INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2017-00253-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **PSICOLOGÍA URBANA S.A.S.,** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 665
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 31 de agosto de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 547 del 29 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 09 de mayo de 2017, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 29 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **PSICOLOGÍA URBANA S.A.S.** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 14**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"Colfondos S.A. le informa que la empresa… reporta mora en el pago de las cotizaciones de pensiones obligatorias… por los siguientes conceptos…, los valores anteriormente relacionados en el estado de cuenta que se adjunta"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en el **folio 18** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*
>
> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado*

> *cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 29 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los

trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 547 del 29 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2017-00254-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **FLANCEL COMUNICACIONES S.A.S. (ahora EN LIQUIDACIÓN),** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 666
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 31 de agosto de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 548 del 29 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 09 de mayo de 2017, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 29 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **FLANCEL COMUNICACIONES S.A.S.,** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 15**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"Colfondos S.A. le informa que la empresa… reporta mora en el pago de las cotizaciones de pensiones obligatorias… por los siguientes conceptos…, los valores anteriormente relacionados en el estado de cuenta que se adjunta"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en los **folios 20 y 21** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*
>
> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado*

> *cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 29 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los

trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 548 del 29 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2017-00372-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **CONSTRUCCIONES OBRA BLANCA S.A.S.,** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 667
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 31 de agosto de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 549 del 29 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 27 de junio de 2017, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 29 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **CONSTRUCCIONES OBRA BLANCA S.A.S.,** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no fue entregado al destinatario por enviarse a una dirección no registrada en el Certificado de la Cámara de Comercio, pero tampoco se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, ni se acompañó del detalle de la deuda, ni se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 14**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"Colfondos S.A. le informa que la empresa… reporta mora en el pago de las cotizaciones de pensiones obligatorias… por los siguientes conceptos…, los valores anteriormente relacionados en el estado de cuenta que se adjunta"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en los **folios 16 a 19** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*
>
> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado*

> *cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 29 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los

trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 549 del 29 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2017-00645-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **VGR DESARROLLO DE INGENIERÍA S.A.S. (ahora EN LIQUIDACIÓN),** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 668
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 22 de agosto de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 508 del 18 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 12 de octubre de 2017, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 18 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **VGR DESARROLLO DE INGENIERÍA S.A.S.** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 17**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"Colfondos S.A. le informa que la empresa… reporta mora en el pago de las cotizaciones de pensiones obligatorias… por los siguientes conceptos…, los valores anteriormente relacionados en el estado de cuenta que se adjunta"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en los **folios 20 y 21** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*
>
> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado*

> *cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 18 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los

trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 508 del 18 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2017-00704-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **PAOLA ESPERANZA PRECIADO BEJARANO,** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 669
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 31 de agosto de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 553 del 29 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 28 de noviembre de 2017, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 29 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **PAOLA ESPERANZA PRECIADO BEJARANO,** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 11**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"Colfondos S.A. le informa que la empresa… reporta mora en el pago de las cotizaciones de pensiones obligatorias… por los siguientes conceptos…, los valores anteriormente relacionados en el estado de cuenta que se adjunta"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en los **folios 16 y 17** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*
>
> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado*

> *cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 29 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los

trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 553 del 29 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2017-00707-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **BETEL COLOMBIA S.A.S. (ahora EN LIQUIDACIÓN),** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 670
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 22 de agosto de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 509 del 18 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 28 de noviembre de 2017, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 18 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **BETEL COLOMBIA S.A.S.** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 12**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"Colfondos S.A. le informa que la empresa… reporta mora en el pago de las cotizaciones de pensiones obligatorias… por los siguientes conceptos…, los valores anteriormente relacionados en el estado de cuenta que se adjunta"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en los **folios 17 y 18** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*
>
> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado*

> *cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 18 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los

trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 509 del 18 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2018-00183-00**, de la **A.F.P. PROTECCIÓN S.A.** en contra de **GESPROBRAS S.A.S. (ahora EN LIQUIDACIÓN),** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 671
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 01 de septiembre de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 557 del 30 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 03 de mayo de 2018, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 30 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. PROTECCIÓN S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **GESPROBRAS S.A.S.** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 12**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"su empresa aún registra una deuda por no pago de aportes, pago extemporáneo y/o menor valor pagado, de sus trabajadores afiliados al Fondo de Pensiones Obligatorias Protección con corte al periodo de cotización (…), por los afiliados y periodos relacionados en los estados de deuda anexos al presente requerimiento"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza que el estado de deuda obrante en los **folios 19 y 20** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*

> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 30 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda

trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 557 del 30 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2018-00233-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **CONSTRUCCIONES GAVARGO LTDA (ahora EN LIQUIDACIÓN),** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 672
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 01 de septiembre de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 559 del 30 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 18 de mayo de 2018, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 30 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **CONSTRUCCIONES GAVARGO LTDA,** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 9**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en los **folios 7 y 8** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*
>
> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de*

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

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 30 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

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

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 559 del 30 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2018-00353-00**, de la **A.F.P. PROTECCIÓN S.A.** en contra de **TRUCK TYRES RENOVADO S.A.S.,** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 673
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 01 de septiembre de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 561 del 30 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 05 de julio de 2018, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 30 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. PROTECCIÓN S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **TRUCK TYRES RENOVADO S.A.S.** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 12**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"su empresa aún registra una deuda por no pago de aportes, pago extemporáneo y/o menor valor pagado, de sus trabajadores afiliados al Fondo de Pensiones Obligatorias Protección con corte al periodo de cotización (…), por los afiliados y periodos relacionados en los estados de deuda anexos al presente requerimiento"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en los **folios 17 y 18** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*

> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 30 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda

trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 561 del 30 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2018-00391-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **CYR CONSTRUCCIONES S.A.S (ahora EN LIQUIDACIÓN),** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 674
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 01 de septiembre de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 563 del 30 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 13 de julio de 2018, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 30 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **CYR CONSTRUCCIONES S.A.S.** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 23**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"Colfondos S.A. le informa que la empresa… reporta mora en el pago de las cotizaciones de pensiones obligatorias… por los siguientes conceptos…, los valores anteriormente relacionados en el estado de cuenta que se adjunta"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en los **folios 20 y 21** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*
>
> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado*

