

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 **11001-41-05-008-2021-00378-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **ALIADOS EN SALUD DE SANTANDER 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 646

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. 544 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 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 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 *antinomía* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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 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 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 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 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 **ALIADOS EN SALUD DE SANTANDER 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 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 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 **ALIADOS EN SALUD DE SANTANDER S.A.S.** (...) adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda. Así mismo, se observa que, en el documento contentivo del segundo contacto, denominado *“Carta Derecho De Petición”*, la E.P.S. le solicitó a la demandada *“Realizar el pago completo e integral de los aportes adeudados por los empleados relacionados en el estado de cuenta adjunto”*; empero, tampoco se allegó el documento remitido a la demandada en dicha data.

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 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 26 de octubre de 2020 y el 18 de noviembre de 2020, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 12 de noviembre de 2020, 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 **ALIADOS EN SALUD DE SANTANDER S.A.S.**, pues en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado con la demanda, se observa que es: Carrera 37 #52-102 **OF 303** en Bucaramanga (folio 21); mientras que los *contactos para cobro persuasivo* fueron remitidos a la dirección Carrera 37 #52-102 **OF 2** en Bucaramanga.

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*

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

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**".*

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 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. 544 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-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 **11001-41-05-008-2021-00382-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **COMPAÑÍA DE SEGURIDAD ADM SECURITY LTDA.**, 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 647

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. 545 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 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 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 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 *antinomía* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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 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 **COMPAÑÍA DE SEGURIDAD ADM SECURITY LTDA.**, 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 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 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 **COMPAÑÍA DE SEGURIDAD ADM SECURITY LTDA.** (...) adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda. Así mismo, se observa que, en el documento contentivo del segundo contacto, denominado *“Carta Derecho De Petición”*, la E.P.S. le solicitó a la demandada *“Realizar el pago completo e integral de los aportes adeudados por los empleados relacionados en el estado de cuenta adjunto”*; empero, tampoco se allegó el documento remitido a la demandada en dicha data.

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 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 05 de noviembre de 2021 y el 18 de noviembre de 2020, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 12 de noviembre de 2020, 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 **COMPAÑÍA DE SEGURIDAD ADM SECURITY LTDA.**, pues en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado con la demanda, se observa que es: **Calle 45 # 35 - 15** en Bucaramanga (folios 24 a 28); mientras que los *contactos para cobro persuasivo* fueron remitidos a la dirección **Calle 18 # 28- 06** en Bucaramanga.

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*

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

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**".*

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 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. 545 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-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 **11001-41-05-008-2021-00383-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **MAGUT CONSTRUCCIONES 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 648

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. 546 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 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. 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 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 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 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 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 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 *antinomía* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

Así las cosas, a efectos de determinar cuál de las dos normas es aplicable al caso concreto, cabe recordar lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-451 de 2015 donde, en observancia de 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.

¹ Sentencia C-439 de 2016

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que, las administradoras en desarrollo de esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, 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 deprecia 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 **MAGUT CONSTRUCCIONES 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, aun cuando se aportó el *segundo contacto* con la prueba de haber sido enviado y entregado por correo certificado en la dirección de notificaciones judiciales de la demandada, tampoco se hizo dentro del término establecido en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, ni se cotejó a efectos de tener certeza de que fue ese el documento entregado al deudor.

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*

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

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**".*

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 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. 546 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-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 **11001-41-05-008-2021-00387-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **CONSTRUCTORA MAXCASA 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 649

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. 548 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 **CONSTRUCTORA MAXCASA 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, aun cuando se aportó el *segundo contacto* con la prueba de haber sido enviado y entregado por correo certificado en la dirección de notificaciones judiciales de la demandada, tampoco se hizo dentro del término establecido en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, ni se cotejó a efectos de tener certeza de que fue ese el documento entregado al deudor.

