

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00135-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **FANNY VILLAMIZAR SALAMANCA**, 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 373

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **GUSTAVO VILLEGAS YEPES**, mediante memorial del 13 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 226 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera el recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora.

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

Observa el Despacho que la inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento que los únicos requisitos previstos por el legislador para acudir a la jurisdicción ordinaria son los establecidos en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, a saber: el requerimiento al

empleador moroso una vez ha vencido el plazo para realizar las consignaciones respectivas, y, la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo si dentro de los 15 días siguientes al requerimiento el deudor no se pronuncia.

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las “*normas generales*”.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *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 lo previsto en las Leyes 57 y 153 de 1887 y en la jurisprudencia de esa Corporación, recalcó que existen cuando menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos que se presenten entre leyes, los cuales son:

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

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

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

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

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

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que, las administradoras en desarrollo de esas acciones de cobro están obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP,

los cuales fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, pero ésta fue subrogada por la Resolución 2082 de 2016, que se encuentra actualmente vigente.

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

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

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

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

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

Frente a la naturaleza jurídica de los conceptos emitidos por las entidades públicas en repuesta a un derecho de petición de consulta, la Corte Constitucional en la sentencia C-542 de 2005, estableció que se trata de orientaciones, puntos de vista y consejos que cumplen una función tanto didáctica como de comunicación fluida y transparente. En tal sentido, advirtió que, dichos conceptos **no son de obligatorio cumplimiento**, ni de su contenido

puede derivarse alguna responsabilidad patrimonial en cabeza de la entidad que lo emitió, pues ello podría significar la ruptura del principio de legalidad, por cuanto *“se le otorgaría a cada autoridad pública el derecho de hacer una interpretación auténtica de la ley”*.

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

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

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

En ese orden de ideas, el concepto emitido por la Subdirectora Jurídica de Parafiscales de la UGPP el 30 de abril de 2021, no constituye para este Juzgado un criterio vinculante, y así lo dejó en claro la misma entidad al inicio del referido documento al señalar que: *“(...) esta respuesta, no comprometerá la responsabilidad de la entidad que la atiende, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador”*; de lo cual es dable concluir que, aquél no es un imperativo, en virtud del cual sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, es el propio artículo 13 de la Resolución 2082 de 2016 el que dispone que, cuando haya vencido el término de 45 días previsto en el artículo 12 *ibidem*, es que las administradoras tendrán un término de 5 meses para dar

inicio a las acciones de cobro judicial; es decir, la norma prescribe un procedimiento que debe ser observado por las administradoras dentro de los términos allí dispuestos y solo cuando hayan vencido los mismos es que puede acudir a la jurisdicción, donde consecuentemente, deberá acreditar haber cumplido con dicho trámite.

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

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

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

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

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

“La norma recién citada permite concebir el requerimiento previo como requisito de procedibilidad para poder iniciar la acción ejecutiva para el cobro de aportes al sistema

*de seguridad social en pensiones, de manera tal que sin la satisfacción de ese requisito no es viable la ejecución, es decir, tanto el requerimiento previo como la consiguiente liquidación efectuada por la entidad conforman un **título ejecutivo complejo o compuesto**.”*

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

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

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

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

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

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

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

solicitarlo por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **FANNY VILLAMIZAR SALAMANCA**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

En ese orden, su labor no consiste en el simple recaudo de los aportes, sino que, como administrador de esos recursos, tiene la obligación legal de vigilancia, a fin de que estos se hagan efectivos aun ejerciendo, de ser necesario, las acciones coercitivas pertinentes.