> *cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 30 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los

trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 563 del 30 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2018-00395-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **SOCIEDAD COLOMBIANA DE GESTIÓN PÚBLICA S.A.S.,** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 675
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 01 de septiembre de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 558 del 30 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 13 de julio de 2018, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 30 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **SOCIEDAD COLOMBIANA DE GESTIÓN PÚBLICA S.A.S.** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 23**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"Colfondos S.A. le informa que la empresa… reporta mora en el pago de las cotizaciones de pensiones obligatorias… por los siguientes conceptos…, los valores anteriormente relacionados en el estado de cuenta que se adjunta"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en el **folio 20** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*
>
> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado*

> *cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 30 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los

trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 558 del 30 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, el **PROCESO EJECUTIVO LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** radicada bajo el número **11001-41-05-008-2018-00498-00**, de la **A.F.P. PROTECCIÓN S.A.** en contra de **SOFA MARKET S.A.S.,** informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que antecede. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 676
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **FERNANDO ENRIQUE ARRIETA LORA**, mediante memorial del 01 de septiembre de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 560 del 30 de agosto de 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el Auto del 28 de agosto de 2018, y, en su lugar, se negó el mandamiento de pago.

Solicita el recurrente se revoque la providencia atacada y, en su lugar, se continúe con el trámite del proceso ejecutivo. Para fundamentar su petición, alude a seis argumentos que se sintetizan a continuación así:

En primer lugar, dice que según el artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo solo pueden discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y que, como en este asunto no fue interpuesto recurso alguno, el Despacho no puede entrar a hacer nuevos estudios sobre la conformación del título ejecutivo, tal como lo definió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en Auto del 28 de febrero de 2019.

En segundo lugar, indica que las normas que regulan el procedimiento de cobro de los aportes al Sistema de Pensiones son: el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, de manera que, el cumplir con los requisitos allí previstos le imprime al título ejecutivo la característica de claro, expreso y exigible.

En tercer lugar, afirma que tales disposiciones normativas no hacen referencia al requisito *"señalado en el Auto que negó librar mandamiento de pago",* esto es, a que se debía iniciar la acción de cobro dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora

según el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, pues ello equivale a declarar la prescripción o la caducidad de la acción, circunstancia que no está prevista en el ordenamiento jurídico.

En cuarto lugar, refiere que la AFP está facultada para iniciar directamente la acción de cobro contra el deudor moroso, de conformidad con el literal e) del numeral 3 del Capítulo 3 del Anexo Técnico de la Resolución 2082 de 2016, según el cual existe un riesgo de incobrabilidad que permite abstenerse de adelantar las acciones persuasivas.

En quinto lugar, sostiene que la liquidación emitida por la AFP es un título ejecutivo *singular* luego, no requiere de otros documentos para complementarlo; y que, en concepto de la UGPP, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir un título ejecutivo complejo.

Por último, recalca que el Despacho no puede exigir formalidades no previstas en la Ley 100 de 1993, ni el Decreto 2633 de 1994, menos aún en la Resolución 2082 de 2016, como lo es la aportación de copias cotejadas del requerimiento enviado al deudor, y que, en todo caso, en el requerimiento se le indicó claramente que se le requiere por las deudas del estado de deuda anexo, por lo que se le garantizó el derecho de conocer la razón del cobro.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del **Auto del 30 de agosto de 2022**; 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.

El recurrente manifiesta su inconformidad frente a la decisión de dejar sin efecto el Auto por medio del cual se había librado mandamiento de pago, para en su lugar negarlo, aduciendo que, conforme al inciso 2º del artículo 430 del C.G.P., los requisitos formales del título ejecutivo únicamente pueden ser discutidos mediante recurso de reposición, y que no le está permitido al Juez estudiarlos de oficio después de librada la orden de pago.

Para sustentar su postura trae a colación el Auto proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá el 28 de febrero de 2019, en el que, sobre este particular, la Corporación dijo: *"conforme con la nueva orientación introducida por el Código General del Proceso, nuestro Legislador dispuso que el análisis relativo a los requisitos formales del título ejecutivo se agotará única y exclusivamente dentro del término de ejecutoria del correspondiente mandamiento de pago ejecutivo; conclusión a la que se arriba de la lectura del inciso 2º del artículo 430 del referido conjunto normativo (…)".*

Sin embargo, el Despacho discrepa de la anterior consideración teniendo en cuenta que, de la literalidad del referido inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no se desprende *prohibición* alguna frente a la facultad oficiosa que le asiste a la autoridad judicial para revisar el título, hasta antes de que se profiera la sentencia o el auto que sigue adelante la ejecución, a efectos de corroborar que el mismo contenga obligaciones claras, expresas y exigibles.

La anterior postura, como se dijo en la providencia recurrida, tiene asidero en el amplio precedente jurisprudencial que sobre la materia tiene la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, visible en las Sentencias: STC del 8 de noviembre de 2012 rad. 2012-02414-00, STC18432-2016 del 15 de diciembre de 2016 rad. 2016-00440-01, STC14164-2017 del 11 de septiembre de 2017 rad. 2017-00358-01, STC4808 de abril de 2017 rad. 2017-00694-00, STC4053 del 22 de marzo de 2018 rad. 2018-00044-01, STC3298-2019 del 14 de marzo de 2019 rad. 2019-00018-01, STC del 28 de mayo de 2020 rad. 2020-01072-00, STC290-2021 del 27 de enero de 2021 rad. 2020-00357-01. La posición allí plasmada ha sido reiterada en las Sentencias STC1587-2022[1] y STC3064-2022[2], donde, además de las consideraciones resaltadas en el Auto recurrido, se precisó lo siguiente:

> *"2.4. Ahora bien, es preciso destacar que la Corte* ***no advierte quebranto de prerrogativa esencial alguna por la revisión oficiosa*** *que, en últimas, efectuó frente al título el cuerpo colegiado convocado, pues éste* ***tenía el deber****, aun en la sentencia,* ***de revisar el cumplimiento de los requisitos del título valor -tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, incluso, en vigencia del Código General del Proceso-, pese a que no haya sido objeto de reparo por las partes****."* (Negrillas fuera del texto)
>
> *"5. Finalmente, corresponde precisar que,* ***la revisión del título ejecutivo por parte del juez, es obligatoria como lo establece la norma procesal****, de manera preliminar al momento de resolver si procede o no la orden de apremio, cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (excepciones y reparos) como aquí aconteció* ***e inclusive aún de oficio*** *puede abordar ese estudio (…)"* (Negrillas fuera del texto)

Aplicando tales parámetros jurisprudenciales al presente asunto, y contrario a lo sostenido por el recurrente, la limitación dispuesta en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. opera únicamente para la parte ejecutada y no obsta para que el Juez estudie nuevamente el título ejecutivo luego de haberse librado el mandamiento de pago, aun de oficio y a pesar de no existir reparo de la ejecutada frente a los requisitos formales. Por tal motivo, atendiendo al

[1] Sentencia CSJ STC1587-2022 del 16 de febrero de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00331-00, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.
[2] Sentencia CSJ STC3064-2022 del 16 de marzo de 2022. Radicación No. 11001-02-03-000-2022-00751-00, M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

tenor literal de la norma y al precedente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Despacho sí estaba habilitado para analizar el título, en aras de establecer si la obligación cumplía o no con los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para ser ejecutable judicialmente.

Ahora bien, es imperativo poner de presente que, tal como se concluyó en el Auto recurrido, la falencia hallada por el Despacho radica en que el título presentado por la demandante no presta mérito ejecutivo, en tanto no se acreditó la configuración del **título complejo** necesario para perseguir por la vía judicial el pago de los aportes a pensión adeudados.

Ello significa que, el motivo por el cual no se encontró mérito para librar el mandamiento de pago, fue la falta de *exigibilidad* de la obligación, requisito que no es menor ni constituye una mera condición *"formal"*, sino que es un elemento material del título, y su existencia y debida acreditación es de tal importancia que sin ello no es posible llevar a cabo el cobro por la vía ejecutiva, precisamente porque no hay obligación susceptible de ser ejecutada.

Tal entendimiento también ha sido predicado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, particularmente en la Sentencia SCT369-2021 del 27 de enero de 2021[3], en donde no solo reiteró que el Juez no se encuentra limitado para hacer un nuevo estudio del título, incluso de oficio, pese haber librado mandamiento de pago al comienzo de la actuación procesal; sino que, además, precisó que la prohibición inmersa en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. se predica únicamente del momento procesal en que la *parte demandada* puede presentar reparos frente al título, y solo contra los requisitos *formales* del mismo.

Lo indicado por la Corte en esa oportunidad se plasmó de la siguiente forma:

> *"5. Por otro lado,* ***no le asiste razón a la sociedad actora cuando afirma que el Despacho de instancia no podía volver a analizar en la sentencia los requisitos formales del título ejecutivo, por expresa prohibición del inciso 2° del artículo 430 del Código General del Proceso, pues, a más que la exigibilidad del título ejecutivo no es un elemento formal de este, sino sustancial****, como bien lo apuntó el Tribunal acusado,* ***motivo por el cual la autoridad censurada sí estaba facultado en el caso concreto para realizar ese análisis****,* ***la hermenéutica que esta Sala le ha dado a dicho canon ha sido que dicha prohibición opera exclusivamente para la parte ejecutada, más no para el fallador, sea de única, primera o segunda instancia****, ya que es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo, estudio que puede realizarlo inclusive de forma oficiosa.*
>
> *Así lo precisó la Corte en decisión del 14 de marzo de 2019, al señalar que:*
>
> > *«En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (…), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (…) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario*

[3] Sentencia CSJ STC369-2021 del 27 de enero de 2021. Radicación No. 11001-02-03-000-2021-00060-00, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (…)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (…)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido(…)"» (STC3298-2019, énfasis ajeno al texto)." (Negrilla fuera del texto)

En atención a lo expuesto, se tiene que, en el *sub examine*, nada impedía al Despacho realizar el estudio del título ejecutivo, por cuanto (i) con base en el inciso 2º del artículo 430 del C.G.P. no le está vedado a al Juez volver a analizar los requisitos *formales* del título ejecutivo, pues el límite establecido en la norma, esto es, el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago, únicamente es aplicable a la parte ejecutada; y (ii) la norma no alude expresamente a los elementos *sustanciales*, que es donde radica la falencia en el presente caso, lo que significa que el Juez está plenamente facultado para efectuar un análisis sobre los mismos.

Así las cosas, es dable concluir que el Despacho sí podía hacer uso de las facultades oficiosas de que está investido para revisar el título ejecutivo presentado por la parte actora, en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 42 inciso 2º, y 430 inciso 1º del C.G.P., en concordancia con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y, particularmente, de lo previsto en el artículo 48 del C.P.T., modificado por el artículo 7 de la Ley 1149 de 2007, facultades que tienen una connotación especial en este asunto en atención al carácter tuitivo del derecho laboral, y que se expresan en figuras procesales como el grado jurisdiccional de consulta, la *ultra y extra petita*, y las pruebas de oficio.

Aclarado lo anterior, observa el Despacho que la segunda inconformidad expresada por la parte actora radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción ejecutiva por los aportes adeudados al Sistema de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de que, en casos como el presente, debe darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sin requerimientos ni formalidades adicionales.