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 **CONSTRUCTORA MAXCASA S.A.S.** (...) adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda. Así mismo, se observa que, en el documento contentivo del segundo contacto, denominado *“Carta Derecho De Petición”*, la E.P.S. le solicitó a la demandada *“Realizar el pago completo e integral de los aportes adeudados por los empleados relacionados en el estado de cuenta adjunto”*; empero, tampoco se allegó el documento remitido a la demandada en dicha data.

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 13 de noviembre de 2020 y el 06 de enero de 2021, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 02 de febrero 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 ausencia de **cotejo** en los requerimientos enviados, 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 del sello consignado 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.” (Negritas 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*

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

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 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. 548 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-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 **11001-41-05-008-2021-00391-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **LUIS FERNANDO CASTAÑO CASTAÑO**, 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 650

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. 549 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 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. 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 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 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 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 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 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.

¹ Sentencia C-439 de 2016

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que, las administradoras en desarrollo de esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, 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 deprecia 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 **LUIS FERNANDO CASTAÑO CASTAÑO**, 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 se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo*, ni se allegó prueba alguna que demuestre que éste se haya hecho a través de uno de los siguientes canales: llamada telefónica, correo electrónico, correo físico, fax o mensaje de texto.

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 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*

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 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. 549 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-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 **11001-41-05-008-2021-00392-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **METALMECÁNICA Y MONTAJES L C 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 651

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. 550 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 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.

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 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 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 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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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.

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 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 **METALMECÁNICA Y MONTAJES L C 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 en el Certificado de la Cámara de Comercio aportado con la demanda; (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 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 29 de septiembre de 2021.

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

RESUELVE:

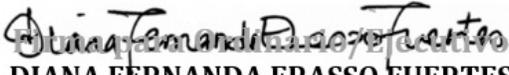
PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 550 del 29 de septiembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

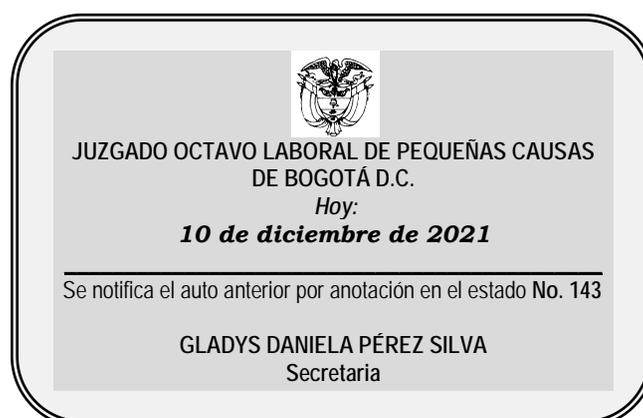
El presente auto se notifica en los Estados Electrónicos publicados en el micrositio web:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-08-de-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 **11001-41-05-008-2021-00393-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **OPERADORES DE SERVICIOS INTEGRALES Y LOGISTICOS S.A.S. – LOGISTICAYA 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 652

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. 551 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 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.

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 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 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 esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP,

¹ Sentencia C-439 de 2016

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 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, 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 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 **OPERADORES DE SERVICIOS INTEGRALES Y LOGISTICOS S.A.S. – LOGISTICAYA 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 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 29 de septiembre de 2021.

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

RESUELVE:

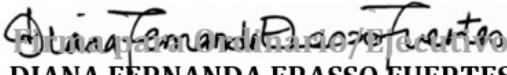
PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 551 del 29 de septiembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

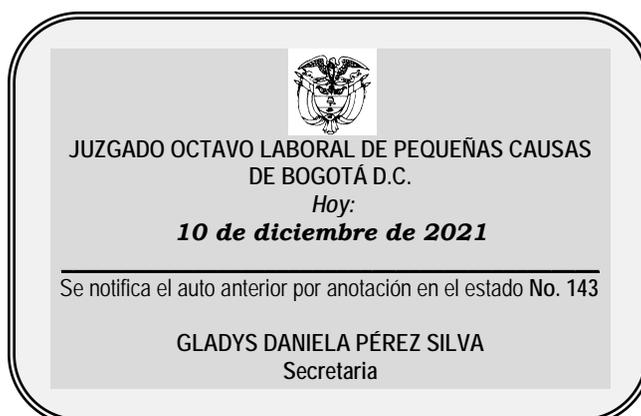
El presente auto se notifica en los Estados Electrónicos publicados en el micrositio web:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-08-de-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 **11001-41-05-008-2021-00394-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **GASOIL SERVICES S.A.S. E.S.P.**, 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 653

