse, **hace que al título que pretende ejecutarse a través de este mecanismo judicial no sea claro ni expreso y, por ende, no es posible librar un mandamiento de pago fundado en él”.***

² Auto del 12 de agosto de 2016, radicado 66170-31-05-001-2016-00106-01, M.P. Ana Lucía Caicedo Calderón.

Precisado lo anterior, y descendiendo al caso concreto, debe decirse que no le asiste razón al recurrente, habida cuenta que, por un lado, su argumento se centra en señalar que la suma indicada en la liquidación corresponde a la misma pretendida en la demanda, siendo que en el Auto el Juzgado justamente señaló que esos eran los únicos valores que coincidían, pero que no ocurría lo mismo con la suma plasmada en el requerimiento enviado al deudor. Y por otro, porque aduce que la diferencia se debe al cobro de los intereses moratorios, suma que se actualiza diariamente; sin embargo, ello tampoco se corresponde con lo señalado en el Auto, pues allí el Despacho fue claro en decir que la incongruencia se presentaba respecto de la suma perseguida por concepto de *capital*, sin hacer ninguna alusión a los intereses.

En ese orden, no son de recibo los argumentos esbozados por el recurrente frente a este punto, (i) porque el valor señalado en la liquidación que presta mérito ejecutivo sí debe coincidir con el valor indicado en los contactos para el cobro persuasivo, conforme se expuso en la jurisprudencia arriba transcrita; (ii) porque la discordancia entre los valores plasmados en uno y otro documento, impide la conformación del título ejecutivo complejo; y (iii) porque dicha circunstancia le resta claridad y expresividad al título ejecutivo.

En efecto, en este caso ambos requisitos se desvanecen con la diferencia que se presenta en los valores de la liquidación que presta mérito ejecutivo y los *contactos para el cobro persuasivo*, toda vez que, de una parte, no se tiene certeza respecto del valor que realmente se adeuda, y de otra, el valor que realmente se adeuda no está expresamente contemplado en todos los documentos que conforman el título.

De conformidad con lo expuesto, resulta claro que **SALUD TOTAL E.P.S.** 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, además, porque el deudor no fue constituido en mora por el valor que se pretende ejecutar, y, por consiguiente, no se acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento. Por tal motivo, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 29 de septiembre de 2021.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 560 del 29 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., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00514-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **CONSTRUCCIONES DEYMAR 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 661

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, mediante memorial del 04 de octubre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 561 del 29 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 E.P.S. demandante. Para fundamentar su petición, alude a cinco argumentos, que se sintetizan así:

En primer lugar, señala que no existe una norma establecida de manera absoluta para dilucidar con exactitud las etapas que deben cumplirse para la configuración del título ejecutivo complejo en materia de cobro de aportes insolutos a la seguridad social, teniendo en cuenta que, si bien el Juzgado da aplicación a lo previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, según el cual, solo cuando se ha constituido el título que presta mérito ejecutivo se debe proceder a surtir el doble requerimiento, lo cierto es que el inciso 2 del artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 señala otro trámite, consistente en que se debe realizar un requerimiento previo y si, transcurridos 15 días, no obra pronunciamiento por parte del empleador moroso, debe procederse con la elaboración de la liquidación.

En tal sentido, sostiene que no existe un criterio definitivo y unívoco sobre las etapas, ni sobre el momento en que deben hacerse; y que, al margen de ello, la entidad cumplió con su obligación, pues efectuó un requerimiento previo, posteriormente realizó otras gestiones de cobro mediante derecho de petición y contactos telefónicos, para finalmente, ante el silencio del empleador, elaborar la liquidación que presta mérito; es decir, se observaron los términos previstos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994.

En segundo lugar, indica que no es cierto que el requerimiento no contenga el detalle de la deuda, pues en la documental aportada con la demanda se puede verificar que, junto a la carta de cobro pre-jurídico se anexó el estado de cuenta, en el cual se detallan la identidad y número de afiliados, los valores y periodos en mora.

En tercer lugar, arguye que la exigencia de la acreditación del *cotejo* es un requisito adicional, impuesto por el Juzgado, y que el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 no lo contempla, así como la norma tampoco establece que solamente después de surtirse el requerimiento, la entidad pueda expedir la liquidación; que, en todo caso, el demandado sí recibió el requerimiento de cobro, tal como se evidencia en la guía de recibido emitida por la empresa de correo certificado.

En cuarto lugar, refiere que la diferencia de valores en el estado de cuenta aportado con la demanda no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos de aportes en salud, sino al no pago por parte del demandado, lo que generó que la deuda se incrementara de manera diaria en atención a los intereses de mora, de conformidad con los artículos 23 y 161 de la Ley 100 de 1993 y 92 del Decreto 1295 de 1994. Con todo, sostiene que la suma registrada por concepto de capital e intereses en el estado de cuenta que hace las veces de liquidación, sí es la misma cantidad que se expuso en la demanda.

En quinto lugar, afirma que, la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, por lo que el título ejecutivo reúne los requisitos legales. Lo anterior, habida cuenta que, la obligación consta en un documento que, aunque no proviene del deudor, sí fue puesto en su conocimiento a través del requerimiento previo, donde se le informó sobre la existencia de la deuda por el no pago de los aportes a salud; documento que es auténtico pues se tiene certeza de que fue elaborado por SALUD TOTAL E.P.S.; y, como se satisfizo el supuesto de hecho relativo a la omisión de respuesta por parte del demandado, se perfeccionó el título ejecutivo complejo con la elaboración de la respectiva liquidación.

Finalmente, resalta que el requerimiento no es el título ejecutivo, por lo que compararlos no es acertado, ya que la ley no exige el requerimiento para componer el título base de recaudo, constituyéndose en una exigencia que no es procedente.

CONSIDERACIONES

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

La inconformidad principal 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 Salud. Lo anterior, bajo el argumento de no existir un concepto unívoco sobre la norma que regula el trámite de cobro pues, en su criterio, los requisitos que deben cumplirse para poder acudir a la jurisdicción son los establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, regulado en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia recurrida, la Resolución 2082 de 2016 no fue aplicada de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, según el cual las acciones de cobro de las cotizaciones e intereses de mora adeudados al Sistema de Seguridad Social en Salud deben ser adelantadas por las EPS conforme a los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

La norma en mención debe leerse en concordancia con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que es el mandato de orden legal que prevé el deber en cabeza de las *Administradoras del Sistema de Protección Social* de continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, señala, es su obligación aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales, se itera, son los que actualmente prevé la Resolución 2082 de 2016.

Aunado a ello, y siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente y de manera preferente en los 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”*.

En este punto se resalta que, la demandante sí se encuentra dentro de las entidades a quienes aplican las disposiciones contenidas tanto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 como en la Resolución 2082 de 2016, pues conforme al artículo 2º de esta última: *“Las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social conformado por el Sistema General de Seguridad Social Integral (**Salud**, Pensiones y Riesgos Laborales), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF), están obligadas al cumplimiento de los estándares de cobro que se establecen en la presente resolución (...)”* (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Bajo ese panorama, es evidente que la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse 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 el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016, y 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 las Leyes 57 y 153 de 1887, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, a saber:

*“(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*

¹ Sentencia C-439 de 2016

*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 criterios al presente asunto, se tiene que el conflicto se suscita entre 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, y en adición a lo anterior, importa señalar que, bajo el criterio 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, 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, mismo deber que se encuentra contenido en el párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016; parámetros que fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, la cual 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 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 el Decreto 2353 de 2015 y en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con

posterioridad 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 parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 se tiene toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de la Protección Social, entre ellas, las E.P.S.; 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 mayor especialidad en la regulación del tema, motivo por el cual su aplicación resulta de estricta observancia. Así entonces, 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 de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber: (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo; es decir, la acreditación de los mismos es lo que posibilita librar el mandamiento de pago solicitado en el presente asunto.

En ese orden, no le asiste razón al recurrente al sostener que no existe una norma jurídica que establezca con precisión las etapas y los términos que deben observarse para configurar el título ejecutivo base de recaudo, pues tal como quedó establecido se trata de la Resolución 2082 de 2016, aplicada por el Juzgado en el Auto recurrido.

Ahora bien, el recurrente afirma que la E.P.S. cumplió con los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994, de manera que es posible solicitar, a través de la vía judicial, la ejecución del título *complejo* por cuanto -señala- la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, y se perfeccionó con el silencio del empleador luego de ponerse en conocimiento la deuda.

Frente a dicha circunstancia, debe decirse que, de antaño y de manera unánime, por vía jurisprudencial se ha establecido que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social, es indispensable aportar los documentos que conforman un título ejecutivo complejo, pues 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 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 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*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Así las cosas, contrario a lo señalado por el recurrente, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 comportan gran importancia en el trámite judicial, toda vez que son éstas las que, junto con la liquidación elaborada por la E.P.S., 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.

Para fundamentar lo anterior, se trae a colación el Auto del 14 de noviembre de 2019 de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, con ponencia del Magistrado Víctor Hugo Orjuela, dentro del proceso ejecutivo promovido por E.P.S. Suramericana S.A. en contra de Comercializadora Roguz S.A.S., radicado bajo el No. 05001-31-05-013-2019-00111-01 (Rad. Interno 19-097), en el cual no solo se reitera la necesidad de iniciar la acción ejecutiva con base en un título ejecutivo complejo, sino que además, se avala que debe darse aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Resolución 2082 de 2016, frente a las acciones de cobro que han de adelantarse por parte de las Administradoras del Sistema de la Protección Social. Dicha Corporación indicó textualmente lo siguiente:

“Descendiendo al sub iudice, refulge palmar que el mandamiento ejecutivo se depreca con base en el título ejecutivo constituido según los lineamientos establecidos en la Resolución 444 de 2013, subrogada por la **Resolución 2082 de 2016**, mediante las cuales la UGPP establece “los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la Protección Social”, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1602 de 2012, norma que dispone que: (...)”

Con arreglo a lo anterior, **ha de partir esta Sala de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la citada Resolución 2082 de 2016, en los que se establecen los términos para constituir el título ejecutivo y para realizar las acciones persuasivas para el cobro**, cuyo tenor literal es el siguiente: (...)

Como se advierte, refulge palmar que **el ordenamiento jurídico consagra un plazo y condiciones sui generis para esta clase de títulos ejecutivos, que participan de la naturaleza jurídica de los llamados títulos complejos**, a saber: que la obligación que los genere tuvieren una mora de máximo 4 meses inmediatamente anteriores a su constitución, y que se contacte al deudor en mínimo dos ocasiones después de su constitución, la primera dentro de los 15 días calendario siguientes y la segunda dentro de los 30 días consiguientes al primer contacto. De modo que, **el incumplimiento de tales términos no solamente puede generar sanciones a las administradoras del sistema de la protección social, sino que además, impide que se determine certeramente si la obligación contenida en el título ejecutivo está exenta de plazo o condición**, toda vez que “las administradoras esta[á]n obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP” (art. 178 Ley 1602/12).

Consecuente con lo anterior, se tiene que la a quo negó el mandamiento ejecutivo porque: “(...) en relación a los términos (...) para realizar las acciones persuasivas (...) realizó la parte actora el primer cobro persuasiva (sic), el 16 de octubre de 2018, y el segundo cobro persuasivo el 30 de octubre de 2018. (...) y como se analizó, por la fecha de su elaboración, 26 de julio de 2018, la fecha límite era el 10 de agosto de 2018 para enviar la primera de las comunicaciones, informado sobre la existencia del precitado título ejecutivo, y hasta el 9 de septiembre de 2018, para remitir la segunda.” (fol. 113), consideración afirmación que es confutada por la alzadista alegando que la entidad constituyó el título ejecutivo el 26 de julio de 2018, acto del cual fue informada el mismo día la empresa demandada, a la par que con anterioridad y posterioridad se enviaron avisos de incumplimiento el 18 y 20 de junio, 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018, a más que se envió el cobro persuasivo con la misma información contenida en los avisos de incumplimiento y en el título ejecutivo (fol. 114 y 115).

A este respecto, ha de ponerse de presente a la alzadista que **los avisos de incumplimiento no sustituyen a las acciones persuasivas**, pues los primeros están regulados en Capítulo 2 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 refieren al trámite previo a la constitución del título ejecutivo, pero **las segundas están consagradas en el Capítulo 3 del Anexo Técnico de la misma normativa y atañen al trámite posterior a la constitución del título, de lo que se sigue que los avisos de incumplimiento remitidos el 18 y 20 de junio de 2018, no pueden ser cobros persuasivos, en tanto se remitieron antes del 26 de julio de 2018, fecha de constitución del título ejecutivo**, a la vez que los avisos de incumplimiento del 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018 no pueden tenerse como cobros o acciones persuasivas.

En igual sentido, se advierte que la comunicación del 26 de julio de 2018 (fol. 120), tampoco puede tenerse como un cobro persuasivo, en tanto con la misma se le puso de presente al deudor el artículo 11 de la Resolución 2082 de 2016, y no el artículo 12 que es el que regula las acciones persuasivas, **allende de no reflejarse el contenido**

mínimo del cobro persuasivo dispuesto por dicha resolución, a saber: no se relacionan los periodos adeudados, no se indica que la liquidación de intereses moratorios los hará el operador de la Planilla Asistida, tampoco se describe precisamente el título ejecutivo con su fecha de firmeza, ni se advierten sobre el inicio del cobro jurídico y solicitud de medidas cautelares en caso de renuencia al pago. En tanto que en la comunicación de 2 de agosto de 2018 no se relacionan los periodos adeudados, no se describe con precisión el título ejecutivo con su fecha de firmeza, y siendo que las demás comunicaciones están fechadas con posterioridad al 10 de agosto de 2018, fecha límite para remitir la primera comunicación de cobro persuasivo, al rompe deben descartarse como prueba de que las consabidas acciones persuasivas se hicieron en oportunidad.

*En consecuencia, a partir de las anteriores consideraciones legales y fácticas ha de concluirse que, efectivamente **no le asiste razón a la censura al indicar que sí se realizaron oportunamente las acciones persuasivas, pero sí a la cognoscente de primer grado al negar el mandamiento ejecutivo, en la medida en que existe duda sobre la exigibilidad de la obligación contenida en el título ejecutivo por no ajustarse a las condiciones y términos establecidos en el artículo 23 de la Resolución 2082 de 2016, de donde se colige que la decisión impugnada se acompasa con las previsiones contenidas en los artículos 422 y 430 del C.G.P., por manera que, al no existir otro punto de apelación, se impone para la Sala impartir confirmación al proveído materia de alzada.*** (Subrayas y negrillas fuera del texto).

De lo anterior es dable concluir entonces, que la E.P.S. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo 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 parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y en el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015.

Ello por cuanto, si bien allegó la *liquidación* de los aportes adeudados por el empleador **CONSTRUCCIONES DEYMAR S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste presenta múltiples falencias, a saber: (i) No se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; (ii) No contiene el detalle de la deuda con la relación de los trabajadores, valores y periodos en mora, en desconocimiento de los requisitos previstos en el numeral 5º del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016; y (iii) Se prescindió de cotejar el requerimiento, de manera que no es posible comprobar que el documento que obra en el expediente fue en realidad el que se entregó al empleador.

Además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Sobre las inconformidades presentadas por el apoderado de la parte actora frente a los anteriores requerimientos, es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, la primera comunicación realizada por la E.P.S. **no se hizo dentro del término** previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, toda vez que se efectuó antes de la expedición de la liquidación que presta mérito ejecutivo, cuando lo correcto era hacerla con posterioridad, situación que de entrada evidencia la inobservancia de los requisitos legales vigentes.

Al margen de ello, y para refutar las restantes alegaciones del recurrente, éste sostiene que no es cierto que el requerimiento realizado al demandado no tuviera el **detalle de la deuda**, pues junto a la carta de cobro pre-jurídico se anexó el estado de cuenta en el cual se detallan la identidad y número de afiliados, los valores y periodos en mora, y que dicho documento es una liquidación como la allegada con la demanda.

No obstante, tal como se señaló en el Auto, si bien en el primer requerimiento elaborado por la demandante y dirigido a la demandada, le señaló: *“nos permitimos informarle que contamos con un título ejecutivo en firme soportado en el Estado de Cuenta anexo, donde consta que el aportante **CONSTRUCCIONES DEYMAR SAS** (...) adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda.

Así las cosas, y ante dicha omisión, es imposible establecer si el documento denominado *Estado de Cuenta* que la demandante afirma haber remitido a la demandada, cumplía o no con el lleno de los requisitos previstos en el numeral 5º del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, que establece:

“Las comunicaciones enviadas a los aportantes en mora en el marco de las acciones persuasivas deben suministrar información cierta, suficiente, concreta, actualizada y de fácil comprensión sobre la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones de la Protección Social y evitar las acciones de cobro jurídico o coactivo que pudieran generarse.

*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. (...)*

De acuerdo con lo anterior, la información mínima que deben contener las comunicaciones de cobro persuasivo es la siguiente:

- 1. Nombre de la Administradora que realiza la comunicación.*
- 2. Nombre o razón social e identificación del aportante.*
- 3. Resumen del periodo o periodos adeudados, indicando claramente mes y año.*
- 4. Indicar que los intereses moratorios serán liquidados por la Planilla PILA.*
- 5. Describir el título ejecutivo en el cual consta la obligación, esto es: i) Tipo de título, por ejemplo, liquidación de aportes, resolución, o el que corresponda, ii) fecha de expedición, iii) fecha de firmeza del título o exigibilidad de la obligación, según corresponda. No es necesario remitir el título ejecutivo.*

6. *Mencionar de forma general la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones parafiscales de la protección social y evitar las acciones de cobro jurídico o coactivo que pudieran generarse.*
7. *Medios de pago de la obligación.*
8. *Advertir el inicio de acciones de cobro jurídico y decreto de medidas cautelares, en caso de renuencia en el pago.*
9. *Advertir el deber y la importancia de reportar las novedades de la afiliación al Sistema de la Protección Social.*
10. *Informar el medio de contacto de la Administradora para absolver dudas o inquietudes."*

Lo anterior, por cuanto de la lectura del requerimiento no se desprende que en ellos se hubiese incorporado cuando menos el detalle de la deuda con la relación de trabajadores, valores y periodos en mora (días, mes y año), circunstancia que imponía a la demandante el deber de acreditar cuál fue el estado de deuda efectivamente remitido al deudor donde sí se encontrara consignada esa información, pues no de otra manera pueden considerarse efectivamente realizadas las acciones persuasivas, tal como se señala en el Auto del 14 de noviembre de 2019 del Tribunal Superior de Medellín.