Al respecto, lo primero que importa destacar es que, tal como se resaltó en el Auto recurrido, en este caso concreto los parámetros previstos en la Resolución 2082 de 2016 y su anexo técnico, son los que resultan válidamente aplicables al trámite de recaudo de los aportes pensionales llevado a cabo por la demandante, teniendo en cuenta que, tanto la Ley 1607 de 2012 como dicha Resolución estaban vigentes para la fecha en que se elaboró la liquidación que presta mérito ejecutivo, para cuando se realizó el primer requerimiento al empleador, y también para cuando se libró el mandamiento de pago.

Dicho eso se resalta que, en la providencia que se ataca el Despacho no trajo a colación y no dio aplicación a la Resolución 2082 de 2016 de manera autónoma e independiente, sino por mandato del parágrafo 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 parágrafo 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".*

Así entonces, es evidente que 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 la Ley 100 de 1993 (artículo 24) *versus* 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 ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose 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."*[4]

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:

[4] Sentencia C-439 de 2016

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

Aplicando tales parámetros 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 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, 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-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012 en su artículo 78, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

Lo anterior, habida cuenta que, por virtud del 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.

Dicha circunstancia evidencia que la Ley 1607 de 2012 comporta con mayor especialidad la regulación del tema, 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 posibilita librar el mandamiento de pago solicitado.

En este punto cabe resaltar que, si bien el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994 se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016, norma que fue expedida el 10 de noviembre de 2016, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016, 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 y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

Ahora, se avizora que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente para atacar dicha providencia, radica en que, en concepto de la UGPP, misma entidad que expidió la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas 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, aun cuando el recurrente no hace alusión expresa a cuál concepto se está refiriendo, por asuntos similares que han sido conocidos por el Despacho, es dable inferir que está citando el concepto No. 2021112000976411 del 30 de abril de 2021. Frente a ello, es de resaltar, que tal documento 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 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 los 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, no 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: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, tampoco puede tenerse 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 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 él 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 acudirse 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 consecuencialmente, 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 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 de Bogotá, en Auto del 12 de mayo de 2015, M.P. Diego Roberto Montoya Millán:

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

En igual sentido, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, en Auto proferido dentro del expediente con radicación No. 76001310500022014007780l, M.P. Jorge Eduardo Ramírez Amaya, 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*.

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 (artículo 12), las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora (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.

En este punto es importante resaltar que, según el recurrente, como la liquidación expedida por la A.F.P. incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, es por lo que la misma constituye un *"título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo".* No obstante, tal como quedó ampliamente dilucidado líneas atrás, la jurisprudencia de manera pacífica ha sido clara en sostener que, cuando se persiga por la vía ejecutiva judicial el pago de aportes pensionales insolutos, el título de recaudo tiene la naturaleza de *"complejo".*

Así entonces, pese a que el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, la liquidación realizada por la A.F.P. presta mérito ejecutivo y ella sola permite incoar la acción ejecutiva, debe advertir el Despacho que, los pronunciamientos allegados con el recurso datan del 28 de noviembre de 2008 y del 08 de junio de 2009, es decir, son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y de la Resolución 2082 de 2016. Lo que evidencia que no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una realidad fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada en esas oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Y, en lo que respecta al tercer pronunciamiento aportado con el recurso, el cual data del 01 de noviembre de 2018, debe decirse que, la decisión de la Sala Laboral se basó en el estudio del requisito del cotejo frente a los documentos aportados como título ejecutivo, a la luz del artículo 5º del Decreto 2633 de 1994; circunstancia que, claramente no es la analizada en el presente asunto, ni resulta asimilable de modo alguno.

De conformidad con lo expuesto, debe concluirse entonces que, la **A.F.P. PROTECCIÓN S.A.** teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo complejo base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **SOFA MARKET S.A.S.** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo,* éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, no se acompañó del detalle de la deuda y tampoco se aportó la copia *cotejada* del mismo. Además, no se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente sostiene que no pueden exigirse formalidades no previstas en la ley, particularmente en lo que respecta a las **copias cotejadas** del requerimiento previo enviado al deudor.

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

En ese orden, revisado el **folio 11**, que es donde reposa el requerimiento efectuado por la demandante, se observa que, si bien allí se indica *"su empresa aún registra una deuda por no pago de aportes, pago extemporáneo y/o menor valor pagado, de sus trabajadores afiliados al Fondo de Pensiones Obligatorias Protección con corte al periodo de cotización (…), por los afiliados y periodos relacionados en los estados de deuda anexos al presente requerimiento"*, lo cierto es que, dicha comunicación no cuenta con ningún sello que permita tener certeza de que el estado de deuda obrante en los **folios 16 y 17** fue el que efectivamente se entregó al empleador.

Así las cosas, como quiera que el título ejecutivo en esta clase de procesos es *sui generis*, por ser un documento que no proviene del deudor ni constituye plena prueba contra él, sino elaborado por la misma administradora, es por lo que surge evidente la necesidad de contar con el cotejo del requerimiento, exigido en la providencia recurrida, pues su omisión genera duda respecto de si el deudor tiene o no conocimiento de la deuda, situación que evidentemente pone en entredicho la exigibilidad del título, y que de paso desconoce el derecho a la defensa del demandado.

En este punto vale traer a colación los argumentos expuestos por el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá en Sentencia del 21 de septiembre de 2021, dentro de la acción de tutela No. 11001310503720210040600 de Porvenir S.A. en contra del Juzgado 11 Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, donde al resolver una petición de amparo respecto de un proceso ejecutivo para el cobro de aportes, particularmente frente al requerimiento del cotejo de los documentos enviados al empleador, sostuvo lo siguiente:

> *"En consecuencia,* ***para la constitución en mora y que pueda generarse el título ejecutivo, resulta necesario****, en comunión con lo expresado por el Juzgado accionado,* ***que debe acreditarse qué documentos fueron remitidos con el requerimiento al deudor;*** *ello en virtud de que sólo así puede garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa, puesto que,* ***para tal efecto, se requiere conocer del estado de la deuda para pronunciarse sobre la presunta deuda imputada y poder así, asignar consecuencias procesales ante el silencio del requerido.***
>
> *Por lo tanto****, dicha exigencia legal no luce exagerada ni da lugar a establecer un excesivo rigorismo formal;*** *por el contrario, con ello se garantiza derechos sustanciales que también deben ser garantizados al deudor, para efectos de su constitución en mora a la luz del procedimiento antes indicado (…)"* (Negrillas fuera del texto).