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. 552 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 parágrafo 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 parágrafo 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 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 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 **GASOIL SERVICES S.A.S. E.S.P.**, 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, aun cuando se aportó el *segundo contacto* con la prueba de haber sido enviado y entregado por correo certificado en la dirección de notificaciones judiciales de la demandada, tampoco fue cotejado, a efectos de tener certeza de que fue ese el documento entregado al deudor.

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 **GASOIL SERVICES S.A.S. E.S.P.** (...) adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda. Así mismo, se observa que, en el documento contentivo del segundo contacto, denominado *“Carta Derecho De Petición”*, la E.P.S. le solicitó a la demandada *“Realizar el pago completo e integral de los aportes adeudados por los empleados relacionados en el estado de cuenta adjunto”*; empero, tampoco se allegó el documento remitido a la demandada en dicha data.

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 04 de agosto de 2020 y el 21 de agosto de 2020, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 17 de septiembre de 2020, 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 ausencia de **cotejo** en los requerimientos enviados, 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 del sello consignado 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.” (Negritas 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*

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

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 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. 552 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-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 **11001-41-05-008-2021-00398-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **HERNÁN DE JESÚS MONTOYA LUJÁN**, 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 654

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. 553 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 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, 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 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 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 **HERNÁN DE JESÚS MONTOYA LUJÁN**, 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 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 usted (sic) adeuda al SGSSS (...)”*, 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 del requerimiento no se desprende que en él 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 04 de agosto de 2020, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 15 de octubre de 2020, 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 **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 del empleador **HERNÁN DE JESÚS MONTOYA LUJÁN**, pues en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado con la demanda, se observa que es: **BR MANZANILLO ESCUELA NAVAL** en Cartagena (folio 22 a 24); mientras que el *contacto para cobro persuasivo* fue remitido a la dirección **BR EL BOSQUE TRASVERSAL 52 A 20-45** en Cartagena.

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 (...) (Negritas 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 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. 553 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-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 **11001-41-05-008-2021-00400-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **IKER.Z CONSTRUCCIONES 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 655

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. 554 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 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 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 parágrafo 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 parágrafo 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 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 **IKER.Z CONSTRUCCIONES 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, aun cuando se aportó el *segundo contacto* con la prueba de haber sido enviado y entregado por correo certificado en la dirección de notificaciones judiciales de la demandada, tampoco fue cotejado, a efectos de tener certeza de que fue ese el documento entregado al deudor.

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 **IKER Z CONSTRUCCIONES SAS** (...) adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda. Así mismo, se observa que, en el documento contentivo del segundo contacto, denominado *“Carta Derecho De Petición”*, la E.P.S. le solicitó a la demandada *“Realizar el pago completo e integral de los aportes adeudados por los empleados relacionados en el estado de cuenta adjunto”*; empero, tampoco se allegó el documento remitido a la demandada en dicha data.

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 16 de septiembre de 2020 y el 02 de octubre de 2020, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 12 de noviembre de 2020, 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 ausencia de **cotejo** en los requerimientos enviados, 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 del sello consignado 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.” (Negritas 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*

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

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 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. 554 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 **11001-41-05-008-2021-00406-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **TEMSER BUSINESS PROCESS OUTSOURCING 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 656

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. 555 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, 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 segundo 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 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.

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 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 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.

¹ Sentencia C-439 de 2016

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.