Ahora bien, aunque el recurrente manifiesta que el estado de cuenta enviado al demandado corresponde a una liquidación como la allegada con la demanda, no puede con ésta tenerse por cumplido dicho requisito, pues de conformidad con el numeral 5 de la norma citada, es necesario que en las acciones persuasivas remitidas al deudor se describa el título ejecutivo en el que consta la obligación, con la indicación del tipo de título, fecha de expedición y fecha de firmeza o de exigibilidad de la obligación, según corresponda.

Sin embargo, en el sub examine el requerimiento se efectuó el 09 de marzo de 2021, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 21 de mayo de 2021, por lo que resultaba materialmente imposible para la demandante poner en conocimiento de la demandada una liquidación inexistente para aquel momento, lo cual se corrobora al leer dicha comunicación, en donde no se hace alusión a la existencia del título contentivo de la deuda, esto es, tan solo se indica el tipo de título, pero no su fecha de expedición ni la de la exigibilidad de la obligación.

De otro lado, en lo que respecta a la ausencia de **cotejo** en el requerimiento enviado al deudor, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley; y enfatiza que, la entidad cumplió con remitirle la primera comunicación, tal como se desprende de la firma consignada en la parte inferior de la guía emitida por la empresa de mensajería, en la que consta que la correspondencia fue entregada en el destino.

No obstante, para el Despacho la exigencia del cotejo es indispensable pues, de lo contrario, se genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la constitución en mora

expuesta por la demandante, situación que pone en entredicho la exigibilidad del título, lo que de paso vulnera y desconoce el derecho a la defensa del demandado, tal como lo sostuvo el Magistrado Germán Varela Collazos en los Autos del 26 de julio de 2019; de allí entonces, surge la necesidad de contar con el cotejo echado de menos en la providencia recurrida, el cual no puede tenerse por acreditado con una firma o sello de recibido en la guía del correo, pues es insuficiente para acreditar qué documentos fueron los enviados y los recibidos.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001310503720210040600 de la A.F.P. Porvenir S.A. en contra del Juzgado Once Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes insolutos al Sistema de Seguridad Social, 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 (...)*”** (Negritas fuera del texto).

Finalmente, el recurrente señala que no le asiste razón al Despacho al considerar la **diferencia de los valores** consignados en el *estado de cuenta* y en la *demanda*, pues no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos, sino al impago de la deuda por parte del demandado, lo que generó su incremento de manera diaria debido al cobro de intereses moratorios; pero que, en todo caso, la suma por concepto de capital e intereses en la liquidación es la misma expuesta en la demanda.

Al respecto, es importante reiterar que el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, frente al contenido mínimo que deben tener las comunicaciones de cobro persuasivo, señala que, a través de las mismas se debe suministrar información *“cierta, suficiente, concreta, actualizada y de fácil comprensión sobre la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones de la Protección Social”*, señalando también que, tales requerimientos deben contener -entre otros- el

detalle de la deuda con los trabajadores cotizantes respecto de los cuales se presenta la deuda, más un resumen de los valores y periodos adeudados indicando mes y año.

Ello no puede ser de otra manera, pues el Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 señala que: *“La finalidad de las acciones de cobro es obtener el pago voluntario o forzado de las obligaciones que el aportante adeuda al Sistema de la Protección Social a partir del momento en que la Administradora Privada elabore la liquidación...”*. Luego, si el fin de la etapa de cobro persuasivo es obtener el pago voluntario para evitar las acciones judiciales, necesariamente los requerimientos persuasivos deben contener información cierta, suficiente, concreta y actualizada que permita al empleador efectuar ese pago voluntario.

Ahora, que la obligación presente un nuevo saldo, es una circunstancia que debe quedar clara en la etapa de formación del título, esto es, antes de presentarse la demanda, pues es una situación que no puede suponer el Juez, y que tampoco se suple con una explicación en los hechos de la demanda, ni mucho menos en los argumentos del recurso. Ello, por la naturaleza del proceso ejecutivo, en el que no se discute si la deuda existe o si el demandado está o no obligado a pagar; sino en el que se pretende la ejecución de la deuda con base en el título ejecutivo que la contenga.

Así las cosas, debe existir plena concordancia en los valores de: (i) La liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S.; (ii) Los dos contactos para cobro persuasivo dirigidos al empleador; y (iii) La demanda.

Si después de efectuada la liquidación el valor adeudado cambia y se llevan a cabo las acciones de cobro persuasivo con base en el valor inicial, se incumple lo previsto en el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, pues la liquidación que presta mérito ejecutivo y que se le está comunicando al empleador, no corresponde al monto que éste adeuda en realidad, esto es, no es información cierta ni actual, lo que de suyo, le resta mérito ejecutivo a la liquidación, cuya debida acreditación es necesaria para conformar, junto con las acciones persuasivas, el título ejecutivo complejo.

Sobre la importancia de que las sumas puestas de presente al empleador moroso de manera previa a acudir a la jurisdicción, coincidan con las enunciadas en la liquidación que presta mérito ejecutivo, y, a su vez, con las que se persiguen en la demanda ejecutiva, resulta importante traer a colación un pronunciamiento de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, con ponencia del Magistrado Jorge Eduardo Ramírez Amaya, quien mediante Auto del 10 de agosto de 2018, radicación 76001-31-05-002-2014-00778-01, señaló:

*“En el particular, y analizado el acápite probatorio tenemos que el 20 de agosto de 2014, Protección S.A. requirió a la ejecutada para que pague los aportes de los trabajadores a su cargo, documentación que fue girada a la dirección reportada en la Cámara de Comercio de Cali, y fue recibida en dicha ubicación (fls 17 a 26); la Sala encuentra que el requerimiento, es imperfecto, ya que los valores que se alegan como adeudados en la demanda ejecutiva -\$ 52.152.401-, liquidados al 30 de junio de 2014 (fl 3), no corresponde a los que le pusieron de presente a la ejecutada al momento de conminarla a pagar -\$ 75.911.816-, **tal discordancia, como acertadamente indicó el A quo, hace que no exista un título claro, expreso y exigible.** Por otra parte, el hecho que el empleador haya pagado luego del requerimiento, y que esa razón repercute en la reducción de la deuda, es una situación que debe quedar debidamente acreditada previa iniciación del proceso ejecutivo, esto es en la etapa de formación del título, y no es dable suponerla, precisamente por la connotación del proceso ejecutivo laboral.” (Negrillas fuera del texto)*

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira² precisó lo siguiente:

*“Por otra parte, como la referida liquidación contiene nada menos que los valores que se adeudan por concepto de aportes obligatorios (...) por cada uno de los trabajadores a cargo del empleador moroso, considera la Sala que las propiedades de contener una obligación **clara y expresa** que se exige a todo título ejecutivo, en el caso de **la liquidación de aportes pensionales adquiere una connotación plus** si se tiene en cuenta que del pago de las cotizaciones depende la posibilidad para el trabajador de pensionarse bien por vejez, ora por invalidez de origen común. En consecuencia, se requiere un especial cuidado en la elaboración de la referida liquidación a fin de que no ofrezca manto de duda respecto a lo que se está debiendo, procurando en lo posible relacionar los valores adeudados por cada uno de los trabajadores con indicación del respectivo período moroso, lo que quiere decir que la mera totalización de lo debido por sí sola no ofrece la claridad pertinente, a menos que la liquidación vaya acompañada de otros documentos que den cuenta de ello.*

*A lo anterior habrá que agregarse que le corresponde al operador jurídico ejercer el respectivo control sobre la liquidación que se le presenta para su apremio coactivo antes de librar el respectivo mandamiento de pago, precaución que beneficia no solo al Fondo de pensiones, **quien en virtud del principio constitucional de transparencia no puede cobrar más ni menos de lo adeudado**, sino también al empleador, quien una vez conocida la deuda puede ejercer adecuadamente su derecho de defensa. A su vez, el mandamiento de pago prácticamente señala el derrotero que ha de seguir el proceso en adelante.*

(...)

*Ahora, si en gracia se pasaran por alto los defectos que se acaban de advertir, también se consideran acertados los argumentos esbozados por el A-quo respecto a la **incongruencia que existe entre la información plasmada en la demanda y aquella remitida al empleador demandado**; primero que todo, porque los valores que se alegan como adeudados por el señor Palacio Gómez en el libelo genitor no encuentran concordancia con aquellos que se pusieron de presente a la sociedad demandada, tal como se observa en el cuadro que de manera didáctica realizó el despacho de conocimiento (fls. 38), lo cual, de conformidad con el precedente que acaba de plantearse, **hace que al título que pretende ejecutarse a través de este mecanismo judicial no sea claro ni expreso y, por ende, no es posible librar un mandamiento de pago fundado en él”.***

² Auto del 12 de agosto de 2016, radicado 66170-31-05-001-2016-00106-01, M.P. Ana Lucía Caicedo Calderón.

Precisado lo anterior, y descendiendo al caso concreto, debe decirse que no le asiste razón al recurrente, habida cuenta que, por un lado, su argumento se centra en señalar que la suma indicada en la liquidación corresponde a la misma pretendida en la demanda, siendo que en el Auto el Juzgado justamente señaló que esos eran los únicos valores que coincidían, pero que no ocurría lo mismo con la suma plasmada en el requerimiento enviado al deudor. Y por otro, porque aduce que la diferencia se debe al cobro de los intereses moratorios, suma que se actualiza diariamente; sin embargo, ello tampoco se corresponde con lo señalado en el Auto, pues allí el Despacho fue claro en decir que la incongruencia se presentaba respecto de la suma perseguida por concepto de *capital*, sin hacer ninguna alusión a los intereses.

En ese orden, no son de recibo los argumentos esbozados por el recurrente frente a este punto, (i) porque el valor señalado en la liquidación que presta mérito ejecutivo sí debe coincidir con el valor indicado en los contactos para el cobro persuasivo, conforme se expuso en la jurisprudencia arriba transcrita; (ii) porque la discordancia entre los valores plasmados en uno y otro documento, impide la conformación del título ejecutivo complejo; y (iii) porque dicha circunstancia le resta claridad y expresividad al título ejecutivo.

En efecto, en este caso ambos requisitos se desvanecen con la diferencia que se presenta en los valores de la liquidación que presta mérito ejecutivo y los *contactos para el cobro persuasivo*, toda vez que, de una parte, no se tiene certeza respecto del valor que realmente se adeuda, y de otra, el valor que realmente se adeuda no está expresamente contemplado en todos los documentos que conforman el título.

De conformidad con lo expuesto, resulta claro que **SALUD TOTAL E.P.S.** 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, además, porque el deudor no fue constituido en mora por el valor que se pretende ejecutar, y, por consiguiente, no se acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento. Por tal motivo, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 29 de septiembre de 2021.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 561 del 29 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., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00614-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **CONSTRUCCIONES VELEZ GARCIA 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 662

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, mediante memorial del 03 de noviembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 587 del 28 de octubre 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 E.P.S. demandante. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos, que se sintetizan así:

En primer lugar, señala que no existe una norma establecida de manera absoluta para dilucidar con exactitud las etapas que deben cumplirse para la configuración del título ejecutivo complejo en materia de cobro de aportes insolutos a la seguridad social, teniendo en cuenta que, si bien el Juzgado da aplicación a lo previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, según el cual, solo cuando se ha constituido el título que presta mérito ejecutivo se debe proceder a surtir el doble requerimiento, lo cierto es que el inciso 2 del artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 señala otro trámite, consistente en que se debe realizar un requerimiento previo y si, transcurridos 15 días, no obra pronunciamiento por parte del empleador moroso, debe procederse con la elaboración de la liquidación.

En tal sentido, sostiene que no existe un criterio definitivo y unívoco sobre las etapas, ni sobre el momento en que deben hacerse; y que, al margen de ello, la entidad cumplió con su obligación, pues efectuó un requerimiento previo, posteriormente realizó otras gestiones de cobro mediante derecho de petición y contactos telefónicos, para finalmente, ante el silencio del empleador, elaborar la liquidación que presta mérito; es decir, se observaron los términos previstos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994.

En segundo lugar, indica que no le asiste razón al Juzgado al sostener que la notificación del primer requerimiento se realizó en una dirección diferente al del ejecutado, como quiera que el envío y entrega se efectuó en la dirección registrada en su certificado de existencia y representación legal, que es la misma señalada en el Formulario Único de Afiliación de SALUD TOTAL E.P.S.

En tercer lugar, manifiesta que tampoco es cierto que el requerimiento no contenga el detalle de la deuda, pues en la documental aportada con la demanda se puede verificar que, junto a la carta de cobro pre-jurídico se anexó el estado de cuenta, en el cual se detallan la identidad y número de afiliados, los valores y periodos en mora.

En cuarto lugar, arguye que la exigencia de la acreditación del *cotejo* es un requisito adicional, impuesto por el Juzgado, y que el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 no lo contempla, así como la norma tampoco establece que solamente después de surtirse el requerimiento, la entidad pueda expedir la liquidación; que, en todo caso, el demandado sí recibió el requerimiento de cobro, tal como se evidencia en la guía de recibido emitida por la empresa de correo certificado.

En quinto lugar, refiere que la diferencia de valores en el estado de cuenta aportado con la demanda no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos de aportes en salud, sino al no pago por parte del demandado, lo que generó que la deuda se incrementara de manera diaria en atención a los intereses de mora, de conformidad con los artículos 23 y 161 de la Ley 100 de 1993 y 92 del Decreto 1295 de 1994. Con todo, sostiene que la suma registrada por concepto de capital e intereses en el estado de cuenta que hace las veces de liquidación, sí es la misma cantidad que se expuso en la demanda.

En sexto lugar, afirma que, la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, por lo que el título ejecutivo reúne los requisitos legales. Lo anterior, habida cuenta que, la obligación consta en un documento que, aunque no proviene del deudor, sí fue puesto en su conocimiento a través del requerimiento previo, donde se le informó sobre la existencia de la deuda por el no pago de los aportes a salud; documento que es auténtico pues se tiene certeza de que fue elaborado por SALUD TOTAL E.P.S.; y, como se satisfizo el supuesto de

hecho relativo a la omisión de respuesta por parte del demandado, se perfeccionó el título ejecutivo complejo con la elaboración de la respectiva liquidación.

Finalmente, resalta que el requerimiento no es el título ejecutivo, por lo que compararlos no es acertado, ya que la ley no exige el requerimiento para componer el título base de recaudo, constituyéndose en una exigencia que no es procedente.

CONSIDERACIONES

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

La inconformidad principal 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 Salud. Lo anterior, bajo el argumento de no existir un concepto unívoco sobre la norma que regula el trámite de cobro pues, en su criterio, los requisitos que deben cumplirse para poder acudir a la jurisdicción son los establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, regulado en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia recurrida, la Resolución 2082 de 2016 no fue aplicada de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, según el cual las acciones de cobro de las cotizaciones e intereses de mora adeudados al Sistema de Seguridad Social en Salud *deben* ser adelantadas por las EPS conforme a los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

La norma en mención debe leerse en concordancia con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que es el mandato de orden legal que prevé el deber en cabeza de las *Administradoras del Sistema de Protección Social* de continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, señala, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales, se itera, son los que actualmente prevé la Resolución 2082 de 2016.

Aunado a ello, y siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente y de manera preferente en los 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*”.

En este punto se resalta que, la demandante sí se encuentra dentro de las entidades a quienes aplican las disposiciones contenidas tanto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 como en la Resolución 2082 de 2016, pues conforme al artículo 2º de esta última: “*Las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social conformado por el Sistema General de Seguridad Social Integral (Salud, Pensiones y Riesgos Laborales), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF), están obligadas al cumplimiento de los estándares de cobro que se establecen en la presente resolución (...)*” (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Bajo ese panorama, es evidente que la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse 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 el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016, y 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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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 las Leyes 57 y 153 de 1887, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, a saber:

*“(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 criterios al presente asunto, se tiene que el conflicto se suscita entre 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, y en adición a lo anterior, importa señalar que, bajo el criterio 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, 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, mismo deber que se encuentra contenido en el párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016; parámetros que fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, la cual 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 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 el Decreto 2353 de 2015 y en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad 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 tiene toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de la Protección Social, entre ellas, las E.P.S.; 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 mayor especialidad en la regulación del tema, motivo por el cual su aplicación resulta de estricta observancia. Así entonces, 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 de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber: (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo; es decir, la acreditación de los mismos es lo que posibilita librar el mandamiento de pago solicitado en el presente asunto.

En ese orden, no le asiste razón al recurrente al sostener que no existe una norma jurídica que establezca con precisión las etapas y los términos que deben observarse para configurar el título ejecutivo base de recaudo, pues tal como quedó establecido se trata de la Resolución 2082 de 2016, aplicada por el Juzgado en el Auto recurrido.

Ahora bien, el recurrente afirma que la E.P.S. cumplió con los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994, de manera que es posible solicitar, a través de la vía judicial, la ejecución del título *complejo* por cuanto -señala- la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, y se perfeccionó con el silencio del empleador luego de ponérsele en conocimiento la deuda.

Frente a dicha circunstancia, debe decirse que, de antaño y de manera unánime, por vía jurisprudencial se ha establecido que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social, es indispensable aportar los documentos que conforman un

título ejecutivo complejo, pues 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 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 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*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Así las cosas, contrario a lo señalado por el recurrente, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 comportan gran importancia en el trámite judicial, toda vez que son éstas las que, junto con la liquidación elaborada por la E.P.S., 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.