Como lo ha establecido esta corporación en la sentencia CSJ SL4539-2018 rememorando la CSJ SL34270, 22 jul. 2008:

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 226 del 11 de mayo 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., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00136-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **SEÑALIZACIÓN GEOVIAS 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 374

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

La apoderada de la parte demandante, Dra. **ANGIE LORENA APONTE RUIZ**, mediante memorial del 14 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 227 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera la recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por la recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **SEÑALIZACIÓN GEOVIAS S.A.S.**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 227 del 11 de mayo 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., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00137-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **TECNIGRAFICAS CHR 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 375

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

La apoderada de la parte demandante, Dra. **ANGIE LORENA APONTE RUIZ**, mediante memorial del 14 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 228 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera la recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por la recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **TECNIGRAFICAS CHR S.A.S.**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 228 del 11 de mayo 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., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00138-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **JS SANTINO 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 376

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

La apoderada de la parte demandante, Dra. **ANGIE LORENA APONTE RUIZ**, mediante memorial del 14 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 229 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera la recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por la recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **JS SANTINO S.A.S.**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 229 del 11 de mayo 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., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00145-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **FERREACEROS Y SERVICIOS J&M 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 377

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

La apoderada de la parte demandante, Dra. **ANGIE LORENA APONTE RUIZ**, mediante memorial del 14 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 230 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera la recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por la recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **FERREACEROS Y SERVICIOS J&M S.A.S.**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 230 del 11 de mayo 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



**JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**
Hoy:
01 de julio de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 071**

EDNA ROCIO GONZALEZ ACOSTA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00148-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **GABRIEL OROZCO 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 378

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

La apoderada de la parte demandante, Dra. **ANGIE LORENA APONTE RUIZ**, mediante memorial del 14 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 231 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera la recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por la recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **GABRIEL OROZCO S.A.S.**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 231 del 11 de mayo 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



**JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**
Hoy:
01 de julio de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 071**

EDNA ROCIO GONZALEZ ACOSTA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00150-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **G&O AMBIENTES CON ESTILO S.A.S.**, informando que la apoderada de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 379

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

La apoderada de la parte demandante, Dra. **GRETEL PAOLA ALEMAN TORRENEGRA**, mediante memorial del 12 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 232 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, aludió a la sentencia del 30 de noviembre de 2000, proferida por la Magistrada Carmen Elisa Gnecco, de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en la cual se sostuvo que el título ejecutivo que permite adelantar la presente acción es de los denominados complejos, y que debe integrarse solo por: el requerimiento previo efectuado

al empleador moroso y la liquidación que presta mérito ejecutivo, elaborada una vez transcurrido un término de 15 días luego de surtirse el requerimiento. De manera que, PORVENIR S.A. procedió a emitir la liquidación en los términos antes establecidos, por lo que la misma presta mérito ejecutivo sin mayores exigencias que la de cumplir con lo señalado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera la recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

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

interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

En otras palabras, siguiendo la literalidad del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, solo cuando la UGPP adelanta el cobro directamente en aquellos casos en que considere conveniente hacerlo, *“no se requieren actuaciones persuasivas previas por parte*

de las administradoras”, de lo contrario, si son estas últimas las que adelantan el cobro “estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP”.

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

Contrario sensu, frente al mismo tema de cobro de aportes en mora, el 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, los cuales fueron inicialmente establecidos en la Resolución 444 de 2013, pero ésta fue subrogada por la Resolución 2082 de 2016, que se encuentra actualmente vigente.

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

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

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema que nos ocupa, motivo por el cual su aplicación resulta preferente, y,

por ende, es el cumplimiento de los requisitos de que trata la Resolución 2082 de 2016, lo que habilita la posibilidad de librar el mandamiento de pago solicitado.