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 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 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 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 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 **TEMSEER BUSINESS PROCESS OUTSOURCING 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 5° del Capítulo 3° 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 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 **TEMSEER BUSINESS PROCES OUTSOURCING 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 del requerimiento no se desprende que en él 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 30 de septiembre de 2020, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 12 de noviembre de 2020, 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 **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 **TEMSER BUSINESS PROCESS OUTSOURCING S.A.S.**, pues en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado con la demanda, se observa que es: **Avenida 4 Norte # 23 N - 01 Oficina 302** en Cali (folios 22 a 29).; mientras que el *contacto para cobro persuasivo* fue remitido a la dirección **Carrera CR 38 # 3 Bis 72** 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, 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 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

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

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. 555 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-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 **11001-41-05-008-2021-00410-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **MANTENIMIENTO Y EQUIPOS LTDA.**, 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 657

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. 557 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 cuatro argumentos, que se sintetizan así:

En primer lugar, manifiesta que no es cierto que el requerimiento enviado al deudor 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 segundo 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 tercer 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 cuarto 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 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 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 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.

¹ Sentencia C-439 de 2016

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que, las administradoras en desarrollo de esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP, 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 deprecia 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 **MANTENIMIENTO Y EQUIPOS LTDA**, 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, aun cuando se aportó el *segundo contacto* con la prueba de haber sido enviado y entregado por correo certificado en la dirección de notificaciones judiciales de la demandada, tampoco fue cotejado, a efectos de tener certeza de que fue ese el documento entregado al deudor.

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 **MANTENIMIENTO Y EQUIPOS LTDA (...)** adeuda al SGSSS un valor de (...)”*, lo cierto es que dicho estado de cuenta no se aportó con la demanda. Así mismo, se observa que, en el documento contentivo del segundo contacto, denominado *“Carta Derecho De Petición”*, la E.P.S. le solicitó a la demandada *“Realizar el pago completo e integral de los aportes adeudados por los empleados relacionados en el estado de cuenta adjunto”*; empero, tampoco se allegó el documento remitido a la demandada en dicha data

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 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 04 de agosto de 2020 y el 21 de agosto de 2020, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 17 de septiembre de 2020, 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 los requerimientos enviados, 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, 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 (...)*”** (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 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 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*

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

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 29 de septiembre de 2021.

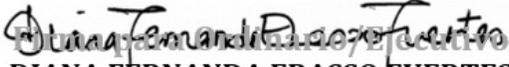
En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 557 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-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 **11001-41-05-008-2021-00411-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **M & M LOS MEJORES 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 658

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. 558 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, 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 segundo 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 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.

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 parágrafo 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.

¹ Sentencia C-439 de 2016

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.

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 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 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 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 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 **M & M LOS MEJORES 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 5° del Capítulo 3° 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 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 **MM LOS MEJORES 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 del requerimiento no se desprende que en él 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 20 de octubre de 2020, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 12 de noviembre de 2020, 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 **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 **M & M LOS MEJORES S.A.S.**, pues en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado con la demanda, se observa que es: CL 2E # 4-21 en **Cartago** (folio 23 a 25); mientras que el *contacto para cobro persuasivo* fue remitido a la dirección: CL 2E # 4-21 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, 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 *demand*a, 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 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

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

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. 558 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-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 **11001-41-05-008-2021-00419-00**, de **SALUD TOTAL E.P.S.-S. S.A.** en contra de **TRANSPORTES LOGÍSTICO MG 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 659

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. 559 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, 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 segundo 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 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.

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 parágrafo 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.

¹ Sentencia C-439 de 2016

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.

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 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 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 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 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 **TRANSPORTES LOGÍSTICO MG 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 5° del Capítulo 3° 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 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 **TRANSPORTES LOGÍSTICO M G 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 del requerimiento no se desprende que en él 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 01 de febrero de 2021, es decir, con anterioridad a la elaboración de la liquidación el 03 de abril 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 **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 **TRANSPORTES LOGÍSTICO MG S.A.S.**, pues en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado con la demanda, se observa que es: **TV 2 CON CL 0** en Palmira (folios 22 a 28).; mientras que el *contacto para cobro persuasivo* fue remitido a la dirección: **TER 2 CL 0 2T - 26** La Dolores, Palmira.

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, 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 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

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

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. 559 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-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