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

> *"3. APORTANTES QUE DEBEN SER OBJETO DE ACCIONES DE COBRO PERSUASIVO*

> *Las acciones de cobro persuasivo deben adelantarse para todas las obligaciones en mora que presenten los aportantes ante las administradoras que no se les haya iniciado cobro jurídico o coactivo, según sea el caso, y además no presenten riesgo de incobrabilidad.*
>
> *En este sentido, se considera que existe riesgo de incobrabilidad, cuando se presenten las siguientes condiciones, y en estos casos, las Administradoras deben abstenerse de adelantar las acciones persuasivas y proceder en forma directa al cobro jurídico o coactivo que corresponda:*
>
> *e)* ***La obligación supera el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico o coactivo****, absteniéndose de realizar la gestión persuasiva. Cada administradora deberá definir y documentar esta regla en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente.* (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, el Juzgado discrepa de dicho argumento, como quiera que, para prescindir de las acciones persuasivas, la deuda a cargo del empleador debe *"superar el monto definido por la administradora para dar prioridad a las acciones de cobro jurídico",* y para tal efecto, la norma señala que cada administradora debe definir y documentar esta regla *"en su proceso de cobro o en el documento formal correspondiente"*.

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna justificación para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el **Auto del 30 de agosto de 2022**.

Por otro lado, aun cuando uno de los reproches del recurso de reposición es que se haya exigido que la demandante iniciara la acción ejecutiva dentro de los 3 meses posteriores a la fecha en que el deudor entró en mora de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994, lo cierto es que esa inconformidad no guarda congruencia con las consideraciones expuestas en la providencia recurrida, pues en ella no se hizo alusión alguna a dicha norma, ni al *"término de caducidad"* que refiere la parte actora.

Finalmente, importa poner de presente al recurrente que, estando acreditado que la decisión de negar el mandamiento de pago se encuentra ajustada a derecho, no puede atribuírsele al Juzgado vulneración de derecho fundamental alguno, menos aún, el de la seguridad social de los afiliados, teniendo en cuenta que le corresponde a la A.F.P. adelantar los procedimientos de cobro de los aportes en mora, sin que de ninguna manera pueda

trasladarle a sus afiliados, y menos a la autoridad judicial, la responsabilidad por los trámites que no fueron adelantados en su momento, o por los que no se efectuaron en debida forma.

Al respecto, la Sala 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:

> *"(…) 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, c****onduce 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 eventual prestación pensional que se le reclame; de manera que, no es de recibo el argumento dl recurrente relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de los 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. 560 del 30 de agosto de 2022, 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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL. **-** Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA ORDINARIA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** asignada por reparto, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00550-00**, de **JUDITH HELENA BUITRAGO OCHOA** en contra de **COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO ESTRATEGICO S.A.S.,** informando que, vencido el término legal concedido en Auto anterior, la parte actora allegó subsanación de la demanda. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO DE SUSTANCIACIÓN 1655
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

Visto el informe secretarial que antecede, se constata que la parte actora mediante memorial allegado a través de correo electrónico el día 31 de agosto de 2022, dio cumplimiento a lo ordenado en Auto del 19 de septiembre de 2022, al subsanar las falencias de la demanda dentro del término legal, por lo que se procederá con su admisión.

Ahora, observa el Despacho que obra solicitud de medida cautelar elevada con la demanda, con base en lo previsto en el artículo 85 A del C.P.T., por lo que se procederá a decidir sobre la misma.

El artículo 85A del C.P.T., adicionado por el artículo 37A de la Ley 712 de 2001, consagra: *"Cuando el demandado, en proceso ordinario, efectúe actos que el juez estime tendientes a insolventarse o a impedir la efectividad de la sentencia, o cuando el juez considere que el demandado se encuentra en graves y serias dificultades para el cumplimiento oportuno de sus obligaciones, podrá imponerle caución para garantizar las resultas del proceso, la cual oscilará de acuerdo a su prudente juicio entre el 30 y el 50% del valor de las pretensiones al momento de decretarse la medida cautelar. (…) En la solicitud, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento, se indicarán los motivos y los hechos en que se funda. (…)"*

La parte demandante pide el decreto de una medida cautelar con el objetivo de garantizar el pago de sus acreencias laborales, por cuanto señala que *"la demandada presenta inconvenientes económicos y podría entrar en liquidación a raíz del presente proceso (…)".*

Sin embargo, revisada la solicitud, no se cumplen los requisitos señalados en el artículo transcrito, ya que no se verifica que la demandada haya ejecutado actos tendientes a insolventarse o a impedir la efectividad de la sentencia, como tampoco se adujo argumento alguno del cual se pueda esgrimir tal situación, máxime cuando la parte interesada no arrimó al plenario prueba con la que pudiera reforzar su petición. En consecuencia, se negará el decreto de la medida cautelar.

Como quiera que la demanda y sus anexos, reúnen los requisitos contemplados en los artículos 25, 25A y 26 del C.P.T. modificados por los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 712 de 2001 respectivamente, y en el artículo 74 del C.G.P., el Despacho **DISPONE**:

PRIMERO: RECONOCER PERSONERÍA adjetiva al Dr. **JUAN ANTONIO SANGUINO BECERRA** identificado con C.C. 1.093.771.218 y T.P. 325.793, como apoderado especial de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder allegado.

SEGUNDO: ADMITIR la **DEMANDA ORDINARIA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA** presentada por **JUDITH HELENA BUITRAGO OCHOA**, identificada con C.C. 51.721.236, en contra de **COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO ESTRATEGICO S.A.S.,** representada legalmente por **GERMÁN MUÑOZ BOLAÑOS** o por quien haga sus veces.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente a la demandada **COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO ESTRATEGICO S.A.S.,** a través de su Representante Legal, de conformidad con lo previsto en los artículos 291 y 292 del C.G.P., informándole que debe comparecer al Juzgado, presencialmente o a través del correo electrónico: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co a fin de notificarle de manera personal esta providencia y hacerle entrega del traslado de la demanda, y advirtiéndole que en caso de no comparecer le será nombrado un curador para la litis.