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

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por la recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

auxiliares en el desarrollo de su actividad judicial: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

En ese orden de ideas, el concepto emitido por la Subdirectora Jurídica de Parafiscales de la UGPP el 30 de abril de 2021, no constituye para este Juzgado un criterio vinculante, y así lo dejó en claro la misma entidad al inicio del referido documento al señalar que: *“(...) esta respuesta, no comprometerá la responsabilidad de la entidad que la atiende, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador”*; de lo cual es dable concluir que, aquél no es un imperativo, en virtud del cual sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

Sobre este particular, cabe mencionar que, dentro de los requisitos exigidos en el Auto recurrido no se encuentra el referido Aviso de Incumplimiento, pues no se considera que éste sea el que deba exigirse para el inicio de la demanda ejecutiva. Lo anterior se fundamenta en que el artículo 2º de la Resolución 2082 de 2016 es claro en señalar que su

ámbito de aplicación exige de las Administradoras Públicas y Privadas de la Protección Social, conformado, entre otros, por el **Sistema General de Seguridad Social integral** (Salud, **Pensiones** y Riesgos Laborales), cumplir de manera obligatoria con los **estándares de cobro** establecidos en dicha norma.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

postura expuesta en el módulo “Proceso ejecutivo” de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla del año 2015, señaló:

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

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

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 ibidem, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por la apoderada judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **G&O AMBIENTES CON ESTILO S.A.S.**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 232 del 11 de mayo 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., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00152-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **CARLOS JULIO SÁNCHEZ RIVERA**, 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 380

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

La apoderada de la parte demandante, Dra. **ANGIE LORENA APONTE RUIZ**, mediante memorial del 14 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 233 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera la recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por la recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **CARLOS JULIO SÁNCHEZ RIVERA**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 233 del 11 de mayo 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., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00154-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **J&K INTELLIGENT BUILDINGS COLOMBIA 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 381

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **VLADIMIR MONTOYA MORALES**, mediante memorial del 13 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 234 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera el recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 ibidem, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **J&K INTELLIGENT BUILDINGS COLOMBIA S.A.S.**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 234 del 11 de mayo 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



**JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**
Hoy:
01 de julio de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 071**

EDNA ROCIO GONZALEZ ACOSTA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00155-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **POLIGONO 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 382

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **VLADIMIR MONTOYA MORALES**, mediante memorial del 13 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 235 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera el recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **POLIGONO LTDA.**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 235 del 11 de mayo 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



**JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**
Hoy:
01 de julio de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 071**

EDNA ROCIO GONZALEZ ACOSTA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00156-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **EXIMAGEN COLOMBIA 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 383

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **VLADIMIR MONTOYA MORALES**, mediante memorial del 13 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 236 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera el recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **EXIMAGEN COLOMBIA S.A.S.**, y los respectivos intereses, no fue acreditada la entrega del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al empleador moroso, ni tampoco fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 236 del 11 de mayo 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



**JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**
Hoy:
01 de julio de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 071**

EDNA ROCIO GONZALEZ ACOSTA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00158-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **HILDEBRANDO SANABRIA MARTÍN**, 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 384

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **VLADIMIR MONTOYA MORALES**, mediante memorial del 13 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 237 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera el recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **HILDEBRANDO SANABRIA MARTÍN**, y los respectivos intereses, no fue acreditada la entrega del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al empleador moroso, ni tampoco fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 237 del 11 de mayo 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



**JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**
Hoy:
01 de julio de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 071**

EDNA ROCIO GONZALEZ ACOSTA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00160-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **CASINO NUBIA Y ALEX 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 385

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

La apoderada de la parte demandante, Dra. **ANGIE LORENA APONTE RUIZ**, mediante memorial del 14 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 238 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera la recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por la recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 *ibidem*, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **CASINO NUBIA Y ALEX S.A.S.**, y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, no fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 238 del 11 de mayo 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., 30 de junio de 2021, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00164-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **MAURICIO ANDRÉS HUERTA GARCÍA**, 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.

EDNA ROCÍO GONZÁLEZ ACOSTA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 386

Bogotá D.C., 30 de junio de 2021

El apoderado de la parte demandante, Dr. **VLADIMIR MONTOYA MORALES**, mediante memorial del 13 de mayo de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 239 del 11 de mayo de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

En segundo lugar, refirió que la UGPP mediante concepto radicado No. 2021400300577832 del 30 de abril de 2021, esclarece que para la constitución del título que presta mérito ejecutivo no es requisito adjuntar documentos complementarios que demuestren el cumplimiento de los estándares de cobro establecidos en la Resolución 2082 de 2016, puntualmente frente a las acciones persuasivas, toda vez que las mismas *-materializadas en los requerimientos que se realizan al deudor-*, constituyen una buena práctica para el cobro de cartera al resultar exitosas para extinguir las obligaciones de manera expedita, pero en ningún caso, se exigen como documentos complementarios para constituir el título ejecutivo complejo.