Para fundamentar lo anterior, se trae a colación el Auto del 14 de noviembre de 2019 de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, con ponencia del Magistrado Víctor Hugo Orjuela, dentro del proceso ejecutivo promovido por E.P.S. Suramericana S.A. en contra de Comercializadora Roguz S.A.S., radicado bajo el No. 05001-31-05-013-2019-00111-01 (Rad. Interno 19-097), en el cual no solo se reitera la necesidad de iniciar la acción ejecutiva con base en un título ejecutivo complejo, sino que además, se avala que debe darse

aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Resolución 2082 de 2016, frente a las acciones de cobro que han de adelantarse por parte de las Administradoras del Sistema de la Protección Social. Dicha Corporación indicó textualmente lo siguiente:

*“Descendiendo al sub iudice, refulge palmar que el mandamiento ejecutivo se depreca con base en el título ejecutivo constituido según los lineamientos establecidos en la Resolución 444 de 2013, subrogada por la **Resolución 2082 de 2016**, mediante las cuales la UGPP establece “los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la Protección Social”, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1602 de 2012, norma que dispone que: (...)*

*Con arreglo a lo anterior, **ha de partir esta Sala de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la citada Resolución 2082 de 2016, en los que se establecen los términos para constituir el título ejecutivo y para realizar las acciones persuasivas para el cobro, cuyo tenor literal es el siguiente: (...)***

*Como se advierte, refulge palmar que **el ordenamiento jurídico consagra un plazo y condiciones sui generis para esta clase de títulos ejecutivos, que participan de la naturaleza jurídica de los llamados títulos complejos, a saber: que la obligación que los genere tuvieren una mora de máximo 4 meses inmediatamente anteriores a su constitución, y que se contacte al deudor en mínimo dos ocasiones después de su constitución, la primera dentro de los 15 días calendario siguientes y la segunda dentro de los 30 días consiguientes al primer contacto. De modo que, el incumplimiento de tales términos no solamente puede generar sanciones a las administradoras del sistema de la protección social, sino que además, impide que se determine certeramente si la obligación contenida en el título ejecutivo está exenta de plazo o condición, toda vez que “las administradoras esta[á]n obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP” (art. 178 Ley 1602/12).***

Consecuente con lo anterior, se tiene que la a quo negó el mandamiento ejecutivo porque: “(...) en relación a los términos (...) para realzar las acciones persuasivas (...) realizó la parte actora el primer cobro persuasiva (sic), el 16 de octubre de 2018, y el segundo cobro persuasivo el 30 de octubre de 2018. (...) y como se analizó, por la fecha de su elaboración, 26 de julio de 2018, la fecha límite era el 10 de agosto de 2018 para enviar la primera de las comunicaciones, informado sobre la existencia del precitado título ejecutivo, y hasta el 9 de septiembre de 2018, para remitir la segunda.” (fol. 113), consideración afirmación que es confutada por la alzadista alegando que la entidad constituyó el título ejecutivo el 26 de julio de 2018, acto del cual fue informada el mismo día la empresa demandada, a la par que con anterioridad y posterioridad se enviaron avisos de incumplimiento el 18 y 20 de junio, 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018, a más que se envió el cobro persuasivo con la misma información contenida en los avisos de incumplimiento y en el título ejecutivo (fol. 114 y 115).

*A este respecto, ha de ponerse de presente a la alzadista que **los avisos de incumplimiento no sustituyen a las acciones persuasivas**, pues los primeros están regulados en Capítulo 2 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 refieren al trámite previo a la constitución del título ejecutivo, pero las segundas están consagradas en el Capítulo 3 del Anexo Técnico de la misma normativa y atañen al trámite posterior a la constitución del título, de lo que se sigue que los avisos de incumplimiento remitidos el 18 y 20 de junio de 2018, no pueden ser cobros persuasivos, en tanto se remitieron antes del 26 de julio de 2018, fecha de constitución del título ejecutivo, a la vez que los avisos de incumplimiento del 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018 no pueden tenerse como cobros o acciones persuasivas.*

*En igual sentido, se advierte que la comunicación del 26 de julio de 2018 (fol. 120), tampoco puede tenerse como un cobro persuasivo, en tanto con la misma se le puso de presente al deudor el artículo 11 de la Resolución 2082 de 2016, y no el artículo 12 que es el que regula las acciones persuasivas, **allende de no reflejarse el contenido mínimo del cobro persuasivo dispuesto por dicha resolución, a saber: no se relacionan los periodos adeudados, no se indica que la liquidación de intereses moratorios los hará el operador de la Planilla Asistida, tampoco se describe precisamente el título ejecutivo con su fecha de firmeza, ni se advierten sobre el inicio del cobro jurídico y solicitud de medidas cautelares en caso de renuencia al pago.** En tanto que en la comunicación de 2 de agosto de 2018 no se relacionan los periodos adeudados, no se describe con precisión el título ejecutivo con su fecha de firmeza, y siendo que las demás comunicaciones están fechadas con posterioridad al 10 de agosto de 2018, fecha límite para remitir la primera comunicación de cobro persuasivo, al rompe deben descartarse como prueba de que las consabidas acciones persuasivas se hicieron en oportunidad.*

*En consecuencia, a partir de las anteriores consideraciones legales y fácticas ha de concluirse que, efectivamente **no le asiste razón a la censura al indicar que sí se realizaron oportunamente las acciones persuasivas, pero sí a la cognoscente de primer grado al negar el mandamiento ejecutivo, en la medida en que existe duda sobre la exigibilidad de la obligación contenida en el título ejecutivo por no ajustarse a las condiciones y términos establecidos en el artículo 23 de la Resolución 2082 de 2016, de donde se colige que la decisión impugnada se acompasa con las previsiones contenidas en los artículos 422 y 430 del C.G.P., por manera que, al no existir otro punto de apelación, se impone para la Sala impartir confirmación al proveído materia de alzada.*** (Subrayas y negrillas fuera del texto).

De lo anterior es dable concluir entonces, que la E.P.S. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo 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 parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y en el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015.

Ello por cuanto, si bien allegó la *liquidación* de los aportes adeudados por el empleador **CONSTRUCCIONES VELEZ GARCIA S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste presenta múltiples falencias, a saber: (i) No se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; (ii) Se entregó en una dirección que no corresponde a la registrada en el Certificado de la Cámara de Comercio; (iii) No contiene el detalle de la deuda con la relación de los trabajadores, valores y periodos en mora, en desconocimiento de los requisitos previstos en el numeral 5º del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016; y (iv) Se prescindió de cotejar el requerimiento, de manera que no es posible comprobar que el documento que obra en el expediente fue en realidad el que se entregó al empleador.

Además, aun cuando se aportó el *segundo contacto*, este tampoco se hizo dentro del término legal, ni fue enviado y entregado por correo certificado en la dirección de notificaciones judiciales de la demandada.

Sobre las inconformidades presentadas por el apoderado de la parte actora frente a los anteriores requerimientos, es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, la primera comunicación realizada por la E.P.S. **no se hizo dentro del término** previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, toda vez que se efectuó antes de la expedición de la liquidación que presta mérito ejecutivo, cuando lo correcto era hacerla con posterioridad, situación que de entrada evidencia la inobservancia de los requisitos legales vigentes.

Al margen de ello, y para refutar las restantes alegaciones del recurrente, éste sostiene que no es cierto que el requerimiento realizado al demandado no tuviera el **detalle de la deuda**, pues junto a la carta de cobro pre-jurídico se anexó el estado de cuenta en el cual se detallan la identidad y número de afiliados, los valores y periodos en mora, y que dicho documento es una liquidación como la allegada con la demanda.

No obstante, tal como se señaló en el Auto, si bien en los requerimientos elaborados por la demandante y dirigidos a la demandada, le señaló: *“nos permitimos informarle que contamos con un título ejecutivo en firme soportado en el Estado de Cuenta anexo, donde consta que el aportante **CONSTRUCCIONES VELEZ GARCIA SAS (...)** adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda.

Así las cosas, y ante dicha omisión, es imposible establecer si el documento denominado *Estado de Cuenta* que la demandante afirma haber remitido a la demandada, cumplía o no con el lleno de los requisitos previstos en el numeral 5° del Capítulo 3° del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, que establece:

“Las comunicaciones enviadas a los aportantes en mora en el marco de las acciones persuasivas deben suministrar información cierta, suficiente, concreta, actualizada y de fácil comprensión sobre la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones de la Protección Social y evitar las acciones de cobro jurídico o coactivo que pudieran generarse.

*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. (...)*

De acuerdo con lo anterior, la información mínima que deben contener las comunicaciones de cobro persuasivo es la siguiente:

1. Nombre de la Administradora que realiza la comunicación.
2. Nombre o razón social e identificación del aportante.
3. Resumen del periodo o periodos adeudados, indicando claramente mes y año.
4. Indicar que los intereses moratorios serán liquidados por la Planilla PILA.
5. Describir el título ejecutivo en el cual consta la obligación, esto es: i) Tipo de título, por ejemplo, liquidación de aportes, resolución, o el que corresponda, ii) fecha de expedición, iii) fecha de firmeza del título o exigibilidad de la obligación, según corresponda. No es necesario remitir el título ejecutivo.
6. Mencionar de forma general la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones parafiscales de la protección social y evitar las acciones de cobro jurídico o coactivo que pudieran generarse.
7. Medios de pago de la obligación.
8. Advertir el inicio de acciones de cobro jurídico y decreto de medidas cautelares, en caso de renuencia en el pago.
9. Advertir el deber y la importancia de reportar las novedades de la afiliación al Sistema de la Protección Social.
10. Informar el medio de contacto de la Administradora para absolver dudas o inquietudes."

Lo anterior, por cuanto de la lectura de los requerimientos no se desprende que en ellos se hubiese incorporado cuando menos el detalle de la deuda con la relación de trabajadores, valores y periodos en mora (días, mes y año), circunstancia que imponía a la demandante el deber de acreditar cuál fue el estado de deuda efectivamente remitido al deudor donde sí se encontrara consignada esa información, pues no de otra manera pueden considerarse efectivamente realizadas las acciones persuasivas, tal como se señala en el Auto del 14 de noviembre de 2019 del Tribunal Superior de Medellín.

Ahora bien, aunque el recurrente manifiesta que el estado de cuenta enviado al demandado corresponde a una liquidación como la allegada con la demanda, no puede con ésta tenerse por cumplido dicho requisito, pues de conformidad con el numeral 5 de la norma citada, es necesario que en las acciones persuasivas remitidas al deudor se describa el título ejecutivo en el que consta la obligación, con la indicación del tipo de título, fecha de expedición y fecha de firmeza o de exigibilidad de la obligación, según corresponda.

Sin embargo, en el sub examine los requerimientos se efectuaron el 18 de enero de 2021 y el 16 de abril de 2021, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 21 de mayo de 2021, por lo que resultaba materialmente imposible para la demandante poner en conocimiento de la demandada una liquidación inexistente para aquel momento, lo cual se corrobora al leer las dos comunicaciones, en donde no se hace alusión a la existencia del título contentivo de la deuda, esto es, tan solo se indica el tipo de título, pero no su fecha de expedición ni la de la exigibilidad de la obligación.

De otro lado, en lo que respecta a la **notificación** del *primer contacto para cobro persuasivo*, el Juzgado se reafirma en el argumento de que no se realizó en debida forma, en la medida en que no se surtió en la dirección de notificaciones judiciales de la sociedad

CONSTRUCCIONES VELEZ GARCIA S.A.S., pues en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado con la demanda, se observa que es: **Manzana 11 Casa 10 Sector B Parque Industrial** en la ciudad de **Pereira** (folios 23 a 26); mientras que los *contactos para cobro persuasivo* fueron remitidos a la dirección: **Calle 4 # 19-42 Apto 201** en la ciudad de **Dosquebradas**.

Dicha incongruencia impide considerar que, en efecto, la comunicación fue entregada al demandado, y tal indeterminación acentúa el incumplimiento de los presupuestos previstos en la Resolución 2082 de 2016. Lo anterior, aunado a la ausencia de **cotejo** en el requerimiento enviado, impide comprobar que el documento que obra en el expediente fue en realidad el que se entregó al deudor.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta al cotejo del requerimiento previo enviado al empleador; y enfatiza que, la entidad cumplió con remitirle la primera comunicación, tal como se desprende de la firma consignada en la parte inferior de la guía emitida por la empresa de mensajería, en la que consta que la correspondencia fue entregada en el destino.

No obstante, para el Despacho la exigencia del cotejo es indispensable pues, de lo contrario, se genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la constitución en mora expuesta por la demandante, situación que pone en entredicho la exigibilidad del título, lo que de paso vulnera y desconoce el derecho a la defensa del demandado, tal como lo sostuvo el Magistrado Germán Varela Collazos en los Autos del 26 de julio de 2019; de allí entonces, surge la necesidad de contar con el cotejo echado de menos en la providencia recurrida, el cual no puede tenerse por acreditado con una firma o sello de recibido en la guía del correo, pues es insuficiente para acreditar qué documentos fueron los enviados y los recibidos.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001310503720210040600 de la A.F.P. Porvenir S.A. en contra del Juzgado Once Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes insolutos al Sistema de Seguridad Social, 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).

Finalmente, el recurrente señala que no le asiste razón al Despacho al considerar la **diferencia de los valores** consignados en el *estado de cuenta* y en la *demanda*, pues no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos, sino al impago de la deuda por parte del demandado, lo que generó su incremento de manera diaria debido al cobro de intereses moratorios; pero que, en todo caso, la suma por concepto de capital e intereses en la liquidación es la misma expuesta en la demanda.

Al respecto, es importante reiterar que el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, frente al contenido mínimo que deben tener las comunicaciones de cobro persuasivo, señala que, a través de las mismas se debe suministrar información *"cierta, suficiente, concreta, actualizada y de fácil comprensión sobre la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones de la Protección Social"*, señalando también que, tales requerimientos deben contener -entre otros- el detalle de la deuda con los trabajadores cotizantes respecto de los cuales se presenta la deuda, más un resumen de los valores y periodos adeudados indicando mes y año.

Ello no puede ser de otra manera, pues el Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 señala que: *"La finalidad de las acciones de cobro es obtener el pago voluntario o forzado de las obligaciones que el aportante adeuda al Sistema de la Protección Social a partir del momento en que la Administradora Privada elabore la liquidación..."*. Luego, si el fin de la etapa de cobro persuasivo es obtener el pago voluntario para evitar las acciones judiciales, necesariamente los requerimientos persuasivos deben contener información cierta, suficiente, concreta y actualizada que permita al empleador efectuar ese pago voluntario.

Ahora, que la obligación presente un nuevo saldo, es una circunstancia que debe quedar clara en la etapa de formación del título, esto es, antes de presentarse la demanda, pues es una situación que no puede suponer el Juez, y que tampoco se suple con una explicación en los hechos de la demanda, ni mucho menos en los argumentos del recurso. Ello, por la naturaleza del proceso ejecutivo, en el que no se discute si la deuda existe o si el demandado está o no obligado a pagar; sino en el que se pretende la ejecución de la deuda con base en el título ejecutivo que la contenga.

Así las cosas, debe existir plena concordancia en los valores de: (i) La liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S.; (ii) Los dos contactos para cobro persuasivo dirigidos al empleador; y (iii) La demanda.

Si después de efectuada la liquidación el valor adeudado cambia y se llevan a cabo las acciones de cobro persuasivo con base en el valor inicial, se incumple lo previsto en el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, pues la liquidación que presta mérito ejecutivo y que se le está comunicando al empleador, no corresponde al monto que éste adeuda en realidad, esto es, no es información cierta ni actual, lo que de suyo, le resta mérito ejecutivo a la liquidación, cuya debida acreditación es necesaria para conformar, junto con las acciones persuasivas, el título ejecutivo complejo.

Sobre la importancia de que las sumas puestas de presente al empleador moroso de manera previa a acudir a la jurisdicción, coincidan con las enunciadas en la liquidación que presta mérito ejecutivo, y, a su vez, con las que se persiguen en la demanda ejecutiva, resulta importante traer a colación un pronunciamiento de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, con ponencia del Magistrado Jorge Eduardo Ramírez Amaya, quien mediante Auto del 10 de agosto de 2018, radicación 76001-31-05-002-2014-00778-01, señaló:

*“En el particular, y analizado el acápite probatorio tenemos que el 20 de agosto de 2014, Protección S.A. requirió a la ejecutada para que pague los aportes de los trabajadores a su cargo, documentación que fue girada a la dirección reportada en la Cámara de Comercio de Cali, y fue recibida en dicha ubicación (fls 17 a 26); la Sala encuentra que el requerimiento, es imperfecto, ya que los valores que se alegan como adeudados en la demanda ejecutiva -\$ 52.152.401-, liquidados al 30 de junio de 2014 (fl 3), no corresponde a los que le pusieron de presente a la ejecutada al momento de conminarla a pagar -\$ 75.911.816-, **tal discordancia, como acertadamente indicó el A quo, hace que no exista un título claro, expreso y exigible.** Por otra parte, el hecho que el empleador haya pagado luego del requerimiento, y que esa razón repercuta en la reducción de la deuda, es una situación que debe quedar debidamente acreditada previa iniciación del proceso ejecutivo, esto es en la etapa de formación del título, y no es dable suponerla, precisamente por la connotación del proceso ejecutivo laboral.”* (Negrillas fuera del texto)

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira² precisó lo siguiente:

*“Por otra parte, como la referida liquidación contiene nada menos que los valores que se adeudan por concepto de aportes obligatorios (...) por cada uno de los trabajadores a cargo del empleador moroso, considera la Sala que las propiedades de contener una obligación **clara y expresa** que se exige a todo título ejecutivo, en el caso de **la liquidación de aportes pensionales adquiere una connotación plus** si se tiene en cuenta que del pago de las cotizaciones depende la posibilidad para el trabajador de pensionarse bien por vejez, ora por invalidez de origen común. En consecuencia, se requiere un especial cuidado en la elaboración de la referida liquidación a fin de que no ofrezca manto de duda respecto a lo que se está debiendo, procurando en lo posible*

² Auto del 12 de agosto de 2016, radicado 66170-31-05-001-2016-00106-01, M.P. Ana Lucía Caicedo Calderón.

relacionar los valores adeudados por cada uno de los trabajadores con indicación del respectivo período moroso, lo que quiere decir que la mera totalización de lo debido por sí sola no ofrece la claridad pertinente, a menos que la liquidación vaya acompañada de otros documentos que den cuenta de ello.

*A lo anterior habrá que agregarse que le corresponde al operador jurídico ejercer el respectivo control sobre la liquidación que se le presenta para su apremio coactivo antes de librar el respectivo mandamiento de pago, precaución que beneficia no solo al Fondo de pensiones, **quien en virtud del principio constitucional de transparencia no puede cobrar más ni menos de lo adeudado**, sino también al empleador, quien una vez conocida la deuda puede ejercer adecuadamente su derecho de defensa. A su vez, el mandamiento de pago prácticamente señala el derrotero que ha de seguir el proceso en adelante.*

(...)