CUARTO: En caso de que la parte demandante así lo disponga, podrá hacer uso de la notificación personal prevista en el artículo 8° de la Ley 2213 del 13 de junio de 2022. Para tal efecto, deberá inicialmente solicitar el formato de notificación personal elaborado por el Juzgado. Posteriormente deberá enviar: el formato diligenciado, junto con este Auto, la demanda, la subsanación y los anexos, todos ellos digitalizados, al *correo electrónico de notificación judicial* que aparece registrado en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la persona jurídica demandada. El envío lo deberá realizar con copia al email:

j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co y además deberá aportar, por ese mismo medio, la constancia de envío y la confirmación de recibido, para que obren en el expediente.

QUINTO: INFORMAR a las partes que la contestación de la demanda se hará en audiencia pública en la fecha y hora que serán señaladas por el Juzgado mediante auto que se notificará por estado, de conformidad con los artículos 70 y 72 del C.P.T. modificado por el artículo 36 de la Ley 712 de 2001; y la contestación deberá acompañarse de los documentos que estén en poder del demandado y que hayan sido solicitados por el demandante, más las pruebas que pretenda hacer valer, de conformidad con el artículo 31 parágrafo 1° del C.P.T. y el artículo 96 inciso final del C.G.P.

SEXTO: NEGAR EL DECRETO DE LA MEDIDA CAUTELAR solicitada por la parte demandante, conforme las razones expuestas.

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:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL. **-** Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA ORDINARIA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** asignada por reparto, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00569-00**, de **MARÍA ALEJANDRA MOYANO GONZÁLEZ** en contra de **CENTURY BIKE S.A.S.**, informando que, vencido el término legal concedido en Auto anterior, la parte actora allegó escrito de subsanación de la demanda. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 664
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

Visto el informe secretarial que antecede, advierte el Despacho que la parte actora no dio cabal cumplimiento a lo ordenado en el Auto del 19 de septiembre de 2022, al no subsanar la totalidad de las falencias de la demanda, específicamente la señalada en el literal **c).**

En efecto, al revisar el escrito de subsanación allegado mediante correo electrónico el 27 de septiembre de 2022, se observa que, la parte actora aportó la copia del contrato de trabajo de forma legible (causal **a**) y, aportó el Certificado de Existencia y Representación Legal de la demandada (causal **b**).

Sin embargo, no dio cumplimiento a la causal de inadmisión del literal **c)** toda vez que, envió la demanda y sus anexos al correo electrónico comercial: centurybikesas@hotmail.com el cual no corresponde al que aparece registrado en el Certificado de Existencia y Representación Legal como el canal de notificaciones judiciales de la demandada, esto es: bicycle-shop@hotmail.com.

Es de precisar, que la orden que se dio en el literal **c)** del auto inadmisorio, fue la de acreditar el envío de la demanda y sus anexos a la dirección de notificaciones judiciales visible en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la demandada.

Así las cosas, resulta diáfano concluir que la parte demandante desatendió la estricta orden dada en el Auto del 19 de septiembre de 2022, por medio del cual se inadmitió la demanda, y en el que se puso de presente las falencias específicas que adolecía.

Por lo tanto, de conformidad con el artículo 28 del C.P.T. modificado por el artículo 15 de la Ley 712 de 2001, en concordancia con el artículo 90 del C.G.P., se dispone:

PRIMERO: RECHAZAR la demanda ordinaria laboral de única instancia presentada por **MARÍA ALEJANDRA MOYANO GONZÁLEZ** en contra de **CENTURY BIKE S.A.S.**, por indebida subsanación, conforme las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DEVOLVER las diligencias a la parte actora, previa la desanotación en el libro radicador.

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 DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL. **-** Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA ORDINARIA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** asignada por reparto, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00593-00**, de **MARÍA RUBY SÁNCHEZ AGUILAR**, en contra de **LATAMSEC SECURITY LTDA.,** informando que, vencido el término legal concedido en Auto anterior, el apoderado de la parte actora allegó subsanación de la demanda, así como sustitución de poder. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO DE SUSTANCIACIÓN 1656
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

Visto el informe secretarial que antecede, se constata que la parte actora mediante memorial allegado a través de correo electrónico el día 27 de septiembre de 2022, dio cumplimiento a lo ordenado en Auto del 19 de septiembre de 2022, al subsanar las falencias de la demanda dentro del término legal.

En consecuencia, y como quiera que la demanda, el poder y sus anexos, reúnen los requisitos contemplados en los artículos 25, 25A y 26 del C.P.T. modificados por los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 712 de 2001 respectivamente, se **DISPONE**:

PRIMERO: RECONOCER PERSONERÍA adjetiva al Dr. **HAROL IVANOV RODRÍGUEZ MUÑOZ** identificado con C.C. 1.075.208.527 y T.P. 203.920, como apoderado especial de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder allegado

SEGUNDO: ADMITIR la **DEMANDA ORDINARIA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA** presentada por **MARÍA RUBY SÁNCHEZ AGUILAR**, identificada con C.C. 52.206.878, en contra de **LATAMSEC SECURITY LTDA.** representada legalmente por **CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ VERA** o por quien haga sus veces.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente a la demandada **LATAMSEC SECURITY LTDA.,** a través de su Representante Legal, de conformidad con lo previsto en los artículos 291 y 292

del C.G.P., informándole que debe comparecer al Juzgado, presencialmente o a través del correo electrónico: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co a fin de notificarle de manera personal esta providencia y hacerle entrega del traslado de la demanda, y advirtiéndole que en caso de no comparecer le será nombrado un curador para la litis.