En tal virtud, considera el recurrente que la entidad demandante cumplió a cabalidad con los únicos dos documentos exigidos para iniciar la presente acción judicial, por lo que el título judicial se encuentra debidamente constituido y, en ese orden, el hecho de abstenerse de librar mandamiento de pago vulnera no solo lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino además, el derecho fundamental a la seguridad social de los afiliados a la A.F.P., ya que se obstruye el cobro de los periodos en mora, beneficiando al empleador moroso, con el riesgo de que éste se ilocalice o se liquide.

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

De conformidad con lo anterior, lo primero que debe indicarse es que el recurso de reposición tiene como propósito que el Operador Judicial vuelva sobre la decisión adoptada para que la revoque o reforme, dictando en su lugar una nueva. Sobre su procedencia el artículo 63 del C.P.T. establece: *“El recurso de reposición procederá contra los autos interlocutorios, se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se 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 11 de mayo de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y, en ese orden, no pueden exigirse requisitos adicionales a los previstos en las *“normas generales”*.

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

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

Bajo ese panorama, se advierte entonces que, evidentemente la Resolución 2082 de 2016 no puede aplicarse, bajo ninguna circunstancia, por encima de lo establecido en la Ley 100 de 1993, pues aquella es de una menor jerarquía normativa. Sin embargo, nótese que en el *sub examine*, la dicotomía no surge de la aplicación de una u otra de tales normas, sino, en realidad, de la aplicación de lo previsto en la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* lo previsto en la Ley 1607 de 2012 (artículo 178); disposiciones reguladas, la primera, en el

artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, y la segunda, en la Resolución 2082 de 2016. Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomía* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

los argumentos que frente al criterio cronológico y de especialidad se establecieron líneas atrás.

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

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

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

Ahora, se avizora que el segundo argumento esgrimido por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que la misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, esto es, la UGPP, emitió el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021, en el cual establece que las acciones persuasivas previstas en el artículo 12 ibidem están dirigidas a que, una vez se constituya el título ejecutivo, se adelanten las acciones tendientes a procurar el pago voluntario antes de iniciar el cobro por vía judicial, pero que las mismas no constituyen una unidad jurídica con la liquidación a efectos de conformar un título ejecutivo complejo.

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

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

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

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

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

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

sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, frente a dicha circunstancia, basta con reiterar que, por vía jurisprudencial se ha establecido de manera unánime que, en tratándose del cobro por vía ejecutiva de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es indispensable aportar al expediente los documentos que conforman un **título ejecutivo complejo**, habida cuenta que, no es dable

considerar que el título corresponde únicamente a la liquidación elaborada por la administradora, así ésta *per se* preste mérito ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta claro que, el concepto de la UGPP no se constituye en un parámetro que permita interpretar de mejor manera las disposiciones previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues es evidente que, en su criterio, las comunicaciones que conforman las

acciones persuasivas no son de relevancia en el trámite judicial, en tanto no se requiere de un título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral.

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 ibidem, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional. Dicho entendimiento, además, fue admitido y reiterado por el apoderado judicial de la parte actora en su recurso, sin que se haya elevado una interpretación en un sentido distinto.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **MAURICIO ANDRÉS HUERTA GARCÍA**, y los respectivos intereses, no fue acreditada la entrega del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al empleador moroso, ni tampoco fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 11 de mayo de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 239 del 11 de mayo 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



**JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**
Hoy:
01 de julio de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 071**

EDNA ROCIO GONZALEZ ACOSTA
Secretaria