*Ahora, si en gracia se pasaran por alto los defectos que se acaban de advertir, también se consideran acertados los argumentos esbozados por el A-quo respecto a la **incongruencia que existe entre la información plasmada en la demanda y aquella remitida al empleador demandado**; primero que todo, porque los valores que se alegan como adeudados por el señor Palacio Gómez en el libelo genitor no encuentran concordancia con aquellos que se pusieron de presente a la sociedad demandada, tal como se observa en el cuadro que de manera didáctica realizó el despacho de conocimiento (fls. 38), lo cual, de conformidad con el precedente que acaba de plantearse, **hace que al título que pretende ejecutarse a través de este mecanismo judicial no sea claro ni expreso y, por ende, no es posible librar un mandamiento de pago fundado en él**".*

Precisado lo anterior, y descendiendo al caso concreto, debe decirse que no le asiste razón al recurrente, habida cuenta que, por un lado, su argumento se centra en señalar que la suma indicada en la liquidación corresponde a la misma pretendida en la demanda, siendo que en el Auto el Juzgado justamente señaló que esos eran los únicos valores que coincidían, pero que no ocurría lo mismo con la suma plasmada en los dos requerimientos previos. Y por otro, porque aduce que la diferencia se debe al cobro de los intereses moratorios, suma que se actualiza diariamente; sin embargo, ello tampoco se corresponde con lo señalado en el Auto, pues allí el Despacho fue claro en decir que la incongruencia se presentaba respecto de la suma perseguida por concepto de *capital*, sin hacer ninguna alusión a los intereses.

En ese orden, no son de recibo los argumentos esbozados por el recurrente frente a este punto, (i) porque el valor señalado en la liquidación que presta mérito ejecutivo sí debe coincidir con el valor indicado en los contactos para el cobro persuasivo, conforme se expuso en la jurisprudencia arriba transcrita; (ii) porque la discordancia entre los valores plasmados en uno y otro documento, impide la conformación del título ejecutivo complejo; y (iii) porque dicha circunstancia le resta claridad y expresividad al título ejecutivo.

En efecto, en este caso ambos requisitos se desvanecen con la diferencia que se presenta en los valores de la liquidación que presta mérito ejecutivo y los *contactos para el cobro persuasivo*, toda vez que, de una parte, no se tiene certeza respecto del valor que realmente

se adeuda, y de otra, el valor que realmente se adeuda no está expresamente contemplado en todos los documentos que conforman el título.

De conformidad con lo expuesto, resulta claro que **SALUD TOTAL E.P.S.** 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, además, porque el deudor no fue constituido en mora por el valor que se pretende ejecutar, y, por consiguiente, no se acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento. Por tal motivo, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 28 de octubre de 2021.

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

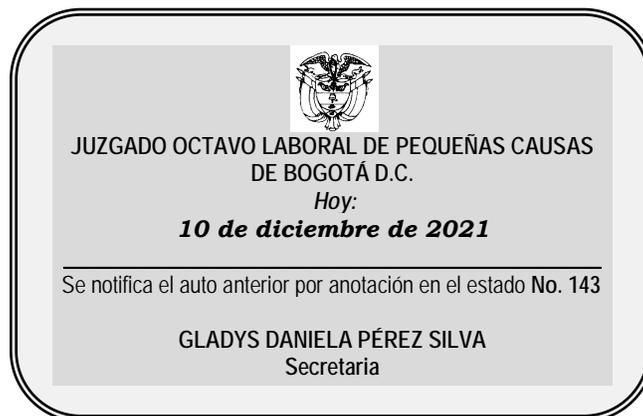
RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 587 del 28 de octubre 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., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00617-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **JUAN PABLO ARAGON SUAREZ**, 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 663

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, mediante memorial del 03 de noviembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 590 del 28 de octubre 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 E.P.S. demandante. Para fundamentar su petición, alude a tres argumentos, que se sintetizan así:

En primer lugar, señala que la exigencia de la acreditación del *cotejo* es un requisito adicional, impuesto por el Juzgado, y que el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 no lo contempla, así como la norma tampoco establece que solamente después de surtirse el requerimiento, la entidad pueda expedir la liquidación; que, en todo caso, el demandado sí recibió el requerimiento de cobro, tal como se evidencia en la guía de recibido emitida por la empresa de correo certificado.

En segundo lugar, refiere que la diferencia de valores en el estado de cuenta aportado con la demanda no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos de aportes en salud, sino al no pago por parte del demandado, lo que generó que la deuda se incrementara de manera

diaria en atención a los intereses de mora, de conformidad con los artículos 23 y 161 de la Ley 100 de 1993 y 92 del Decreto 1295 de 1994.

En tercer lugar, afirma que, la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, por lo que el título ejecutivo reúne los requisitos legales. Lo anterior, habida cuenta que, la obligación consta en un documento que, aunque no proviene del deudor, sí fue puesto en su conocimiento a través del requerimiento previo, donde se le informó sobre la existencia de la deuda por el no pago de los aportes a salud; documento que es auténtico pues se tiene certeza de que fue elaborado por SALUD TOTAL E.P.S.; y, como se satisfizo el supuesto de hecho relativo a la omisión de respuesta por parte del demandado, se perfeccionó el título ejecutivo complejo con la elaboración de la respectiva liquidación.

Finalmente, resalta que el requerimiento no es el título ejecutivo, por lo que compararlos no es acertado, ya que la ley no exige el requerimiento para componer el título base de recaudo, constituyéndose en una exigencia que no es procedente. Además, dice que el deudor podía conocer de manera detallada el estado de la deuda a través del portal web de la E.P.S., siendo su deber consultarla, pues conforme al artículo 22 de la Ley 100 de 1993 es su obligación efectuar las contribuciones al Sistema de Seguridad Social.

CONSIDERACIONES

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

Lo primero que debe resaltar el Despacho, es que en la providencia recurrida, se dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 por mandato del parágrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto Único Reglamentario

780 de 2016, según el cual las acciones de cobro de las cotizaciones e intereses de mora adeudados al Sistema de Seguridad Social en Salud *deben* ser adelantadas por las EPS conforme a los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

La norma en mención debe leerse en concordancia con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que es el mandato de orden legal que prevé el deber en cabeza de las *Administradoras del Sistema de Protección Social* de continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, señala, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales, se itera, son los que actualmente prevé la Resolución 2082 de 2016.

Aunado a ello, y siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente y de manera preferente en los 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”*.

En este punto se resalta que, la demandante se encuentra dentro de las entidades a quienes aplican las disposiciones contenidas tanto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 como en la Resolución 2082 de 2016, pues conforme al artículo 2º de esta última: *“Las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social conformado por el Sistema General de Seguridad Social Integral (Salud, Pensiones y Riesgos Laborales), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF), están obligadas al cumplimiento de los estándares de cobro que se establecen en la presente resolución(...)”* (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Bajo ese panorama, es evidente que la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse 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 el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016, y 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 las Leyes 57 y 153 de 1887, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, a saber:

*“(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 criterios al presente asunto, se tiene que el conflicto se suscita entre 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, y en adición a lo anterior, importa señalar que, bajo el criterio 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, 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

¹ Sentencia C-439 de 2016

esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, mismo deber que se encuentra contenido en el párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016; parámetros que fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, la cual 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 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 el Decreto 2353 de 2015 y en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad 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 tiene toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de la Protección Social, entre ellas, las E.P.S.; 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 mayor especialidad en la regulación del tema, motivo por el cual su aplicación resulta de estricta observancia. Así entonces, 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 de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber: (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo; es decir, la acreditación de los mismos es lo que posibilita librar el mandamiento de pago solicitado en el presente asunto.

Ahora bien, el recurrente afirma que la E.P.S. cumplió con los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994, de manera que es posible solicitar, a través de la vía judicial, la ejecución del título *complejo* por cuanto -señala- la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, y se perfeccionó con el silencio del empleador luego de ponerse en conocimiento la deuda.

Frente a dicha circunstancia, debe decirse que, de antaño y de manera unánime, por vía jurisprudencial se ha establecido que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes

al Sistema de Seguridad Social, es indispensable aportar los documentos que conforman un título ejecutivo complejo, pues 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 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 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*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Así las cosas, es claro que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 comportan gran importancia en el trámite judicial, toda vez que son éstas las que, junto con la liquidación elaborada por la E.P.S., 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.

Para fundamentar lo anterior, se trae a colación el Auto del 14 de noviembre de 2019 de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, con ponencia del Magistrado Víctor Hugo Orjuela, dentro del proceso ejecutivo promovido por E.P.S. Suramericana S.A. en contra de Comercializadora Roguz S.A.S., radicado bajo el No. 05001-31-05-013-2019-00111-01 (Rad. Interno 19-097), en el cual no solo se reitera la necesidad de iniciar la acción ejecutiva

con base en un título ejecutivo complejo, sino que además, se avala que debe darse aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Resolución 2082 de 2016, frente a las acciones de cobro que han de adelantarse por parte de las Administradoras del Sistema de la Protección Social. Dicha Corporación indicó textualmente lo siguiente:

*“Descendiendo al sub judice, refulge palmar que el mandamiento ejecutivo se depreca con base en el título ejecutivo constituido según los lineamientos establecidos en la Resolución 444 de 2013, subrogada por la **Resolución 2082 de 2016**, mediante las cuales la UGPP establece “los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la Protección Social”, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1602 de 2012, norma que dispone que: (...)*

*Con arreglo a lo anterior, **ha de partir esta Sala de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la citada Resolución 2082 de 2016, en los que se establecen los términos para constituir el título ejecutivo y para realizar las acciones persuasivas para el cobro**, cuyo tenor literal es el siguiente: (...)*

*Como se advierte, refulge palmar que **el ordenamiento jurídico consagra un plazo y condiciones sui generis para esta clase de títulos ejecutivos, que participan de la naturaleza jurídica de los llamados títulos complejos**, a saber: que la obligación que los genere tuvieren una mora de máximo 4 meses inmediatamente anteriores a su constitución, y que se contacte al deudor en mínimo dos ocasiones después de su constitución, la primera dentro de los 15 días calendario siguientes y la segunda dentro de los 30 días consiguientes al primer contacto. De modo que, **el incumplimiento de tales términos no solamente puede generar sanciones a las administradoras del sistema de la protección social, sino que además, impide que se determine certeramente si la obligación contenida en el título ejecutivo está exenta de plazo o condición**, toda vez que “las administradoras esta[á]n obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP” (art. 178 Ley 1602/12).*

Consecuente con lo anterior, se tiene que la a quo negó el mandamiento ejecutivo porque: “(...) en relación a los términos (...) para realizar las acciones persuasivas (...) realizó la parte actora el primer cobro persuasivo (sic), el 16 de octubre de 2018, y el segundo cobro persuasivo el 30 de octubre de 2018. (...) y como se analizó, por la fecha de su elaboración, 26 de julio de 2018, la fecha límite era el 10 de agosto de 2018 para enviar la primera de las comunicaciones, informado sobre la existencia del precitado título ejecutivo, y hasta el 9 de septiembre de 2018, para remitir la segunda.” (fol. 113), consideración afirmación que es confutada por la alzada alegando que la entidad constituyó el título ejecutivo el 26 de julio de 2018, acto del cual fue informada el mismo día la empresa demandada, a la par que con anterioridad y posterioridad se enviaron avisos de incumplimiento el 18 y 20 de junio, 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018, a más que se envió el cobro persuasivo con la misma información contenida en los avisos de incumplimiento y en el título ejecutivo (fol. 114 y 115).

*A este respecto, ha de ponerse de presente a la alzada que **los avisos de incumplimiento no sustituyen a las acciones persuasivas**, pues los primeros están regulados en Capítulo 2 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 refieren al trámite previo a la constitución del título ejecutivo, pero **las segundas están consagradas en el Capítulo 3 del Anexo Técnico de la misma normativa y atañen al trámite posterior a la constitución del título**, de lo que se sigue que **los avisos de incumplimiento remitidos el 18 y 20 de junio de 2018, no pueden ser cobros persuasivos, en tanto se remitieron antes del 26 de julio de 2018, fecha de constitución del título ejecutivo**, a la vez que los avisos de incumplimiento del 2, 15 y 31 de agosto, 14 de*

septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018 no pueden tenerse como cobros o acciones persuasivas.

En igual sentido, se advierte que la comunicación del 26 de julio de 2018 (fol. 120), tampoco puede tenerse como un cobro persuasivo, en tanto con la misma se le puso de presente al deudor el artículo 11 de la Resolución 2082 de 2016, y no el artículo 12 que es el que regula las acciones persuasivas, **allende de no reflejarse el contenido mínimo del cobro persuasivo dispuesto por dicha resolución, a saber: no se relacionan los periodos adeudados, no se indica que la liquidación de intereses moratorios los hará el operador de la Planilla Asistida, tampoco se describe precisamente el título ejecutivo con su fecha de firmeza, ni se advierten sobre el inicio del cobro jurídico y solicitud de medidas cautelares en caso de renuencia al pago. En tanto que en la comunicación de 2 de agosto de 2018 no se relacionan los periodos adeudados, no se describe con precisión el título ejecutivo con su fecha de firmeza, y siendo que las demás comunicaciones están fechadas con posterioridad al 10 de agosto de 2018, fecha límite para remitir la primera comunicación de cobro persuasivo, al rompe deben descartarse como prueba de que las consabidas acciones persuasivas se hicieron en oportunidad.**

En consecuencia, a partir de las anteriores consideraciones legales y fácticas ha de concluirse que, efectivamente **no le asiste razón a la censura al indicar que sí se realizaron oportunamente las acciones persuasivas, pero sí a la cognoscente de primer grado al negar el mandamiento ejecutivo, en la medida en que existe duda sobre la exigibilidad de la obligación contenida en el título ejecutivo por no ajustarse a las condiciones y términos establecidos en el artículo 23 de la Resolución 2082 de 2016, de donde se colige que la decisión impugnada se acompasa con las previsiones contenidas en los artículos 422 y 430 del C.G.P., por manera que, al no existir otro punto de apelación, se impone para la Sala impartir confirmación al proveído materia de alzada.** (Subrayas y negrillas fuera del texto).

De lo anterior es dable concluir entonces, que la E.P.S. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo 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 y en el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015.

Ello por cuanto, si bien allegó la *liquidación* de los aportes adeudados por el empleador **JUAN PABLO ARAGON SUAREZ**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste presenta múltiples falencias, a saber: (i) No se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; (ii) Se prescindió de cotejar el requerimiento y el estado de la deuda adjunto, de manera que no es posible comprobar que los documentos que obran en el expediente fueron en realidad los que se entregaron al empleador.

Además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Sobre las inconformidades presentadas por el apoderado de la parte actora frente a los anteriores requerimientos, es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, la primera comunicación realizada por la E.P.S. **no se hizo dentro del término** previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, toda vez que se efectuó antes de la expedición de la liquidación que presta mérito ejecutivo, cuando lo correcto era hacerla con posterioridad, situación que de entrada evidencia la inobservancia de los requisitos legales vigentes.

Al margen de ello, y para refutar las restantes alegaciones del recurrente, éste sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta al **cotejo** del requerimiento previo enviado al empleador.

No obstante, para el Despacho la exigencia del cotejo es indispensable pues, de lo contrario, se genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la constitución en mora expuesta por la demandante, situación que pone en entredicho la exigibilidad del título, lo que de paso vulnera y desconoce el derecho a la defensa del demandado, tal como lo sostuvo el Magistrado Germán Varela Collazos en los Autos del 26 de julio de 2019; de allí entonces, surge la necesidad de contar con el cotejo echado de menos en la providencia recurrida, el cual no puede tenerse por acreditado, por ejemplo, con una firma o sello de recibido en la guía del correo, pues ello es insuficiente para acreditar qué documentos fueron los enviados y los recibidos.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001310503720210040600 de la A.F.P. Porvenir S.A. en contra del Juzgado Once Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes insolutos al Sistema de Seguridad Social, 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).

Finalmente, el recurrente señala que no le asiste razón al Despacho al considerar la **diferencia de los valores** consignados en el *estado de cuenta* y en la *demanda*, pues no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos, sino al impago de la deuda por parte del demandado, lo que generó su incremento de manera diaria debido al cobro de intereses moratorios; pero que, en todo caso, la suma por concepto de capital e intereses en la liquidación es la misma expuesta en la demanda.

Al respecto, es importante reiterar que el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, frente al contenido mínimo que deben tener las comunicaciones de cobro persuasivo, señala que, a través de las mismas se debe suministrar información *“cierta, suficiente, concreta, actualizada y de fácil comprensión sobre la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones de la Protección Social”*, señalando también que, tales requerimientos deben contener -entre otros- el *detalle de la deuda* con los trabajadores cotizantes *respecto de los cuales se presenta la deuda*, más un resumen de los valores y periodos adeudados indicando mes y año.

Ello no puede ser de otra manera, pues el Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 señala que: *“La finalidad de las acciones de cobro es obtener el pago voluntario o forzado de las obligaciones que el aportante adeuda al Sistema de la Protección Social a partir del momento en que la Administradora Privada elabore la liquidación...”*. Luego, si el fin de la etapa de cobro persuasivo es obtener el pago voluntario para evitar las acciones judiciales, necesariamente los requerimientos persuasivos deben contener información *cierta*, suficiente, concreta y *actualizada* que permita al empleador efectuar ese pago voluntario.

Ahora, que la obligación presente un nuevo saldo, es una circunstancia que debe quedar clara en la etapa de formación del título, esto es, antes de presentarse la demanda, pues es una situación que no puede suponer el Juez, y que tampoco se suple con una explicación en los hechos de la demanda, ni mucho menos en los argumentos del recurso. Ello, por la naturaleza del proceso ejecutivo, en el que no se discute si la deuda existe o si el demandado está o no obligado a pagar; sino en el que se pretende la ejecución de la deuda con base en el título ejecutivo que la contenga.

Así las cosas, debe existir plena concordancia en los valores de: (i) La liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S.; (ii) Los dos contactos para cobro persuasivo dirigidos al empleador; y (iii) La demanda.

Si después de efectuada la liquidación el valor adeudado cambia y se llevan a cabo las acciones de cobro persuasivo con base en el valor inicial, se incumple lo previsto en el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, pues la liquidación que presta mérito ejecutivo y que se le está comunicando al empleador, no corresponde al monto que éste adeuda en realidad, esto es, no es información cierta ni actual, lo que de suyo, le resta mérito ejecutivo a la liquidación, cuya debida acreditación es necesaria para conformar, junto con las acciones persuasivas, el título ejecutivo complejo.