CUARTO: En caso de que la parte demandante así lo disponga, podrá hacer uso de la notificación personal prevista en el artículo 8° de la Ley 2213 del 13 de junio de 2022. Para tal efecto, deberá inicialmente solicitar el formato de notificación personal elaborado por el Juzgado. Posteriormente deberá enviar: el formato diligenciado, junto con este Auto, la demanda, la subsanación y los anexos, todos ellos digitalizados, al *correo electrónico de notificación judicial* que aparece registrado en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la persona jurídica demandada. El envío lo deberá realizar con copia al email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co y además deberá aportar, por ese mismo medio, la constancia de envío y la confirmación de recibido, para que obren en el expediente.

QUINTO: INFORMAR a las partes que la contestación de la demanda se hará en audiencia pública en la fecha y hora que serán señaladas por el Juzgado mediante auto que se notificará por estado, de conformidad con los artículos 70 y 72 del C.P.T. modificado por el artículo 36 de la Ley 712 de 2001; y la contestación deberá acompañarse de los documentos que estén en poder del demandado y que hayan sido solicitados por el demandante, más las pruebas que pretenda hacer valer, de conformidad con el artículo 31 parágrafo 1° del C.P.T. y el artículo 96 inciso final del C.G.P.

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:
10 de octubre de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL.- Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA ORDINARIA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA,** proveniente del Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá y asignada por reparto, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00638-00**, de **LEIDY YOANA DURAN VALENCIA** en contra de **VENTAS Y SERVICIOS S.A.,** la cual consta de 18 archivos PDF, incluida la hoja de reparto, todas ellas electrónicas. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO INTERLOCUTORIO 677
Bogotá D.C., 07 de octubre de 2022

El Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, mediante Auto del 16 de junio de 2022 dispuso remitir la demanda a los Juzgados Municipales de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, por considerar que son los competentes para conocerla en razón a que la cuantía de las pretensiones no supera los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Pues bien, al hacer el estudio de la demanda, advierte este Juzgado que es menester rechazarla y suscitar el **conflicto de competencia** por las siguientes razones:

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

Por su parte, el artículo 13 del C.P.T. establece que *"De los asuntos que no sean susceptibles de fijación de cuantía, conocerán en primera instancia los jueces del trabajo, salvo disposición expresa en contrario".*

Las normas anteriores son de carácter procesal y, conforme el artículo 13 del C.G.P. *"Son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser*

derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley".

Al realizar el estudio de la demanda, observa el Despacho que en ella se pretende:

> *"1. Que se declare la existencia del vínculo laboral surgido entre LEIDY YOANA DURAN VALENCIA y la demandada VENTAS Y SERVICIOS SA desde el día 01 de diciembre de 2016.*
>
> *2. Que se declare **la ineficacia de la terminación de la relación laboral** por parte de la demandada VENTAS Y SERVICIOS SA efectuada el 29 de julio del año 2021.*
>
> *3. Que se declare que al momento de la terminación del contrato de trabajo VENTAS Y SERVICIOS SA, se encontraba en condiciones de estabilidad laboral reforzada atendiendo a su estado de salud.*
>
> *4. Que como consecuencia de lo anterior, se condene a la demandada VENTAS Y SERVICIOS SA, a dejar con efectos definitivos y permanentes **el reintegro** ordenado en favor de mi poderdante LEIDY YOANA DURAN VALENCIA mediante sentencia de tutela de fecha 01 de septiembre del año 2021, con radicado 11001400302420210081003800, proferida por el Juzgado Veinticuatro Civil Municipal, en igual o mejores condiciones laborales, a las desarrolladas antes de la desvinculación. (…)"*

Las pretensiones anteriores están sustentadas en los hechos 33 a 40 de la demanda, en los que se hace alusión a la acción de tutela incoada por la demandante en contra de la demandada, y que fue decidida por el Juzgado Veinticuatro Civil Municipal de Bogotá el 01 de septiembre de 2021, y confirmada en segunda instancia por el Juzgado Treinta y Seis Civil del Circuito de Bogotá el 23 de septiembre de 2021.

En la sentencia de tutela se concedió el amparo provisional del derecho a la estabilidad laboral reforzada y se ordenó el reintegro del demandante. Empero, en su parte resolutiva se dijo textualmente: *"CUARTO. - ORDENAR a la accionante, a fin que interponga dentro del término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, la acción correspondiente ante el juez laboral, la cual deberá adelantar de manera diligente, para que sea éste quien dentro del juicio y con el recaudo del material probatorio adecuado resuelva de fondo sobre la legalidad de la separación de su cargo por parte de Ventas y Servicios S A., so pena de cesar los efectos de la presente acción de tutela, conforme lo dispone el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991."*

Por su parte, el juez de segunda instancia, al confirmar la decisión, consideró que: se presume *"que la terminación del contrato fue debido a la condición de la accionante y no a la terminación de las labores a desempeñar por las cuales fue contratada, lo que ha de ser estudiado a fondo en el trámite correspondiente ante la jurisdicción ordinaria".*

Conforme a lo anterior, se evidencia que la orden de reintegro efectuada por los jueces constitucionales no fue definitiva, sino que quedó condicionada a que se demostrara, ante el Juez Ordinario Laboral, la causa objetiva del despido de la demandante.

Atendiendo el amparo provisional, es por lo que en la demanda se pretende expresamente el **reintegro definitivo** de la trabajadora, e incluso, para pronunciarse sobre el resto de las pretensiones es indispensable referirse a la ineficacia del despido con el consecuente **reintegro definitivo**, dado que éste constituye la fuente originaria de los demás derechos; y frente a ese particular aspecto no operó el tránsito a cosa juzgada constitucional, de manera que, en el presente asunto, está sometido al control de la justicia ordinaria, en primera medida, la existencia de tal derecho. De ahí que la pretensión principal de esta demanda no sea otra que el **reintegro definitivo** del trabajador.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera el Despacho, que la pretensión de reintegro constituye una ***obligación de hacer*****, no susceptible de fijación de cuantía**, razón por la que su estudio, así como las obligaciones accesorias que puedan derivarse de la misma, no corresponden a un proceso de única instancia sino a un proceso de primera instancia, para el cual carece de competencia funcional este Juzgado.