Sobre la importancia de que las sumas puestas de presente al empleador moroso de manera previa a acudir a la jurisdicción, coincidan con las enunciadas en la liquidación que presta mérito ejecutivo, y, a su vez, con las que se persiguen en la demanda ejecutiva, resulta importante traer a colación un pronunciamiento de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, con ponencia del Magistrado Jorge Eduardo Ramírez Amaya, quien mediante Auto del 10 de agosto de 2018, radicación 76001-31-05-002-2014-00778-01, señaló:

*“En el particular, y analizado el acápite probatorio tenemos que el 20 de agosto de 2014, Protección S.A. requirió a la ejecutada para que pague los aportes de los trabajadores a su cargo, documentación que fue girada a la dirección reportada en la Cámara de Comercio de Cali, y fue recibida en dicha ubicación (fls 17 a 26); la Sala encuentra que el requerimiento, es imperfecto, ya que los valores que se alegan como adeudados en la demanda ejecutiva -\$ 52.152.401-, liquidados al 30 de junio de 2014 (fl 3), no corresponde a los que le pusieron de presente a la ejecutada al momento de conminarla a pagar -\$ 75.911.816-, **tal discordancia, como acertadamente indicó el A quo, hace que no exista un título claro, expreso y exigible.** Por otra parte, el hecho que el empleador haya pagado luego del requerimiento, y que esa razón repercuta en la reducción de la deuda, es una situación que debe quedar debidamente acreditada previa iniciación del proceso ejecutivo, esto es en la etapa de formación del título, y no es dable suponerla, precisamente por la connotación del proceso ejecutivo laboral.” (Negrillas fuera del texto)*

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira² precisó lo siguiente:

*“Por otra parte, como la referida liquidación contiene nada menos que los valores que se adeudan por concepto de aportes obligatorios (...) por cada uno de los trabajadores a cargo del empleador moroso, considera la Sala que las propiedades de contener una obligación **clara y expresa** que se exige a todo título ejecutivo, en el caso de **la liquidación de aportes pensionales adquiere una connotación plus** si se tiene en cuenta que del pago de las cotizaciones depende la posibilidad para el trabajador de pensionarse bien por vejez, ora por invalidez de origen común. En consecuencia, se requiere un especial cuidado en la elaboración de la referida liquidación a fin de que no ofrezca manto de duda respecto a lo que se está debiendo, procurando en lo posible relacionar los valores adeudados por cada uno de los trabajadores con indicación del respectivo período moroso, lo que quiere decir que la mera totalización de lo debido por sí sola no ofrece la claridad pertinente, a menos que la liquidación vaya acompañada de otros documentos que den cuenta de ello.*

A lo anterior habrá que agregarse que le corresponde al operador jurídico ejercer el

² Auto del 12 de agosto de 2016, radicado 66170-31-05-001-2016-00106-01, M.P. Ana Lucía Caicedo Calderón.

*respectivo control sobre la liquidación que se le presenta para su apremio coactivo antes de librar el respectivo mandamiento de pago, precaución que beneficia no solo al Fondo de pensiones, **quien en virtud del principio constitucional de transparencia no puede cobrar más ni menos de lo adeudado**, sino también al empleador, quien una vez conocida la deuda puede ejercer adecuadamente su derecho de defensa. A su vez, el mandamiento de pago prácticamente señala el derrotero que ha de seguir el proceso en adelante.*

(...)

*Ahora, si en gracia se pasaran por alto los defectos que se acaban de advertir, también se consideran acertados los argumentos esbozados por el A-quo respecto a la **incongruencia que existe entre la información plasmada en la demanda y aquella remitida al empleador demandado**; primero que todo, porque los valores que se alegan como adeudados por el señor Palacio Gómez en el libelo genitor no encuentran concordancia con aquellos que se pusieron de presente a la sociedad demandada, tal como se observa en el cuadro que de manera didáctica realizó el despacho de conocimiento (fls. 38), lo cual, de conformidad con el precedente que acaba de plantearse, **hace que al título que pretende ejecutarse a través de este mecanismo judicial no sea claro ni expreso y, por ende, no es posible librar un mandamiento de pago fundado en él**".*

Precisado lo anterior, y descendiendo al caso concreto, debe decirse que no le asiste razón al recurrente, habida cuenta que, por un lado, su argumento se centra en señalar que la suma indicada en la liquidación corresponde a la misma pretendida en la demanda, siendo que en el Auto el Juzgado justamente señaló que esos eran los únicos valores que coincidían, pero que no ocurría lo mismo con la suma plasmada en el requerimiento enviado al deudor. Y por otro, porque aduce que la diferencia se debe al cobro de los intereses moratorios, suma que se actualiza diariamente; sin embargo, ello tampoco se corresponde con lo señalado en el Auto, pues allí el Despacho fue claro en decir que la incongruencia se presentaba respecto de la suma perseguida por concepto de *capital*, sin hacer ninguna alusión a los intereses.

En ese orden, no son de recibo los argumentos esbozados por el recurrente frente a este punto, (i) porque el valor señalado en la liquidación que presta mérito ejecutivo sí debe coincidir con el valor indicado en los contactos para el cobro persuasivo, conforme se expuso en la jurisprudencia arriba transcrita; (ii) porque la discordancia entre los valores plasmados en uno y otro documento, impide la conformación del título ejecutivo complejo; y (iii) porque dicha circunstancia le resta claridad y expresividad al título ejecutivo.

En efecto, en este caso ambos requisitos se desvanecen con la diferencia que se presenta en los valores de la liquidación que presta mérito ejecutivo y los *contactos para el cobro persuasivo*, toda vez que, de una parte, no se tiene certeza respecto del valor que realmente se adeuda, y de otra, el valor que realmente se adeuda no está expresamente contemplado en todos los documentos que conforman el título.

De conformidad con lo expuesto, resulta claro que **SALUD TOTAL E.P.S.** 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, además, porque el deudor no fue constituido en mora por el valor que se pretende ejecutar, y, por consiguiente, no se acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento. Por tal motivo, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 28 de octubre de 2021.

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

RESUELVE:

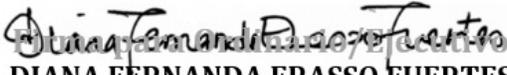
PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 590 del 28 de octubre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00619-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **S Y L CONSTRUCCIONES E INGENIERIA 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 664

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, mediante memorial del 03 de noviembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 592 del 28 de octubre 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 E.P.S. demandante. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos, que se sintetizan así:

En primer lugar, señala que no existe una norma establecida de manera absoluta para dilucidar con exactitud las etapas que deben cumplirse para la configuración del título ejecutivo complejo en materia de cobro de aportes insolutos a la seguridad social, teniendo en cuenta que, si bien el Juzgado da aplicación a lo previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, según el cual, solo cuando se ha constituido el título que presta mérito ejecutivo se debe proceder a surtir el doble requerimiento, lo cierto es que el inciso 2 del artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 señala otro trámite, consistente en que se debe realizar un requerimiento previo y si, transcurridos 15 días, no obra pronunciamiento por parte del empleador moroso, debe procederse con la elaboración de la liquidación.

En tal sentido, sostiene que no existe un criterio definitivo y unívoco sobre las etapas, ni sobre el momento en que deben hacerse; y que, al margen de ello, la entidad cumplió con su obligación, pues efectuó un requerimiento previo, posteriormente realizó otras gestiones de cobro mediante derecho de petición y contactos telefónicos, para finalmente, ante el silencio del empleador, elaborar la liquidación que presta mérito; es decir, se observaron los términos previstos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994.

En segundo lugar, indica que si bien no obra constancia de entrega del requerimiento en la dirección del domicilio de la demandada, ello se debe a que en este caso particular, la entrega personal del Estado de Cuenta y de la Carta de Cobro Pre jurídica se efectuó de manera presencial, mediante visita efectuada en el domicilio del aportante deudor.

En tercer lugar, manifiesta que no es cierto que el requerimiento no contenga el detalle de la deuda, pues en la documental aportada con la demanda se puede verificar que, junto a la carta de cobro pre-jurídico se anexó el estado de cuenta, en el cual se detallan la identidad y número de afiliados, los valores y periodos en mora.

En cuarto lugar, arguye que la exigencia de la acreditación del *cotejo* es un requisito adicional, impuesto por el Juzgado, y que el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 no lo contempla, así como la norma tampoco establece que solamente después de surtirse el requerimiento, la entidad pueda expedir la liquidación; que, en todo caso, el demandado sí recibió el requerimiento de cobro, tal como se evidencia en la guía de recibido emitida por la empresa de correo certificado.

En quinto lugar, refiere que la diferencia de valores en el estado de cuenta aportado con la demanda no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos de aportes en salud, sino al no pago por parte del demandado, lo que generó que la deuda se incrementara de manera diaria en atención a los intereses de mora, de conformidad con los artículos 23 y 161 de la Ley 100 de 1993 y 92 del Decreto 1295 de 1994. Con todo, sostiene que la suma registrada por concepto de capital e intereses en el estado de cuenta que hace las veces de liquidación, sí es la misma cantidad que se expuso en la demanda.

En sexto lugar, afirma que, la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, por lo que el título ejecutivo reúne los requisitos legales. Lo anterior, habida cuenta que, la obligación consta en un documento que, aunque no proviene del deudor, sí fue puesto en su conocimiento a través del requerimiento previo, donde se le informó sobre la existencia de la deuda por el no pago de los aportes a salud; documento que es auténtico pues se tiene certeza de que fue elaborado por SALUD TOTAL E.P.S.; y, como se satisfizo el supuesto de

hecho relativo a la omisión de respuesta por parte del demandado, se perfeccionó el título ejecutivo complejo con la elaboración de la respectiva liquidación.

Finalmente, resalta que el requerimiento no es el título ejecutivo, por lo que compararlos no es acertado, ya que la ley no exige el requerimiento para componer el título base de recaudo, constituyéndose en una exigencia que no es procedente.

CONSIDERACIONES

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

La inconformidad principal 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 Salud. Lo anterior, bajo el argumento de no existir un concepto unívoco sobre la norma que regula el trámite de cobro pues, en su criterio, los requisitos que deben cumplirse para poder acudir a la jurisdicción son los establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, regulado en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia recurrida, la Resolución 2082 de 2016 no fue aplicada de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, según el cual las acciones de cobro de las cotizaciones e intereses de mora adeudados al Sistema de Seguridad Social en Salud *deben* ser adelantadas por las EPS conforme a los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

La norma en mención debe leerse en concordancia con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que es el mandato de orden legal que prevé el deber en cabeza de las *Administradoras del Sistema de Protección Social* de continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, señala, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales, se itera, son los que actualmente prevé la Resolución 2082 de 2016.

Aunado a ello, y siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente y de manera preferente en los 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”*.

En este punto se resalta que, la demandante sí se encuentra dentro de las entidades a quienes aplican las disposiciones contenidas tanto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 como en la Resolución 2082 de 2016, pues conforme al artículo 2º de esta última: *“Las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social conformado por el Sistema General de Seguridad Social Integral (Salud, Pensiones y Riesgos Laborales), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF), están obligadas al cumplimiento de los estándares de cobro que se establecen en la presente resolución (...)”* (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Bajo ese panorama, es evidente que la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse 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 el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016, y 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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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 las Leyes 57 y 153 de 1887, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, a saber:

*“(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 criterios al presente asunto, se tiene que el conflicto se suscita entre 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, y en adición a lo anterior, importa señalar que, bajo el criterio 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, 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, mismo deber que se encuentra contenido en el párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016; parámetros que fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, la cual 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 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 el Decreto 2353 de 2015 y en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad 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 tiene toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de la Protección Social, entre ellas, las E.P.S.; 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 mayor especialidad en la regulación del tema, motivo por el cual su aplicación resulta de estricta observancia. Así entonces, 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 de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber: (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo; es decir, la acreditación de los mismos es lo que posibilita librar el mandamiento de pago solicitado en el presente asunto.

En ese orden, no le asiste razón al recurrente al sostener que no existe una norma jurídica que establezca con precisión las etapas y los términos que deben observarse para configurar el título ejecutivo base de recaudo, pues tal como quedó establecido se trata de la Resolución 2082 de 2016, aplicada por el Juzgado en el Auto recurrido.

Ahora bien, el recurrente afirma que la E.P.S. cumplió con los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994, de manera que es posible solicitar, a través de la vía judicial, la ejecución del título *complejo* por cuanto -señala- la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, y se perfeccionó con el silencio del empleador luego de ponérsele en conocimiento la deuda.

Frente a dicha circunstancia, debe decirse que, de antaño y de manera unánime, por vía jurisprudencial se ha establecido que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social, es indispensable aportar los documentos que conforman un

título ejecutivo complejo, pues 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 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 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*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Así las cosas, contrario a lo señalado por el recurrente, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 comportan gran importancia en el trámite judicial, toda vez que son éstas las que, junto con la liquidación elaborada por la E.P.S., 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.

Para fundamentar lo anterior, se trae a colación el Auto del 14 de noviembre de 2019 de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, con ponencia del Magistrado Víctor Hugo Orjuela, dentro del proceso ejecutivo promovido por E.P.S. Suramericana S.A. en contra de Comercializadora Roguz S.A.S., radicado bajo el No. 05001-31-05-013-2019-00111-01 (Rad. Interno 19-097), en el cual no solo se reitera la necesidad de iniciar la acción ejecutiva con base en un título ejecutivo complejo, sino que además, se avala que debe darse

aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Resolución 2082 de 2016, frente a las acciones de cobro que han de adelantarse por parte de las Administradoras del Sistema de la Protección Social. Dicha Corporación indicó textualmente lo siguiente:

*“Descendiendo al sub iudice, refulge palmar que el mandamiento ejecutivo se depreca con base en el título ejecutivo constituido según los lineamientos establecidos en la Resolución 444 de 2013, subrogada por la **Resolución 2082 de 2016**, mediante las cuales la UGPP establece “los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la Protección Social”, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1602 de 2012, norma que dispone que: (...)*

*Con arreglo a lo anterior, **ha de partir esta Sala de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la citada Resolución 2082 de 2016, en los que se establecen los términos para constituir el título ejecutivo y para realizar las acciones persuasivas para el cobro, cuyo tenor literal es el siguiente: (...)***

*Como se advierte, refulge palmar que **el ordenamiento jurídico consagra un plazo y condiciones sui generis para esta clase de títulos ejecutivos, que participan de la naturaleza jurídica de los llamados títulos complejos, a saber: que la obligación que los genere tuvieren una mora de máximo 4 meses inmediatamente anteriores a su constitución, y que se contacte al deudor en mínimo dos ocasiones después de su constitución, la primera dentro de los 15 días calendario siguientes y la segunda dentro de los 30 días consiguientes al primer contacto. De modo que, el incumplimiento de tales términos no solamente puede generar sanciones a las administradoras del sistema de la protección social, sino que además, impide que se determine certeramente si la obligación contenida en el título ejecutivo está exenta de plazo o condición, toda vez que “las administradoras esta[á]n obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP” (art. 178 Ley 1602/12).***

Consecuente con lo anterior, se tiene que la a quo negó el mandamiento ejecutivo porque: “(...) en relación a los términos (...) para realzar las acciones persuasivas (...) realizó la parte actora el primer cobro persuasiva (sic), el 16 de octubre de 2018, y el segundo cobro persuasivo el 30 de octubre de 2018. (...) y como se analizó, por la fecha de su elaboración, 26 de julio de 2018, la fecha límite era el 10 de agosto de 2018 para enviar la primera de las comunicaciones, informado sobre la existencia del precitado título ejecutivo, y hasta el 9 de septiembre de 2018, para remitir la segunda.” (fol. 113), consideración afirmación que es confutada por la alzadista alegando que la entidad constituyó el título ejecutivo el 26 de julio de 2018, acto del cual fue informada el mismo día la empresa demandada, a la par que con anterioridad y posterioridad se enviaron avisos de incumplimiento el 18 y 20 de junio, 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018, a más que se envió el cobro persuasivo con la misma información contenida en los avisos de incumplimiento y en el título ejecutivo (fol. 114 y 115).

*A este respecto, ha de ponerse de presente a la alzadista que **los avisos de incumplimiento no sustituyen a las acciones persuasivas**, pues los primeros están regulados en Capítulo 2 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 refieren al trámite previo a la constitución del título ejecutivo, pero las segundas están consagradas en el Capítulo 3 del Anexo Técnico de la misma normativa y atañen al trámite posterior a la constitución del título, de lo que se sigue que los avisos de incumplimiento remitidos el 18 y 20 de junio de 2018, no pueden ser cobros persuasivos, en tanto se remitieron antes del 26 de julio de 2018, fecha de constitución del título ejecutivo, a la vez que los avisos de incumplimiento del 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018 no pueden tenerse como cobros o acciones persuasivas.*

*En igual sentido, se advierte que la comunicación del 26 de julio de 2018 (fol. 120), tampoco puede tenerse como un cobro persuasivo, en tanto con la misma se le puso de presente al deudor el artículo 11 de la Resolución 2082 de 2016, y no el artículo 12 que es el que regula las acciones persuasivas, **allende de no reflejarse el contenido mínimo del cobro persuasivo dispuesto por dicha resolución, a saber: no se relacionan los periodos adeudados, no se indica que la liquidación de intereses moratorios los hará el operador de la Planilla Asistida, tampoco se describe precisamente el título ejecutivo con su fecha de firmeza, ni se advierten sobre el inicio del cobro jurídico y solicitud de medidas cautelares en caso de renuencia al pago.** En tanto que en la comunicación de 2 de agosto de 2018 no se relacionan los periodos adeudados, no se describe con precisión el título ejecutivo con su fecha de firmeza, y siendo que las demás comunicaciones están fechadas con posterioridad al 10 de agosto de 2018, fecha límite para remitir la primera comunicación de cobro persuasivo, al rompe deben descartarse como prueba de que las consabidas acciones persuasivas se hicieron en oportunidad.*

*En consecuencia, a partir de las anteriores consideraciones legales y fácticas ha de concluirse que, efectivamente **no le asiste razón a la censura al indicar que sí se realizaron oportunamente las acciones persuasivas, pero sí a la cognoscente de primer grado al negar el mandamiento ejecutivo, en la medida en que existe duda sobre la exigibilidad de la obligación contenida en el título ejecutivo por no ajustarse a las condiciones y términos establecidos en el artículo 23 de la Resolución 2082 de 2016, de donde se colige que la decisión impugnada se acompasa con las previsiones contenidas en los artículos 422 y 430 del C.G.P., por manera que, al no existir otro punto de apelación, se impone para la Sala impartir confirmación al proveído materia dealzada.*** (Subrayas y negrillas fuera del texto).

De lo anterior es dable concluir entonces, que la E.P.S. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo 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 parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y en el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015.

Ello por cuanto, si bien allegó la *liquidación* de los aportes adeudados por el empleador **S Y L CONSTRUCCIONES E INGENIERIA S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste presenta múltiples falencias, a saber: (i) No se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; (ii) No contiene el detalle de la deuda con la relación de los trabajadores, valores y periodos en mora, en desconocimiento de los requisitos previstos en el numeral 5º del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016; (iii) No se aportó la constancia de entrega del requerimiento, expedida por la empresa de mensajería, y (iv) Se prescindió de cotejar el requerimiento.

Además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Sobre las inconformidades presentadas por el apoderado de la parte actora frente a los anteriores requerimientos, es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, la primera comunicación realizada por la E.P.S. **no se hizo dentro del término** previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, toda vez que se efectuó antes de la expedición de la liquidación que presta mérito ejecutivo, cuando lo correcto era hacerla con posterioridad, situación que de entrada evidencia la inobservancia de los requisitos legales vigentes.

Al margen de ello, y para refutar las restantes alegaciones del recurrente, éste sostiene que no es cierto que el requerimiento realizado al demandado no tuviera el **detalle de la deuda**, pues junto a la carta de cobro pre-jurídico se anexó el estado de cuenta en el cual se detallan la identidad y número de afiliados, los valores y periodos en mora, y que dicho documento es una liquidación como la allegada con la demanda.

No obstante, tal como se señaló en el Auto, si bien en el requerimiento elaborado por la demandante y dirigido a la demandada, le señaló: *“nos permitimos informarle que contamos con un título ejecutivo en firme soportado en el Estado de Cuenta anexo, donde consta que el aportante **S Y L CONSTRUCCIONES E INGENIERÍA SAS (...)** adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda.

Así las cosas, y ante dicha omisión, es imposible establecer si el documento denominado *Estado de Cuenta* que la demandante afirma haber remitido a la demandada, cumplía o no con el lleno de los requisitos previstos en el numeral 5º del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, que establece:

“Las comunicaciones enviadas a los aportantes en mora en el marco de las acciones persuasivas deben suministrar información cierta, suficiente, concreta, actualizada y de fácil comprensión sobre la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones de la Protección Social y evitar las acciones de cobro jurídico o coactivo que pudieran generarse.

*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. (...)*

De acuerdo con lo anterior, la información mínima que deben contener las comunicaciones de cobro persuasivo es la siguiente:

- 1. Nombre de la Administradora que realiza la comunicación.*
- 2. Nombre o razón social e identificación del aportante.*
- 3. Resumen del periodo o periodos adeudados, indicando claramente mes y año.*
- 4. Indicar que los intereses moratorios serán liquidados por la Planilla PILA.*
- 5. Describir el título ejecutivo en el cual consta la obligación, esto es: i) Tipo de título, por ejemplo, liquidación de aportes, resolución, o el que corresponda, ii) fecha de*

expedición, iii) fecha de firmeza del título o exigibilidad de la obligación, según corresponda. No es necesario remitir el título ejecutivo.

6. Mencionar de forma general la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones parafiscales de la protección social y evitar las acciones de cobro jurídico o coactivo que pudieran generarse.

7. Medios de pago de la obligación.

8. Advertir el inicio de acciones de cobro jurídico y decreto de medidas cautelares, en caso de renuencia en el pago.

9. Advertir el deber y la importancia de reportar las novedades de la afiliación al Sistema de la Protección Social.

10. Informar el medio de contacto de la Administradora para absolver dudas o inquietudes.”

Lo anterior, por cuanto de la lectura de dicha comunicación no se desprende que en ellos se hubiese incorporado cuando menos el detalle de la deuda con la relación de trabajadores, valores y periodos en mora (días, mes y año), circunstancia que imponía a la demandante el deber de acreditar cuál fue el estado de deuda efectivamente remitido al deudor donde sí se encontrara consignada esa información, pues no de otra manera pueden considerarse efectivamente realizadas las acciones persuasivas, tal como se señala en el Auto del 14 de noviembre de 2019 del Tribunal Superior de Medellín.

Ahora bien, aunque el recurrente manifiesta que el estado de cuenta enviado al demandado corresponde a una liquidación como la allegada con la demanda, no puede con ésta tenerse por cumplido dicho requisito, pues de conformidad con el numeral 5 de la norma citada, es necesario que en las acciones persuasivas remitidas al deudor se describa el título ejecutivo en el que consta la obligación, con la indicación del tipo de título, fecha de expedición y fecha de firmeza o de exigibilidad de la obligación, según corresponda.

Sin embargo, en el sub examine el requerimiento se efectuó el 18 de mayo de 2021, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 07 de julio de 2021, por lo que resultaba materialmente imposible para la demandante poner en conocimiento de la demandada una liquidación inexistente para aquel momento, lo cual se corrobora al leer la comunicación, en donde no se hace alusión a la existencia del título contentivo de la deuda, esto es, tan solo se indica el tipo de título, pero no su fecha de expedición ni la de la exigibilidad de la obligación.

De otro lado, en lo que respecta a la **notificación** del *primer contacto para cobro persuasivo*, el Juzgado se reafirma en el argumento de que no se realizó en debida forma, toda vez que, aunque iba dirigida a la dirección de notificaciones judiciales registrada en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad **S Y L CONSTRUCCIONES E INGENIERIA S.A.S.**, no se aportó la guía expedida por la empresa de mensajería, lo que impide tener certeza de su recibido; y si bien se dice en el recurso que dicha comunicación fue entregada de manera personal al empleador, lo cierto es que la documental adjunta a la demanda

tampoco da fe de ello, pues en la parte superior aparecen una serie de anotaciones manuscritas, y la firma no da cuenta de que esa persona pertenezca a la demandada, sumado al hecho de que se señala como fecha “19 de mayo 03:00 pm”, sin indicación del año.

Dichas circunstancias impiden considerar que, en efecto, la comunicación fue entregada al demandado, y tal indeterminación acentúa el incumplimiento de los presupuestos previstos en la Resolución 2082 de 2016. Lo anterior, aunado a la ausencia de **cotejo** en el requerimiento enviado, impide comprobar que el documento que obra en el expediente fue en realidad el que se entregó al deudor.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta al cotejo del requerimiento previo enviado al empleador; y enfatiza que, la entidad cumplió con entregar la comunicación de manera personal, tal como se desprende de la firma consignada en dicho documento.

No obstante, para el Despacho, la exigencia del cotejo es indispensable pues, de lo contrario, se genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la constitución en mora expuesta por la demandante, situación que pone en entredicho la exigibilidad del título, lo que de paso vulnera y desconoce el derecho a la defensa del demandado, tal como lo sostuvo el Magistrado Germán Varela Collazos en los Autos del 26 de julio de 2019; de allí entonces, surge la necesidad de contar con el cotejo echado de menos en la providencia recurrida, el cual no puede tenerse por acreditado con una firma o sello de recibido en la guía del correo, pues es insuficiente para acreditar qué documentos fueron los enviados y los recibidos.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001310503720210040600 de la A.F.P. Porvenir S.A. en contra del Juzgado Once Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes insolutos al Sistema de Seguridad Social, 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).

Finalmente, el recurrente señala que no le asiste razón al Despacho al considerar la **diferencia de los valores** consignados en el *estado de cuenta* y en la *demanda*, pues no obedece a que se hayan incluido nuevos periodos, sino al impago de la deuda por parte del demandado, lo que generó su incremento de manera diaria debido al cobro de intereses moratorios; pero que, en todo caso, la suma por concepto de capital e intereses en la liquidación es la misma expuesta en la demanda.

Al respecto, es importante reiterar que el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, frente al contenido mínimo que deben tener las comunicaciones de cobro persuasivo, señala que, a través de las mismas se debe suministrar información *“cierta, suficiente, concreta, actualizada y de fácil comprensión sobre la importancia de realizar el pago voluntario de las contribuciones de la Protección Social”*, señalando también que, tales requerimientos deben contener -entre otros- el *detalle de la deuda* con los trabajadores cotizantes *respecto de los cuales se presenta la deuda*, más un resumen de los valores y periodos adeudados indicando mes y año.

Ello no puede ser de otra manera, pues el Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 señala que: *“La finalidad de las acciones de cobro es obtener el pago voluntario o forzado de las obligaciones que el aportante adeuda al Sistema de la Protección Social a partir del momento en que la Administradora Privada elabore la liquidación...”*. Luego, si el fin de la etapa de cobro persuasivo es obtener el pago voluntario para evitar las acciones judiciales, necesariamente los requerimientos persuasivos deben contener información *cierta, suficiente, concreta y actualizada* que permita al empleador efectuar ese pago voluntario.

Ahora, que la obligación presente un nuevo saldo, es una circunstancia que debe quedar clara en la etapa de formación del título, esto es, antes de presentarse la demanda, pues es una situación que no puede suponer el Juez, y que tampoco se suple con una explicación en los hechos de la demanda, ni mucho menos en los argumentos del recurso. Ello, por la naturaleza del proceso ejecutivo, en el que no se discute si la deuda existe o si el demandado está o no obligado a pagar; sino en el que se pretende la ejecución de la deuda con base en el título ejecutivo que la contenga.

Así las cosas, debe existir plena concordancia en los valores de: (i) La liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S.; (ii) Los dos contactos para cobro persuasivo dirigidos al empleador; y (iii) La demanda.

Si después de efectuada la liquidación el valor adeudado cambia y se llevan a cabo las acciones de cobro persuasivo con base en el valor inicial, se incumple lo previsto en el numeral 5 del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, pues la liquidación que presta mérito ejecutivo y que se le está comunicando al empleador, no corresponde al monto que éste adeuda en realidad, esto es, no es información cierta ni actual, lo que de suyo, le resta mérito ejecutivo a la liquidación, cuya debida acreditación es necesaria para conformar, junto con las acciones persuasivas, el título ejecutivo complejo.

Sobre la importancia de que las sumas puestas de presente al empleador moroso de manera previa a acudir a la jurisdicción, coincidan con las enunciadas en la liquidación que presta mérito ejecutivo, y, a su vez, con las que se persiguen en la demanda ejecutiva, resulta importante traer a colación un pronunciamiento de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, con ponencia del Magistrado Jorge Eduardo Ramírez Amaya, quien mediante Auto del 10 de agosto de 2018, radicación 76001-31-05-002-2014-00778-01, señaló:

*“En el particular, y analizado el acápite probatorio tenemos que el 20 de agosto de 2014, Protección S.A. requirió a la ejecutada para que pague los aportes de los trabajadores a su cargo, documentación que fue girada a la dirección reportada en la Cámara de Comercio de Cali, y fue recibida en dicha ubicación (fls 17 a 26); la Sala encuentra que el requerimiento, es imperfecto, ya que los valores que se alegan como adeudados en la demanda ejecutiva -\$ 52.152.401-, liquidados al 30 de junio de 2014 (fl 3), no corresponde a los que le pusieron de presente a la ejecutada al momento de conminarla a pagar -\$ 75.911.816-, **tal discordancia, como acertadamente indicó el A quo, hace que no exista un título claro, expreso y exigible.** Por otra parte, el hecho que el empleador haya pagado luego del requerimiento, y que esa razón repercuta en la reducción de la deuda, es una situación que debe quedar debidamente acreditada previa iniciación del proceso ejecutivo, esto es en la etapa de formación del título, y no es dable suponerla, precisamente por la connotación del proceso ejecutivo laboral.” (Negrillas fuera del texto)*

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira² precisó lo siguiente:

*“Por otra parte, como la referida liquidación contiene nada menos que los valores que se adeudan por concepto de aportes obligatorios (...) por cada uno de los trabajadores a cargo del empleador moroso, considera la Sala que las propiedades de contener una obligación **clara y expresa** que se exige a todo título ejecutivo, en el caso de **la liquidación de aportes pensionales adquiere una connotación plus** si se tiene en cuenta que del pago de las cotizaciones depende la posibilidad para el trabajador de pensionarse bien por vejez, ora por invalidez de origen común. En consecuencia, se requiere un especial cuidado en la elaboración de la referida liquidación a fin de que no ofrezca manto de duda respecto a lo que se está debiendo, procurando en lo posible relacionar los valores adeudados por cada uno de los trabajadores con indicación del respectivo período moroso, lo que quiere decir que la mera totalización de lo debido por sí sola no ofrece la claridad pertinente, a menos que la liquidación vaya acompañada de otros documentos que den cuenta de ello.*

² Auto del 12 de agosto de 2016, radicado 66170-31-05-001-2016-00106-01, M.P. Ana Lucía Caicedo Calderón.

*A lo anterior habrá que agregarse que le corresponde al operador jurídico ejercer el respectivo control sobre la liquidación que se le presenta para su apremio coactivo antes de librar el respectivo mandamiento de pago, precaución que beneficia no solo al Fondo de pensiones, **quien en virtud del principio constitucional de transparencia no puede cobrar más ni menos de lo adeudado**, sino también al empleador, quien una vez conocida la deuda puede ejercer adecuadamente su derecho de defensa. A su vez, el mandamiento de pago prácticamente señala el derrotero que ha de seguir el proceso en adelante.*

(...)

*Ahora, si en gracia se pasaran por alto los defectos que se acaban de advertir, también se consideran acertados los argumentos esbozados por el A-quo respecto a la **incongruencia que existe entre la información plasmada en la demanda y aquella remitida al empleador demandado**; primero que todo, porque los valores que se alegan como adeudados por el señor Palacio Gómez en el libelo genitor no encuentran concordancia con aquellos que se pusieron de presente a la sociedad demandada, tal como se observa en el cuadro que de manera didáctica realizó el despacho de conocimiento (fls. 38), lo cual, de conformidad con el precedente que acaba de plantearse, **hace que al título que pretende ejecutarse a través de este mecanismo judicial no sea claro ni expreso y, por ende, no es posible librar un mandamiento de pago fundado en él**".*

Precisado lo anterior, y descendiendo al caso concreto, debe decirse que no le asiste razón al recurrente, habida cuenta que, por un lado, su argumento se centra en señalar que la suma indicada en la liquidación corresponde a la misma pretendida en la demanda, siendo que en el Auto el Juzgado justamente señaló que esos eran los únicos valores que coincidían, pero que no ocurría lo mismo con la suma plasmada en el requerimiento enviado al deudor. Y por otro, porque aduce que la diferencia se debe al cobro de los intereses moratorios, suma que se actualiza diariamente; sin embargo, ello tampoco se corresponde con lo señalado en el Auto, pues allí el Despacho fue claro en decir que la incongruencia se presentaba respecto de la suma perseguida por concepto de *capital*, sin hacer ninguna alusión a los intereses.

En ese orden, no son de recibo los argumentos esbozados por el recurrente frente a este punto, (i) porque el valor señalado en la liquidación que presta mérito ejecutivo sí debe coincidir con el valor indicado en los contactos para el cobro persuasivo, conforme se expuso en la jurisprudencia arriba transcrita; (ii) porque la discordancia entre los valores plasmados en uno y otro documento, impide la conformación del título ejecutivo complejo; y (iii) porque dicha circunstancia le resta claridad y expresividad al título ejecutivo.

En efecto, en este caso ambos requisitos se desvanecen con la diferencia que se presenta en los valores de la liquidación que presta mérito ejecutivo y los *contactos para el cobro persuasivo*, toda vez que, de una parte, no se tiene certeza respecto del valor que realmente se adeuda, y de otra, el valor que realmente se adeuda no está expresamente contemplado en todos los documentos que conforman el título.

De conformidad con lo expuesto, resulta claro que **SALUD TOTAL E.P.S.** 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, además, porque el deudor no fue constituido en mora por el valor que se pretende ejecutar, y, por consiguiente, no se acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento. Por tal motivo, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 28 de octubre de 2021.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 592 del 28 de octubre 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., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00646-00**, de la **A.F.P. PROTECCIÓN S.A.** en contra de **MULTIFAMILIAR PIEDRA ANCHA - PROPIEDAD HORIZONTAL**, 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 667

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **RODRIGO PERALTA VALLEJO**, mediante memorial del 30 de noviembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 638 del 26 de noviembre 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, el artículo 8º de la Resolución 2082 de 2016 contempla la figura del Aviso de Incumplimiento, cuyo objetivo es requerir a los empleadores que han incurrido en incumplimientos inferiores a 30 días calendario. Así entonces, como quiera que la obligación a cargo del empleador de pagar los aportes pensionales de los trabajadores a su cargo es de tracto sucesivo y periódico por el tiempo en que dure vigente su afiliación, y en tal sentido, mes a mes surge una nueva obligación, es por lo que considera desproporcionado e inoperante aplicar las acciones persuasivas de que trata la referida norma frente a una acción de cobro judicial, pues para ello únicamente debe cumplirse con lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994.

En segundo lugar, refiere que, una norma de rango inferior como lo es la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP no puede contradecir a una norma superior, como lo es en este caso la Ley 100 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios, siendo además que, es este último el que regula las acciones ejecutivas de cobro ante la jurisdicción ordinaria.

Además, sostiene que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas ni en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas de los requerimientos previos enviados al deudor.

En tercer lugar, indica que en el caso del *título ejecutivo simple* la obligación se encuentra en un único documento, tal como sucede en el presente asunto, pues el título es originado por mandato legal, ya que, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, “*la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo*”. Que, por el contrario, el título ejecutivo complejo requiere de varios documentos para que surja la obligación, siendo necesario establecer el cumplimiento de los requisitos constitutivos de la prestación, pero ello no requiere el acopio injustificado de un sinnúmero de documentos desligados, que no tengan como fin la acreditación de la obligación expresa, clara y exigible.

Concluye señalando que, en este proceso el título ejecutivo *simple* está conformado por los elementos contenidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; de manera que, como el título base de la presente acción reúne los presupuestos legales contenidos en el artículo 100 del C.P.T., en concordancia con el artículo 422 del C.G.P., debe librarse el mandamiento de pago solicitado.

CONSIDERACIONES

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 hiciere 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 26 de noviembre 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

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.

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede contradecir lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, como quiera que aquella, por un lado, es de un rango normativo inferior, y por otro, es el Decreto 2633 de 1994 especialmente, el que regula las acciones de cobro ante la jurisdicción ordinaria.

Al respecto, es importante señalar que, contrario a lo manifestado por la parte actora, la Resolución aludida no fue traída a colación y no fue aplicada, en la providencia que se ataca, 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 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, el apoderado de la parte demandante señala que, como la obligación a cargo del empleador de pagar los aportes al Sistema General de Pensiones es de tracto sucesivo y mes a mes surge una nueva obligación, no es viable que se exija el cumplimiento de las acciones persuasivas previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues por ello el Decreto 2633 de 1994 prevé un solo requerimiento y, además, el artículo 8º de la Resolución prevé la figura del Aviso de Incumplimiento, cuyo objetivo precisamente es requerir el pago voluntario a los empleadores que han incurrido en incumplimientos inferiores a 30 días.

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 ese orden, de no encontrarse acreditado el cumplimiento de las condiciones y términos previstos en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no habrá certeza sobre la exigibilidad de la obligación contenida en el título ejecutivo complejo que sirve de base para la solicitud de ejecución por vía jurisdiccional y, en consecuencia, la obligación pretendida por el ejecutante no estará ajustada a las previsiones del artículo 422 del C.G.P.

En este punto es necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo para el cobro de los aportes pensionales en mora. Lo anterior, teniendo en cuenta que el recurrente afirma que el Juzgado “*de manera errónea*” cataloga dicho título como *complejo*, cuando, en su criterio, para casos como el presente el título requerido es *simple*, pues por mandato del artículo 24 de la Ley 100 de 1993 la liquidación en la cual la administradora determina el valor adeudado presta mérito ejecutivo, a diferencia de los títulos complejos que requieren de varios documentos para que surja la obligación.

Frente a dicho argumento es de señalar 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 que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Así las cosas, no son de recibo los argumentos del recurrente tendientes a señalar que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son de relevancia en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan 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,

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.

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 complejo 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 **MULTIFAMILIAR PIEDRA ANCHA - PROPIEDAD HORIZONTAL**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al empleador moroso, éste no se realizó dentro del término previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y tampoco se aportó la copia *cotejada* que evidencie que el requerimiento anexo a la demanda se acompañó con el “*Estado de Deuda*”, de manera que, ante la ausencia del cotejo es imposible determinar qué documentos fueron entregados al deudor. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

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 copias cotejadas del requerimiento previo enviado al deudor.

Sobre este particular, debe reiterarse que, según se explicó en el Auto recurrido, 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 los folios 12 y 13, que es donde reposa el requerimiento persuasivo efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica “*su empresa aún registra una deuda por no pago de aportes, pago extemporáneo o un menor valor pagado (...) por los afiliados y periodos relacionados en los estados de deuda anexos al presente requerimiento”, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello de cotejo que le permita al Despacho tener certeza de que el estado de deuda obrante en los folios 14 a 17, fue el que efectivamente se aportó al empleador.*

La anterior circunstancia, genera duda respecto de si el deudor tiene o no 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.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001310503720210040600 de la A.F.P. Porvenir S.A. en contra del Juzgado Once Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes insolutos al Sistema de Seguridad Social, 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).

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago 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, teniendo en cuenta que, le corresponde a la A.F.P. 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 efectuados 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, es dable 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.

Conforme a lo expuesto, la **A.F.P. PROTECCIÓN** no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 para que se libere el mandamiento de pago solicitado, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 26 de noviembre de 2021.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 638 del 26 de noviembre 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



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

Hoy:

10 de diciembre de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado No. 143

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00648-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **SAV PLASTICOS 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 668

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **GUSTAVO VILLEGAS YEPES**, mediante memorial del 18 de noviembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 626 del 17 de noviembre 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 cuatro 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 estas *-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 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 por configurarse las causales contenidas en los literales a) y c) de la norma ibidem.

En cuarto lugar, indica que negar el mandamiento de pago conlleva a perder la oportunidad de cobro de las cotizaciones a favor de los afiliados que aspiran a un beneficio pensional y contribuye a retardar la recuperación de los aportes que pueden marcar la diferencia en el futuro del trabajador.

CONSIDERACIONES

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 hiciere 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 17 de noviembre 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

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 *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

¹ Sentencia C-439 de 2016

*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.

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 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**”* (Negritas 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 dicho argumento, 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 que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

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, 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 **SAV PLASTICOS 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.

Ahora, 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 los literales a) y 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 a la acción ejecutiva para perseguir el pago de los aportes adeudados.

La norma en mención prevé:

“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:

*a) La cartera tiene una **antigüedad que puede afectar la oportunidad de cobro;***

(...)

*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)*

Al respecto, debe decirse que no le asiste razón al recurrente, por cuanto lo perseguido es el cobro de los aportes adeudados en los periodos de febrero de 2021 a julio de 2021, cuyo pago se requirió el 04 de octubre de 2021, mientras que la demanda se interpuso el 04 de noviembre de 2021. En ese orden, en la demanda no se hizo mención de por qué la deuda tiene una antigüedad que pone en riesgo su recaudo, es decir, no se indicaron los motivos,

parámetros o lineamientos por los cuales una cartera cobrada recientemente por la vía pre-jurídica, tiene la característica de ser de difícil recuperación y, en tal sentido, no se encuentra configurada la causal contenida en literal a).

De otro lado, respecto de la causal prevista en 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 con la demanda, no se encuentra ninguna tendiente a acreditar que, en efecto, el empleador **SAV PLASTICOS 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 apoderado de la parte actora 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 17 de noviembre 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, teniendo en cuenta que, le corresponde a la A.F.P. 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 efectuados, 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. 626 del 17 de noviembre 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., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00654-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **BANQUETES Y EVENTOS M&D 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 665

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, mediante memorial del 22 de noviembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 623 del 17 de noviembre 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 E.P.S. demandante. Para fundamentar su petición, alude a tres argumentos, que se sintetizan así:

En primer lugar, señala que la exigencia de la acreditación del *cotejo* es un requisito adicional, impuesto por el Juzgado, y que el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 no lo contempla, así como la norma tampoco establece que solamente después de surtirse el requerimiento, la entidad pueda expedir la liquidación; que, en todo caso, el demandado sí recibió el requerimiento de cobro, tal como se evidencia en la guía de recibido emitida por la empresa de correo certificado.

En segundo lugar, indica que no le asiste razón al Juzgado al sostener que la notificación del primer requerimiento se realizó en una dirección diferente al del ejecutado, como quiera que el envío y entrega se efectuó en la dirección registrada en el Formulario Único de Afiliación de SALUD TOTAL E.P.S.

En tercer lugar, refiere que la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, por lo que el título ejecutivo reúne los requisitos legales. Lo anterior, habida cuenta que, la obligación consta en un documento que, aunque no proviene del deudor, sí fue puesto en su conocimiento a través del requerimiento previo, donde se le informó sobre la existencia de la deuda por el no pago de los aportes a salud; documento que es auténtico pues se tiene certeza de que fue elaborado por SALUD TOTAL E.P.S.; y, como se satisfizo el supuesto de hecho relativo a la omisión de respuesta por parte del demandado, se perfeccionó el título ejecutivo complejo con la elaboración de la respectiva liquidación.

Finalmente, resalta que el requerimiento no es el título ejecutivo, por lo que compararlos no es acertado, ya que la ley no exige el requerimiento para componer el título base de recaudo, constituyéndose en una exigencia que no es procedente.

CONSIDERACIONES

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 hiciere 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 17 de noviembre 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, desde ya debe decirse que no se encuentran motivos que conlleven a variar la decisión adoptada en el Auto recurrido y que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

Lo primero que debe resaltar el Despacho, es que en la providencia recurrida, se dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 por mandato del parágrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, según el cual las acciones de cobro de las cotizaciones e intereses de mora adeudados al Sistema de Seguridad Social en Salud *deben* ser adelantadas por las EPS conforme a los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

La norma en mención debe leerse en concordancia con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que es el mandato de orden legal que prevé el deber en cabeza de las *Administradoras del Sistema de Protección Social* de continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, señala, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales, se itera, son los que actualmente prevé la Resolución 2082 de 2016.

Aunado a ello, y siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente y de manera preferente en los 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*”.

En este punto se resalta que, la demandante sí se encuentra dentro de las entidades a quienes aplican las disposiciones contenidas tanto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 como en la Resolución 2082 de 2016, pues conforme al artículo 2º de esta última: “*Las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social conformado por el Sistema General de Seguridad Social Integral (Salud, Pensiones y Riesgos Laborales), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF), están obligadas al cumplimiento de los estándares de cobro que se establecen en la presente resolución (...)*” (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Bajo ese panorama, es evidente que la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse 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 el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016, y 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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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 las Leyes 57 y 153 de 1887, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, a saber:

*“(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 criterios al presente asunto, se tiene que el conflicto se suscita entre 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, y en adición a lo anterior, importa señalar que, bajo el criterio 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, 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, mismo deber que se encuentra contenido en el párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016; parámetros que fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, la cual 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 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 el Decreto 2353 de 2015 y en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad 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 tiene toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de la Protección Social, entre ellas, las E.P.S.; 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 mayor especialidad en la regulación del tema, motivo por el cual su aplicación resulta de estricta observancia. Así entonces, 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 de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber: (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo; es decir, la acreditación de los mismos es lo que posibilita librar el mandamiento de pago solicitado en el presente asunto.

En ese orden, no le asiste razón al recurrente al sostener que no existe una norma jurídica que establezca con precisión las etapas y los términos que deben observarse para configurar el título ejecutivo base de recaudo, pues tal como quedó establecido se trata de la Resolución 2082 de 2016, aplicada por el Juzgado en el Auto recurrido.

Ahora bien, el recurrente afirma que la E.P.S. cumplió con los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994, de manera que es posible solicitar, a través de la vía judicial, la ejecución del título *complejo* por cuanto -señala- la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, y se perfeccionó con el silencio del empleador luego de ponerse en conocimiento la deuda.

Frente a dicha circunstancia, debe decirse que, de antaño y de manera unánime, por vía jurisprudencial se ha establecido que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social, es indispensable aportar los documentos que conforman un

título ejecutivo complejo, pues 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 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 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*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Así las cosas, contrario a lo señalado por el recurrente, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 comportan gran importancia en el trámite judicial, toda vez que son éstas las que, junto con la liquidación elaborada por la E.P.S., 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.

Para fundamentar lo anterior, se trae a colación el Auto del 14 de noviembre de 2019 de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, con ponencia del Magistrado Víctor Hugo Orjuela, dentro del proceso ejecutivo promovido por E.P.S. Suramericana S.A. en contra de Comercializadora Roguz S.A.S., radicado bajo el No. 05001-31-05-013-2019-00111-01 (Rad. Interno 19-097), en el cual no solo se reitera la necesidad de iniciar la acción ejecutiva con base en un título ejecutivo complejo, sino que además, se avala que debe darse

aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Resolución 2082 de 2016, frente a las acciones de cobro que han de adelantarse por parte de las Administradoras del Sistema de la Protección Social. Dicha Corporación indicó textualmente lo siguiente:

*“Descendiendo al sub iudice, refulge palmar que el mandamiento ejecutivo se depreca con base en el título ejecutivo constituido según los lineamientos establecidos en la Resolución 444 de 2013, subrogada por la **Resolución 2082 de 2016**, mediante las cuales la UGPP establece “los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la Protección Social”, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1602 de 2012, norma que dispone que: (...)*

*Con arreglo a lo anterior, **ha de partir esta Sala de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la citada Resolución 2082 de 2016, en los que se establecen los términos para constituir el título ejecutivo y para realizar las acciones persuasivas para el cobro, cuyo tenor literal es el siguiente: (...)***

*Como se advierte, refulge palmar que **el ordenamiento jurídico consagra un plazo y condiciones sui generis para esta clase de títulos ejecutivos, que participan de la naturaleza jurídica de los llamados títulos complejos, a saber: que la obligación que los genere tuvieren una mora de máximo 4 meses inmediatamente anteriores a su constitución, y que se contacte al deudor en mínimo dos ocasiones después de su constitución, la primera dentro de los 15 días calendario siguientes y la segunda dentro de los 30 días consiguientes al primer contacto. De modo que, el incumplimiento de tales términos no solamente puede generar sanciones a las administradoras del sistema de la protección social, sino que además, impide que se determine certeramente si la obligación contenida en el título ejecutivo está exenta de plazo o condición, toda vez que “las administradoras esta[á]n obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP” (art. 178 Ley 1602/12).***

Consecuente con lo anterior, se tiene que la a quo negó el mandamiento ejecutivo porque: “(...) en relación a los términos (...) para realzar las acciones persuasivas (...) realizó la parte actora el primer cobro persuasiva (sic), el 16 de octubre de 2018, y el segundo cobro persuasivo el 30 de octubre de 2018. (...) y como se analizó, por la fecha de su elaboración, 26 de julio de 2018, la fecha límite era el 10 de agosto de 2018 para enviar la primera de las comunicaciones, informado sobre la existencia del precitado título ejecutivo, y hasta el 9 de septiembre de 2018, para remitir la segunda.” (fol. 113), consideración afirmación que es confutada por la alzadista alegando que la entidad constituyó el título ejecutivo el 26 de julio de 2018, acto del cual fue informada el mismo día la empresa demandada, a la par que con anterioridad y posterioridad se enviaron avisos de incumplimiento el 18 y 20 de junio, 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018, a más que se envió el cobro persuasivo con la misma información contenida en los avisos de incumplimiento y en el título ejecutivo (fol. 114 y 115).

*A este respecto, ha de ponerse de presente a la alzadista que **los avisos de incumplimiento no sustituyen a las acciones persuasivas**, pues los primeros están regulados en Capítulo 2 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 refieren al trámite previo a la constitución del título ejecutivo, pero las segundas están consagradas en el Capítulo 3 del Anexo Técnico de la misma normativa y atañen al trámite posterior a la constitución del título, de lo que se sigue que los avisos de incumplimiento remitidos el 18 y 20 de junio de 2018, no pueden ser cobros persuasivos, en tanto se remitieron antes del 26 de julio de 2018, fecha de constitución del título ejecutivo, a la vez que los avisos de incumplimiento del 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018 no pueden tenerse como cobros o acciones persuasivas.*

*En igual sentido, se advierte que la comunicación del 26 de julio de 2018 (fol. 120), tampoco puede tenerse como un cobro persuasivo, en tanto con la misma se le puso de presente al deudor el artículo 11 de la Resolución 2082 de 2016, y no el artículo 12 que es el que regula las acciones persuasivas, **allende de no reflejarse el contenido mínimo del cobro persuasivo dispuesto por dicha resolución, a saber: no se relacionan los periodos adeudados, no se indica que la liquidación de intereses moratorios los hará el operador de la Planilla Asistida, tampoco se describe precisamente el título ejecutivo con su fecha de firmeza, ni se advierten sobre el inicio del cobro jurídico y solicitud de medidas cautelares en caso de renuencia al pago.** En tanto que en la comunicación de 2 de agosto de 2018 no se relacionan los periodos adeudados, no se describe con precisión el título ejecutivo con su fecha de firmeza, y siendo que las demás comunicaciones están fechadas con posterioridad al 10 de agosto de 2018, fecha límite para remitir la primera comunicación de cobro persuasivo, al rompe deben descartarse como prueba de que las consabidas acciones persuasivas se hicieron en oportunidad.*

*En consecuencia, a partir de las anteriores consideraciones legales y fácticas ha de concluirse que, efectivamente **no le asiste razón a la censura al indicar que sí se realizaron oportunamente las acciones persuasivas, pero sí a la cognoscente de primer grado al negar el mandamiento ejecutivo, en la medida en que existe duda sobre la exigibilidad de la obligación contenida en el título ejecutivo por no ajustarse a las condiciones y términos establecidos en el artículo 23 de la Resolución 2082 de 2016, de donde se colige que la decisión impugnada se acompasa con las previsiones contenidas en los artículos 422 y 430 del C.G.P., por manera que, al no existir otro punto de apelación, se impone para la Sala impartir confirmación al proveído materia dealzada.*** (Subrayas y negrillas fuera del texto).

De lo anterior es dable concluir entonces, que la E.P.S. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo 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 parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y en el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015.

Ello por cuanto, si bien allegó la *liquidación* de los aportes adeudados por el empleador **BANQUETES Y EVENTOS M&D S.A.S**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste presenta múltiples falencias, a saber: (i) No se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; (ii) Se entregó en una dirección que no corresponde a la registrada en el Certificado de la Cámara de Comercio; (iii) No contiene el detalle de la deuda con la relación de los trabajadores, valores y periodos en mora, en desconocimiento de los requisitos previstos en el numeral 5º del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016; y (iv) Se prescindió de cotejar el requerimiento, de manera que no es posible comprobar que el documento que obra en el expediente fue en realidad el que se entregó al empleador.

Además, tampoco obra prueba de haber sido remitido al deudor el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en la norma *ibidem*.

Sobre las inconformidades presentadas por el apoderado de la parte actora frente a los anteriores requerimientos, es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, la primera comunicación realizada por la E.P.S. **no se hizo dentro del término** previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, toda vez que se efectuó antes de la expedición de la liquidación que presta mérito ejecutivo, cuando lo correcto era hacerla con posterioridad, situación que de entrada evidencia la inobservancia de los requisitos legales vigentes.

Al margen de ello, y para refutar las restantes alegaciones del recurrente, éste sostiene que la **notificación** del primer requerimiento se realizó en debida forma; no obstante, el Juzgado se reafirma en el argumento de que ello no fue así, en la medida en que no se surtió en la dirección de notificaciones judiciales del empleador **BANQUETES Y EVENTOS M&D S.A.S.**, pues en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado con la demanda, se observa que es: **Manzana 39 Casa 4 Jardín I en Pereira** (folios 22 a 25); mientras que el *contacto para cobro persuasivo* fue remitido a la dirección: **AV 4A NORTE # 47 AN - 10 APTO 201 en Cali.**

Dicha incongruencia impide considerar que, en efecto, la comunicación fue entregada al demandado, y tal indeterminación acentúa el incumplimiento de los presupuestos previstos en la Resolución 2082 de 2016. Lo anterior, aunado a la ausencia de **cotejo** en el requerimiento enviado, impide comprobar que el documento que obra en el expediente fue en realidad el que se entregó al deudor.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta al cotejo del requerimiento previo enviado al empleador; y enfatiza que, la entidad cumplió con remitirle la primera comunicación, tal como se desprende de la firma consignada en la parte inferior de la guía emitida por la empresa de mensajería, en la que consta que la correspondencia fue entregada en el destino.

No obstante, para el Despacho la exigencia del cotejo es indispensable pues, de lo contrario, se genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la constitución en mora expuesta por la demandante, situación que pone en entredicho la exigibilidad del título, lo que de paso vulnera y desconoce el derecho a la defensa del demandado, tal como lo sostuvo el Magistrado Germán Varela Collazos en los Autos del 26 de julio de 2019; de allí entonces, surge la necesidad de contar con el cotejo echado de menos en la providencia recurrida, el

cual no puede tenerse por acreditado con una firma o sello de recibido en la guía del correo, pues es insuficiente para acreditar qué documentos fueron los enviados y los recibidos.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001310503720210040600 de la A.F.P. Porvenir S.A. en contra del Juzgado Once Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes insolutos al Sistema de Seguridad Social, 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).

De conformidad con lo expuesto, resulta claro que **SALUD TOTAL E.P.S.** 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 se acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento. Por tal motivo, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 17 de noviembre de 2021.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 623 del 17 de noviembre 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
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



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

Hoy:

10 de diciembre de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado No. 143

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00655-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **CONSULTORIAS & CONSTRUCCIONES TECNICAS – COTEKNIK 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 666

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, mediante memorial del 22 de noviembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 624 del 17 de noviembre 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 E.P.S. demandante. Para fundamentar su petición, alude a dos argumentos, que se sintetizan así:

En primer lugar, señala que la exigencia de la acreditación del *cotejo* es un requisito adicional, impuesto por el Juzgado, y que el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 no lo contempla, así como la norma tampoco establece que solamente después de surtirse el requerimiento, la entidad pueda expedir la liquidación; que, en todo caso, el demandado sí recibió el requerimiento de cobro, tal como se evidencia en la guía de recibido emitida por la empresa de correo certificado.

En segundo lugar, indica que la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, por lo que el título ejecutivo reúne los requisitos legales. Lo anterior, habida cuenta que, la obligación consta en un documento que, aunque no proviene del deudor, sí fue puesto en su conocimiento a través del requerimiento previo, donde se le informó sobre la existencia

de la deuda por el no pago de los aportes a salud; documento que es auténtico pues se tiene certeza de que fue elaborado por SALUD TOTAL E.P.S.; y, como se satisfizo el supuesto de hecho relativo a la omisión de respuesta por parte del demandado, se perfeccionó el título ejecutivo complejo con la elaboración de la respectiva liquidación.

Finalmente, resalta que el requerimiento no es el título ejecutivo, por lo que compararlos no es acertado, ya que la ley no exige el requerimiento para componer el título base de recaudo, constituyéndose en una exigencia que no es procedente.

CONSIDERACIONES

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

Lo primero que debe resaltar el Despacho, es que en la providencia recurrida, se dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 por mandato del parágrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, según el cual las acciones de cobro de las cotizaciones e intereses de mora adeudados al Sistema de Seguridad Social en Salud deben ser adelantadas por las EPS conforme a los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

La norma en mención debe leerse en concordancia con lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que es el mandato de orden legal que prevé el deber en cabeza de las *Administradoras del Sistema de Protección Social* de continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, señala, es su

obligación aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, los cuales, se itera, son los que actualmente prevé la Resolución 2082 de 2016.

Aunado a ello, y siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente y de manera preferente en los 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”*.

En este punto se resalta que, la demandante sí se encuentra dentro de las entidades a quienes aplican las disposiciones contenidas tanto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 como en la Resolución 2082 de 2016, pues conforme al artículo 2º de esta última: *“Las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social conformado por el Sistema General de Seguridad Social Integral (**Salud**, Pensiones y Riesgos Laborales), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las Cajas de Compensación Familiar (CCF), están obligadas al cumplimiento de los estándares de cobro que se establecen en la presente resolución (...)”* (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Bajo ese panorama, es evidente que la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse 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 el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016, y 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 las Leyes 57 y 153 de 1887, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, a saber:

¹ Sentencia C-439 de 2016

*“(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 criterios al presente asunto, se tiene que el conflicto se suscita entre 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, y en adición a lo anterior, importa señalar que, bajo el criterio 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, 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, mismo deber que se encuentra contenido en el párrafo 1º del artículo 76 del Decreto 2353 de 2015, compilado en el artículo 2.1.9.6 del Decreto 780 de 2016; parámetros que fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, la cual 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 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 el Decreto 2353 de 2015 y en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad 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 parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 se tiene toda una Resolución que consigna las pautas, estándares y lineamientos para adelantar las acciones de cobro en cabeza de las Administradoras de la Protección Social, entre ellas, las E.P.S.; 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 mayor especialidad en la regulación del tema, motivo por el cual su aplicación resulta de estricta observancia. Así entonces, 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 de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber: (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la E.P.S. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo; es decir, la acreditación de los mismos es lo que posibilita librar el mandamiento de pago solicitado en el presente asunto.

En ese orden, no le asiste razón al recurrente al sostener que no existe una norma jurídica que establezca con precisión las etapas y los términos que deben observarse para configurar el título ejecutivo base de recaudo, pues tal como quedó establecido se trata de la Resolución 2082 de 2016, aplicada por el Juzgado en el Auto recurrido.

Ahora bien, el recurrente afirma que la E.P.S. cumplió con los requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, reglamentado por el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994, de manera que es posible solicitar, a través de la vía judicial, la ejecución del título *complejo* por cuanto -señala- la liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible, y se perfeccionó con el silencio del empleador luego de ponerse en conocimiento la deuda.

Frente a dicha circunstancia, debe decirse que, de antaño y de manera unánime, por vía jurisprudencial se ha establecido que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social, es indispensable aportar los documentos que conforman un título ejecutivo complejo, pues 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 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 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*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Así las cosas, contrario a lo señalado por el recurrente, las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 comportan gran importancia en el trámite judicial, toda vez que son éstas las que, junto con la liquidación elaborada por la E.P.S., 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.

Para fundamentar lo anterior, se trae a colación el Auto del 14 de noviembre de 2019 de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, con ponencia del Magistrado Víctor Hugo Orjuela, dentro del proceso ejecutivo promovido por E.P.S. Suramericana S.A. en contra de Comercializadora Roguz S.A.S., radicado bajo el No. 05001-31-05-013-2019-00111-01 (Rad. Interno 19-097), en el cual no solo se reitera la necesidad de iniciar la acción ejecutiva con base en un título ejecutivo complejo, sino que además, se avala que debe darse aplicación a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Resolución 2082 de 2016, frente a las acciones de cobro que han de adelantarse por parte de las Administradoras del Sistema de la Protección Social. Dicha Corporación indicó textualmente lo siguiente:

“Descendiendo al sub iudice, refulge palmar que el mandamiento ejecutivo se depreca con base en el título ejecutivo constituido según los lineamientos establecidos en la Resolución 444 de 2013, subrogada por la **Resolución 2082 de 2016**, mediante las cuales la UGPP establece “los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la Protección Social”, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1602 de 2012, norma que dispone que: (...)”

Con arreglo a lo anterior, **ha de partir esta Sala de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la citada Resolución 2082 de 2016, en los que se establecen los términos para constituir el título ejecutivo y para realizar las acciones persuasivas para el cobro**, cuyo tenor literal es el siguiente: (...)

Como se advierte, refulge palmar que **el ordenamiento jurídico consagra un plazo y condiciones sui generis para esta clase de títulos ejecutivos, que participan de la naturaleza jurídica de los llamados títulos complejos**, a saber: que la obligación que los genere tuvieren una mora de máximo 4 meses inmediatamente anteriores a su constitución, y que se contacte al deudor en mínimo dos ocasiones después de su constitución, la primera dentro de los 15 días calendario siguientes y la segunda dentro de los 30 días consiguientes al primer contacto. De modo que, **el incumplimiento de tales términos no solamente puede generar sanciones a las administradoras del sistema de la protección social, sino que además, impide que se determine certeramente si la obligación contenida en el título ejecutivo está exenta de plazo o condición**, toda vez que “las administradoras esta[á]n obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP” (art. 178 Ley 1602/12).

Consecuente con lo anterior, se tiene que la a quo negó el mandamiento ejecutivo porque: “(...) en relación a los términos (...) para realizar las acciones persuasivas (...) realizó la parte actora el primer cobro persuasiva (sic), el 16 de octubre de 2018, y el segundo cobro persuasivo el 30 de octubre de 2018. (...) y como se analizó, por la fecha de su elaboración, 26 de julio de 2018, la fecha límite era el 10 de agosto de 2018 para enviar la primera de las comunicaciones, informado sobre la existencia del precitado título ejecutivo, y hasta el 9 de septiembre de 2018, para remitir la segunda.” (fol. 113), consideración afirmación que es confutada por la alzada alegando que la entidad constituyó el título ejecutivo el 26 de julio de 2018, acto del cual fue informada el mismo día la empresa demandada, a la par que con anterioridad y posterioridad se enviaron avisos de incumplimiento el 18 y 20 de junio, 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018, a más que se envió el cobro persuasivo con la misma información contenida en los avisos de incumplimiento y en el título ejecutivo (fol. 114 y 115).

A este respecto, ha de ponerse de presente a la alzada que **los avisos de incumplimiento no sustituyen a las acciones persuasivas**, pues los primeros están regulados en Capítulo 2 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016 refieren al trámite previo a la constitución del título ejecutivo, pero **las segundas están consagradas en el Capítulo 3 del Anexo Técnico de la misma normativa y atañen al trámite posterior a la constitución del título, de lo que se sigue que los avisos de incumplimiento remitidos el 18 y 20 de junio de 2018, no pueden ser cobros persuasivos, en tanto se remitieron antes del 26 de julio de 2018, fecha de constitución del título ejecutivo**, a la vez que los avisos de incumplimiento del 2, 15 y 31 de agosto, 14 de septiembre, 24 de octubre, 5 de diciembre y 23 de enero de 2018 no pueden tenerse como cobros o acciones persuasivas.

En igual sentido, se advierte que la comunicación del 26 de julio de 2018 (fol. 120), tampoco puede tenerse como un cobro persuasivo, en tanto con la misma se le puso de presente al deudor el artículo 11 de la Resolución 2082 de 2016, y no el artículo 12 que es el que regula las acciones persuasivas, **allende de no reflejarse el contenido**

mínimo del cobro persuasivo dispuesto por dicha resolución, a saber: no se relacionan los periodos adeudados, no se indica que la liquidación de intereses moratorios los hará el operador de la Planilla Asistida, tampoco se describe precisamente el título ejecutivo con su fecha de firmeza, ni se advierten sobre el inicio del cobro jurídico y solicitud de medidas cautelares en caso de renuencia al pago. En tanto que en la comunicación de 2 de agosto de 2018 no se relacionan los periodos adeudados, no se describe con precisión el título ejecutivo con su fecha de firmeza, y siendo que las demás comunicaciones están fechadas con posterioridad al 10 de agosto de 2018, fecha límite para remitir la primera comunicación de cobro persuasivo, al romperse deben descartarse como prueba de que las consabidas acciones persuasivas se hicieron en oportunidad.

*En consecuencia, a partir de las anteriores consideraciones legales y fácticas ha de concluirse que, efectivamente **no le asiste razón a la censura al indicar que sí se realizaron oportunamente las acciones persuasivas, pero sí a la cognoscente de primer grado al negar el mandamiento ejecutivo, en la medida en que existe duda sobre la exigibilidad de la obligación contenida en el título ejecutivo por no ajustarse a las condiciones y términos establecidos en el artículo 23 de la Resolución 2082 de 2016, de donde se colige que la decisión impugnada se acompaña con las previsiones contenidas en los artículos 422 y 430 del C.G.P., por manera que, al no existir otro punto de apelación, se impone para la Sala impartir confirmación al proveído materia de alzada.*** (Subrayas y negrillas fuera del texto).

De lo anterior es dable concluir entonces, que la E.P.S. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo 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 parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y en el artículo 76 del Decreto 2353 de 2015.

Ello por cuanto, si bien allegó la *liquidación* de los aportes adeudados por el empleador **CONSULTORIAS & CONSTRUCCIONES TECNICAS – COTEKNIK S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste presenta múltiples falencias, a saber: (i) No se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; y (ii) No contiene el detalle de la deuda con la relación de los trabajadores, valores y periodos en mora, en desconocimiento de los requisitos previstos en el numeral 5º del Capítulo 3º del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016.

Además, tampoco obra prueba de haber sido remitido al deudor el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en la norma *ibidem*.

Sobre las inconformidades presentadas por el apoderado de la parte actora frente a los anteriores requerimientos, es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, la primera comunicación realizada por la E.P.S. **no se hizo dentro del término** previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, toda vez que se efectuó

antes de la expedición de la liquidación que presta mérito ejecutivo, cuando lo correcto era hacerla con posterioridad, situación que de entrada evidencia la inobservancia de los requisitos legales vigentes.

En segundo lugar, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta al **cotejo** del requerimiento previo enviado al empleador.

Al respecto, para el Despacho la exigencia del cotejo es indispensable pues, de lo contrario, se genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la constitución en mora expuesta por la demandante, situación que pone en entredicho la exigibilidad del título, lo que de paso vulnera y desconoce el derecho a la defensa del demandado, tal como lo sostuvo el Magistrado Germán Varela Collazos en los Autos del 26 de julio de 2019; de allí entonces, surge la necesidad de contar con el cotejo echado de menos en la providencia recurrida, el cual no puede tenerse por acreditado con una firma o sello de recibido en la guía del correo, pues es insuficiente para acreditar qué documentos fueron los enviados y los recibidos.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001310503720210040600 de la A.F.P. Porvenir S.A. en contra del Juzgado Once Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes insolutos al Sistema de Seguridad Social, 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 (...)*”** (Negritas fuera del texto).

Al margen de lo anterior, se le pone de presente al recurrente que, la ausencia de cotejo del *primer contacto para cobro persuasivo*, no fue un motivo para negar el mandamiento de pago, pues, contrario a ello, el Juzgado resaltó que junto con la demanda se había aportado *“el primer contacto para cobro persuasivo realizado por escrito al empleador el día 08 de julio*

de 2021, **cotejado**, enviado y entregado por correo certificado en la dirección: CL 4 # 32 – 137 en Zipaquirá, Cundinamarca (folios 17 y 18), la cual corresponde a la dirección comercial registrada en el Certificado de la Cámara de Comercio aportado con la demanda (folios 22 a 27)”.

Así entonces, el motivo de inconformidad expresado por el recurrente no se acompasa con las consideraciones expuestas por el Juzgado en la providencia recurrida.

De conformidad con lo expuesto, resulta claro que **SALUD TOTAL E.P.S.** 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 se acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento. Por tal motivo, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 17 de noviembre de 2021.

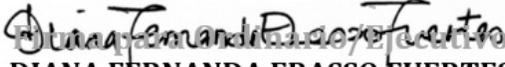
En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 624 del 17 de noviembre 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., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00658-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **A&P CONSULTORES 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 669

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **SERGIO IVÁN GARZÓN ALMARIO**, mediante memorial del 01 de diciembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 639 del 26 de noviembre 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 cuatro 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, aludió a la sentencia del 30 de noviembre de 2000, proferida por la Magistrada Carmen Elisa Gnecco, de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en la cual se sostuvo que el título ejecutivo que permite adelantar la presente acción es de los denominados complejos, y que debe integrarse solo por: el requerimiento previo efectuado al empleador moroso y la liquidación que presta mérito ejecutivo, elaborada una vez transcurrido un término de 15 días luego de surtirse el requerimiento. De manera 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 tal virtud, considera el recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

En tercer lugar, sostiene que la Resolución 444 de 2013 emitida por la UGPP fue creada para la regulación de las acciones de cobro adelantadas por los fondos, pero con ella no se pudo pretender modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, y, en tal sentido, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos por las normas generales. Además, que los estándares de cobro estipulados por la UGPP únicamente rigen la relación entre esta entidad y las Administradora de Fondos de Pensiones, por lo que, ante su incumplimiento se generarán las sanciones a que haya lugar, sin que se haya establecido que dentro de los procesos judiciales deba hacerse un control y seguimiento a las acciones que ya son vigiladas por la UGPP.

En cuarto lugar, indica 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.

CONSIDERACIONES

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 26 de noviembre 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

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.

En tal sentido, señala que ni con la Resolución 444 de 2013, ni posteriormente con la Resolución 2082 de 2016, se pudo pretender, en ejercicio de la potestad reglamentaria, modificar lo dispuesto por el artículo 24 de la ley 100 de 1993.

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.

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 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**”* (Negritas 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 que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

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 **A&P CONSULTORES 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 **A&P CONSULTORES 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 26 de noviembre 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, teniendo en cuenta que, le corresponde a la A.F.P. 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 efectuados, 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. 639 del 26 de noviembre 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., 09 de diciembre de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00669-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **FUNDACION UNIVERSITARIA AGRARIA DE COLOMBIA**, 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 670

Bogotá D.C., 09 de diciembre de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **SERGIO IVÁN GARZÓN ALMARIO**, mediante memorial del 01 de diciembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 640 del 26 de noviembre 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 cuatro 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, aludió a la sentencia del 30 de noviembre de 2000, proferida por la Magistrada Carmen Elisa Gnecco, de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en la cual se sostuvo que el título ejecutivo que permite adelantar la presente acción es de los denominados complejos, y que debe integrarse solo por: el requerimiento previo efectuado al empleador moroso y la liquidación que presta mérito ejecutivo, elaborada una vez transcurrido un término de 15 días luego de surtirse el requerimiento. De manera 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 tal virtud, considera el recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

En tercer lugar, sostiene que la Resolución 444 de 2013 emitida por la UGPP fue creada para la regulación de las acciones de cobro adelantadas por los fondos, pero con ella no se pudo pretender modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, y, en tal sentido, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos por las normas generales. Además, que los estándares de cobro estipulados por la UGPP únicamente rigen la relación entre esta entidad y las Administradora de Fondos de Pensiones, por lo que, ante su incumplimiento se generarán las sanciones a que haya lugar, sin que se haya establecido que dentro de los procesos judiciales deba hacerse un control y seguimiento a las acciones que ya son vigiladas por la UGPP.

En cuarto lugar, indica 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.

CONSIDERACIONES

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 26 de noviembre 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

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.

En tal sentido, señala que ni con la Resolución 444 de 2013, ni posteriormente con la Resolución 2082 de 2016, se pudo pretender, en ejercicio de la potestad reglamentaria, modificar lo dispuesto por el artículo 24 de la ley 100 de 1993.

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.

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 recurrido.

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**”* (Negritas 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 que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo* para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

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, 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 parágrafo 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 **FUNDACION UNIVERSITARIA AGRARIA DE COLOMBIA**, 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, 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 **FUNDACION UNIVERSITARIA AGRARIA DE COLOMBIA** 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 26 de noviembre 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, teniendo en cuenta que, le corresponde a la A.F.P. 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 efectuados, 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. 640 del 26 de noviembre 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