En este mismo sentido se pronunció la Sala Segunda del Tribunal Superior de Bogotá, en Auto del 26 de noviembre de 2018 M.P. José William González Zuluaga, al decidir un conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito y el Juzgado Séptimo de Pequeñas Causas Laborales, concluyendo que, por la naturaleza del asunto, la competencia recaía en el Juzgado del Circuito. Igualmente, la Sala Séptima del mismo Tribunal, en Auto del 6 de septiembre de 2019 M.P. Luis Agustín Vega Carvajal. Y, en Auto del 28 de enero de 2021, M.P. Rafael Moreno Vargas, en el que dijo:

> *"No obstante, en este caso resulta palmario que la pretensión principal perseguida con la demanda, es el reintegro de la demandante, lo que lleva a concluir que se trata de una obligación de hacer que no puede ser cuantificada en esta oportunidad procesal a pesar de que las demás pretensiones formuladas si gocen de un carácter cuantificable, por lo que le asiste razón al Juez Quinto (5°) Municipal de Pequeñas Causas Laborales en señalar que ante este hecho la competencia radica en el Juzgado Treinta y Dos (32) Laboral del Circuito de Bogotá.*
>
> *Ello es así, pues el artículo 13 del C.P.T. y de la S.S., determina que los procesos en asuntos sin cuantía, como es el caso de autos según lo anteriormente explicado, su conocimiento está adscrito a los jueces laborales del circuito pues el proceso debe adelantarse según el trámite de un proceso ordinario laboral de primera instancia, por lo que corresponde asumir el estudio a la autoridad judicial antes indicada, por obvias razones.*
>
> *En este punto también resalta esta Corporación que si bien la Sala Laboral de la CSJ, ha establecido el interés jurídico en tratándose de reintegro, con base en las pretensiones*

consecuenciales de su prosperidad, es lo cierto que ello se realiza con sujeción a las condenas ya impartidas en sedes de instancia, que no es el caso de autos, pues se trata de una pretensión principal de reintegro, que hasta éste momento procesal no puede ser cuantificada, sino que por el contrario, su viabilidad precisamente debe discutirse a lo largo del proceso, que como ya se expuso le compete asumirlo por expresa disposición legal al Juez Laboral del Circuito."

Así mismo, la Sala Quinta del Tribunal Superior de Bogotá, en Auto del 25 de julio de 2022 M.P. Carmen Cecilia Cortés Sánchez, al decidir un conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado Treinta y Nueve Laboral del Circuito y este Despacho Judicial, determinó que el Juez con categoría de Circuito era el competente para conocer del proceso por cuanto pertenecía a los denominados procesos "*sin cuantía*" y por cuanto se trataba de una "*obligación de hacer*", a saber:

"En el caso concreto encuentra la Sala que, el eje principal gira en torno al reintegro por haber sido despedido el actor encontrándose presuntamente con estabilidad laboral reforzada y sin la respectiva autorización del Ministerio de Trabajo, por lo que las pretensiones corresponden a una obligación de hacer no susceptible de cuantificación, que atribuye el conocimiento de la demanda interpuesta con ese propósito a los Jueces Laborales del Circuito; sin que las demás pretensiones puedan trasladar la competencia a un funcionario de diferente categoría, pues, son la consecuencia económica de aquella principal.

En otras palabras, la solicitud de reintegro conlleva la cristalización de las demás pretensiones económicas, por lo que continúa siendo la principal y las demás no pueden soslayar la voluntad primigenia del demandante, de modo que el proceso pertenece a los denominados sin cuantía, por tratarse de una obligación de hacer."

Refuerza la tesis anterior la connotación especial que la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia le ha otorgado al reintegro, al señalar que la cuantía para recurrir en casación se determina sumando, al monto de las condenas económicas que de él se derivan, otra cantidad igual "*por cuanto se ha considerado que la reinstalación del trabajador a mediano y largo plazo tiene otras incidencias económicas que no se reflejan en la sentencia y que se originan propiamente en la declaración que apareja esta garantía de la no solución de continuidad del contrato de trabajo*" (CSJ Sala Laboral, Auto AL2365-2016).

Aunado a ello, es importante agregar que, de atribuirse la competencia funcional a este Juzgado para conocer del presente asunto, haría nugatorio el derecho de las partes a la doble instancia, afectando prerrogativas superiores como lo son el derecho a la defensa, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

En consecuencia, y conforme el artículo 139 del C.G.P. que establece: "*Siempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso ordenará remitirlo al que estime competente. Cuando el juez que reciba el expediente se declare a su vez incompetente*

solicitará que el conflicto se decida por el funcionario judicial que sea superior funcional común a ambos, al que enviará la actuación", se propondrá el **conflicto de competencia** y se ordenará la remisión del expediente a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, conforme el numeral 5º del literal B del artículo 15 del C.P.T. modificado por el artículo 10 de la Ley 712 de 2001.

Valga señalar, que aunque el inciso 3° de la norma establece que no podrá declararse incompetente el juez que reciba un proceso remitido por su superior funcional, en este caso el Juez del Circuito no es superior jerárquico del Juez de Pequeñas Causas ya que, por competencia funcional, las decisiones de éste último no tienen ningún recurso ante el primero.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia funcional para conocer la demanda ordinaria laboral de única instancia promovida por **LEIDY YOANA DURAN VALENCIA** en contra de **VENTAS Y SERVICIOS S.A.**

SEGUNDO: PROPONER EL CONFLICTO DE COMPETENCIA y en consecuencia, **REMITIR** el expediente ante la **Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá**, para que determine si es el Juzgado Octavo de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá quién tiene la competencia para conocer este asunto, o si por el contrario, lo es el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 del C.G.P.

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.

Firma escaneada

DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ

JUZGADO OCTAVO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS DE BOGOTÁ D.C.
Hoy:
10 de octubre de 2021

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No.120**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria