

INFORME SECRETARIAL. - Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00676-00** de **IDALMIS BEATRIZ RINCÓN SALGADO** contra **HEALTHFOOD S.A. EN LIQUIDACIÓN**, la cual consta de 135 folios, incluida la hoja de reparto todos ellos electrónicos. 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 055

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

La Dra. **TATIANA JOHANNA KWAN ACOSTA**, apoderada judicial de la demandante **IDALMIS BEATRIZ RINCÓN SALGADO**, presenta solicitud de ejecución para que se libre mandamiento de pago en contra de **HEALTHFOOD S.A. EN LIQUIDACIÓN**, por la obligación contenida en la Sentencia proferida por este Despacho Judicial el día 11 de marzo de 2021, dentro del proceso ordinario laboral de única instancia No. 110014105008-2018-00674-00.

Sobre la procedencia de la ejecución en materia laboral, el artículo 100 del C.P.T. señala: *“Será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral firme. (...)”*. En concordancia con la norma anterior, el artículo 422 del C.G.P. señala: *“Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él (...)”*.

Ahora bien, como quiera que en este caso el título ejecutivo lo constituye una Sentencia Judicial que condenó al pago de unas sumas de dinero, junto con el Auto que liquidó y aprobó las costas en el proceso ordinario, es preciso acudir al artículo 306 del C.G.P. que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 306. EJECUCIÓN. Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.

Si la solicitud de la ejecución se formula dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, o a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, el mandamiento ejecutivo se notificará por estado. De ser formulada con posterioridad, la notificación del mandamiento ejecutivo al ejecutado deberá realizarse personalmente.”

En el caso en estudio, la Sentencia proferida el día 11 de marzo de 2021, condenó a la demandada **HEALTHFOOD S.A. EN LIQUIDACIÓN** a pagar en favor de la señora **IDALMIS BEATRIZ RINCON SALGADO** las siguientes sumas de dinero:

“SEGUNDO: CONDENAR a la sociedad **HEALTHFOOD S.A. EN LIQUIDACIÓN** a pagar a la señora **IDALMIS BEATRIZ RINCON SALGADO**, las siguientes acreencias laborales:

- A) Cesantías: **\$752.644**
- B) Intereses a las cesantías: **\$46.190**
- C) Vacaciones: **\$338.206**

TERCERO: CONDENAR a la sociedad **HEALTHFOOD S.A. EN LIQUIDACIÓN** a pagar a la señora **IDALMIS BEATRIZ RINCON SALGADO**, la indemnización moratoria de que trata el artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, equivalente a **\$24.591** diarios, desde el 08 de agosto de 2017 y hasta cuando se acredite el pago de las acreencias laborales condenadas en el numeral anterior.

CUARTO: CONDENAR a la sociedad **HEALTHFOOD S.A. EN LIQUIDACIÓN** a pagar a la señora **IDALMIS BEATRIZ RINCON SALGADO**, la suma de **\$3.975.857** por concepto de la indemnización moratoria por la no consignación de las cesantías en el fondo, prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

(...)

SEXTO: Costas a cargo del demandado a favor del demandante. Inclúyanse como AGENCIAS EN DERECHO la suma de **\$1.846.655.”**

Posteriormente, mediante Auto del 16 de marzo de 2021 se aprobó la liquidación de costas y agencias en derecho, en la suma total de \$1.846.655.

La Sentencia y el Auto que liquidó y aprobó las costas, se encuentran debidamente ejecutoriados y contienen una obligación clara, expresa y actualmente exigible, a cargo de la ejecutada, por lo que es procedente librar el mandamiento de pago pretendido en favor del demandante.

Respecto de los intereses moratorios pretendidos en la demanda “desde el día siguiente en que se hizo exigible la obligación, es decir desde el 11 de marzo de 2021 – primer día contado a partir de la ejecutoria del fallo confirmatorio de sentencia hasta que se realice el pago total y efectivo de la misma”, no se librarán mandamientos de pago como quiera que en la sentencia se condenó al pago de la indemnización moratoria prevista en el artículo 65 del C.S.T., debiéndose entender que ésta *per se* castiga la mora en el pago de las acreencias laborales objeto de la condena. Además, acceder a lo solicitado implicaría reconocer *intereses sobre intereses*, situación que está prohibida conforme el artículo 2235 del Código Civil.

Por último, se observa que en el *sub examine* la solicitud de ejecución fue presentada por fuera del término previsto en el inciso 2° del artículo 306 del C.G.P., esto es, pasados 30 días de la ejecutoria de la sentencia. En consecuencia, el presente mandamiento de pago deberá ser notificado personalmente a la sociedad **HEALTHFOOD S.A. EN LIQUIDACIÓN**, de conformidad con lo previsto en los artículos 29 y 41 del C.P.T. modificados por los artículos 16 y 20 de la Ley 712 de 2001, en concordancia con los artículos 290 y 291 del C.G.P. En caso de que la parte demandante así lo disponga, podrá hacer uso de la notificación personal prevista en el artículo 8° del Decreto 806 de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Despacho dispone:

PRIMERO: LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO en favor de **IDALMIS BEATRIZ RINCÓN SALGADO** en contra de **HEALTHFOOD S.A. EN LIQUIDACIÓN**, por las siguientes sumas de dinero:

- a) Por la suma de **SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$752.644)** por concepto de cesantías.
- b) Por la suma de **CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO NOVENTA PESOS M/CTE (\$46.190)** por concepto de intereses a las cesantías.
- c) Por la suma de **TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS M/CTE (\$338.206)** por concepto de vacaciones.
- d) Por la suma de **CUARENTA MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$40.181.694)** por concepto de la indemnización moratoria de que trata el artículo 65 del C.S.T., desde el 08 de agosto de 2017 y hasta la fecha de esta providencia. Sin perjuicio de la indemnización moratoria que se siga generando desde el 22 de febrero de 2022 y hasta que se efectúe el pago total y efectivo de las prestaciones sociales dispuesta en los literales a), b) y c), a razón de \$24.591 diarios por cada día de retardo.
- e) Por la suma de **TRES MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$3.975.857)** por concepto

de la indemnización moratoria por la no consignación de las cesantías en el fondo, prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

- f) Por la suma de **UN MILLÓN OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE (\$1.846.655)** por concepto de las costas del proceso ordinario.

SEGUNDO: NOTIFICAR PERSONALMENTE a la ejecutada **HEALTHFOOD S.A. EN LIQUIDACIÓN**, a través de su Representante Legal, de conformidad con lo previsto en los artículos 29 y 41 del C.P.T., modificados por los artículos 16 y 20 de la Ley 712 de 2001, en concordancia con los artículos 291 y 292 del C.G.P., informándole que dispone de un término de **CINCO (5) DÍAS HÁBILES** para pagar la obligación de conformidad con el artículo 431 del C.G.P., o en su defecto, dispone de un término de **DIEZ (10) DÍAS HÁBILES** para contestar la demanda y proponer excepciones de mérito de conformidad con el artículo 442 del C.G.P.

TERCERO: En caso de que la parte demandante así lo disponga, podrá hacer uso de la notificación prevista en el artículo 8° del Decreto 806 de 2020. Para tal efecto, deberá inicialmente solicitar el formato de notificación elaborado por el Juzgado. Posteriormente deberá enviar este Auto junto con la demanda digitalizada y los anexos 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 correo electrónico j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co y además deberá aportar la constancia del recibido, para que obre en el expediente.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00698-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **INVERSIONES MURAN S.A.S.**, informando que el apoderado de la parte demandante interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 049

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **SERGIO IVÁN GARZÓN ALMARIO**, mediante memorial del 16 de diciembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 673 del 13 de diciembre de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

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

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

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

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

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

acudir directamente a la acción ejecutiva al existir un riesgo en la recuperación de la cartera.

CONSIDERACIONES

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

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

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

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

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

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución aludida no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente, sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus

afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia, pues es la norma que de manera más específica regula el tema del procedimiento de cobro de los aportes pensionales en mora. Así pues, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la

A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

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

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

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

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

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

Conforme a lo anterior, resulta claro que el análisis conceptual que las autoridades administrativas realizan frente a la interpretación de determinada norma, de manera alguna constituye un imperativo para la autoridad judicial en la toma de sus decisiones,

máxime cuando por disposición expresa del artículo 230 de la Constitución Política, los Jueces son autónomos en la interpretación del ordenamiento jurídico y, en sus providencias, únicamente están sometidos al imperio de la ley, teniendo como criterios auxiliares en el desarrollo de su actividad judicial: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina.

En ese orden de ideas, el concepto emitido por la Subdirectora Jurídica de Parafiscales de la UGPP el 30 de abril de 2021, no constituye para este Juzgado un criterio vinculante, y así lo dejó en claro la misma entidad al inicio del referido documento al señalar que: *“(...) esta respuesta, no comprometerá la responsabilidad de la entidad que la atiende, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador”*; de lo cual es dable concluir que, aquél no es un imperativo, en virtud del cual sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto del 13 de diciembre de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, esta conclusión se fundamenta en la convicción errada de que para el cobro judicial de los aportes en mora, el título ejecutivo que se requiere es simple o singular; argumento que surge evidente cuando la entidad señala que: *“si con la liquidación emitida por la administradora, en ella se incorpora una obligación clara, expresa y exigible y*

constituye plena prueba contra el deudor, se constituye un título ejecutivo singular y por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo”.

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

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

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

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

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

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

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

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó igualmente que el título

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) El aportante se encuentra inmerso en un proceso de naturaleza concursal, de liquidación, o en un proceso de sucesión para el caso de personas naturales;

c) El aportante no tiene voluntad de pago, de acuerdo con la manifestación expresa que haga en este sentido a la Administradora por cualquier medio que permita su posterior verificación;

d) El aportante tiene procesos de cobro jurídico o coactivo en curso, ante cualquier autoridad;

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

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

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

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

En consecuencia, como la demandante no dio cumplimiento a los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo; y, por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 13 de diciembre de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 673 del 13 de diciembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00701-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **CREACIONES TEXTILES COLOMBIANAS CREATEXCOL LTDA.** ahora **EN LIQUIDACIÓN**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 050

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **JEYSON SMITH NORIEGA SUÁREZ**, mediante memorial del 15 de diciembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 675 del 13 de diciembre de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, para el cobro de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, dejadas de cancelar por la demandada debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con los artículos 2º y 5º del Decreto 2633 de 1994, según los cuales, una vez vencidos los plazos para que los empleadores realicen las consignaciones, las entidades administradoras a través de comunicación dirigida al deudor lo requerirá para que cancele, pero si transcurridos 15 días éste no se ha pronunciado, se elaborará la liquidación que presta mérito ejecutivo y se procederá con las acciones de cobro respectivas ante la jurisdicción ordinaria.

En tal virtud, sostiene que el legislador no previó requisitos adicionales a los descritos, por lo que la demandante no estaba en la obligación de allegar con la demanda el segundo contacto para cobro persuasivo, requerido por el Despacho en el Auto que se ataca. Además, que dicho requisito se torna innecesario por cuanto con el requerimiento remitido al empleador moroso 15 días antes de la elaboración de la liquidación, éste tuvo pleno conocimiento de la obligación adeudada y se ha sustraído de su deber de pago, perjudicando a los trabajadores frente al derecho de la constitución de sus aportes para la obtención de una prestación pensional.

En segundo lugar, refiere que, con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 se dotó de herramientas jurídicas a las administradoras de fondos de pensiones para la recuperación de los aportes en mora, regulándose dicha facultad de cobro en el Decreto 2633 de 1994 y que desde ese momento no se ha introducido una nueva ley o reforma que cambie las reglas de cobro de dichos aportes, por lo que debe descartarse la aplicación de la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, como quiera que no existe norma alguna que permita concluir que debe allegarse un documento adicional para que se libere mandamiento de pago.

Indica, igualmente, que, en virtud del principio de especialidad, si bien la Resolución 2082 de 2016 se profirió con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamento 2633 de 1994, ello no supone una derogatoria de esta última, sino que, por el contrario, por jerarquía normativa y por ser la norma que de manera especial rige el cobro de aportes pensionales, su aplicación es preferente.

En tercer y último lugar, señala que, conforme a la interpretación hermenéutica realizada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, los requisitos que deben cumplirse para que se libere mandamiento de pago frente al cobro de aportes pensionales en mora, son los previstos en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, mismos cumplidos por la A.F.P. demandante previo al inicio de esta demanda.

En tal sentido, hizo alusión a la sentencia del 30 de noviembre de 2000 proferida por esa Corporación con ponencia de la Magistrada Carmen Elisa Gnecco, en la cual se sostuvo que el título ejecutivo que permite adelantar la acción ejecutiva es de los denominados complejos, por cuanto debe integrarse solo por: el requerimiento previo efectuado al empleador moroso y la liquidación que presta mérito ejecutivo, elaborada una vez transcurrido un término de 15 días luego de surtirse el requerimiento.

Así mismo, sostuvo que, en sentencia del 28 de febrero de 2008, la Magistrada María Dorian Álvarez, determinó que, no era dable exigir requisitos adicionales a los previstos en la

norma antes referida, teniendo en cuenta que lo que se requiere para que sea viable librar el mandamiento de pago con base en el título ejecutivo complejo, es que el deudor tenga claro el valor adeudado.

Con base en ello, reiteró que PORVENIR S.A. interpuso la demanda ejecutiva previa observancia de las normas vigentes frente al cobro de aportes pensionales en mora, sin que sea dable que este Juzgado exija el cumplimiento de condiciones distintas o adicionales previstas en disposiciones normativas que no son aplicables al presente asunto.

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 13 de diciembre de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria, en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, como quiera que aquella, por un lado, es de un rango normativo inferior, y por otro, pese a que fue expedida en fecha posterior a la Ley 100 de

1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, es esta última normatividad la que regula de manera especial el trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, por lo que debe aplicarse e interpretarse de manera preferente sobre la reglamentación posterior.

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que, si bien frente al mismo eje temático -acción de cobro de aportes pensionales en mora-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012

en su artículo 178, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el 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.

En ese punto, debe hacerse énfasis en la importancia de esas dos comunicaciones, previstas en el artículo 12 ibidem, toda vez que, precisamente estas, junto con la liquidación elaborada por la entidad administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional.

Ahora bien, el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el título ejecutivo complejo en casos como el presente únicamente debe integrarse por el requerimiento previo al empleador moroso y la posterior liquidación elaborada por la entidad administradora, sin que puedan exigirse requisitos adicionales a los previstos en el artículo 24 de la Ley 100 y en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994.

No obstante, el Despacho advierte que los pronunciamientos en los que se fundamenta dicha postura datan del 30 de noviembre de 2000 y del 28 de febrero de 2008, es decir, los mismos son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y, por consiguiente, de la Resolución 2082 de 2016.

Lo anterior evidencia que tales parámetros jurisprudenciales no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una situación fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada por dicha Corporación en esas dos oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Así entonces, debe concluirse que, la A.F.P. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó dentro de la demanda ejecutiva la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo compuesto base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma

aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el 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 **CREACIONES TEXTILES COLOMBIANAS CREATEXCOL LTDA.** ahora en **LIQUIDACIÓN** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; y, además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en la norma ibidem; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 13 de diciembre de 2021.

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta diáfano concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación que se reclame; de manera que, con la decisión adoptada por este Juzgado, no se está obstruyendo la expectativa 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. 675 del 13 de diciembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00703-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **MOISES POLIDORO SAAVEDRA VARGAS**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 051

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **JEYSON SMITH NORIEGA SUÁREZ**, mediante memorial del 15 de diciembre de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 676 del 13 de diciembre de 2021, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, para el cobro de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, dejadas de cancelar por la demandada debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con los artículos 2º y 5º del Decreto 2633 de 1994, según los cuales, una vez vencidos los plazos para que los empleadores realicen las consignaciones, las entidades administradoras a través de comunicación dirigida al deudor lo requerirá para que cancele, pero si transcurridos 15 días éste no se ha pronunciado, se elaborará la liquidación que presta mérito ejecutivo y se procederá con las acciones de cobro respectivas ante la jurisdicción ordinaria.

En tal virtud, sostiene que el legislador no previó requisitos adicionales a los descritos, por lo que la demandante no estaba en la obligación de allegar con la demanda el segundo contacto para cobro persuasivo, requerido por el Despacho en el Auto que se ataca. Además, que dicho requisito se torna innecesario por cuanto con el requerimiento remitido al empleador moroso 15 días antes de la elaboración de la liquidación, éste tuvo pleno conocimiento de la obligación adeudada y se ha sustraído de su deber de pago, perjudicando a los trabajadores frente al derecho de la constitución de sus aportes para la obtención de una prestación pensional.

En segundo lugar, refiere que, con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 se dotó de herramientas jurídicas a las administradoras de fondos de pensiones para la recuperación de los aportes en mora, regulándose dicha facultad de cobro en el Decreto 2633 de 1994 y que desde ese momento no se ha introducido una nueva ley o reforma que cambie las reglas de cobro de dichos aportes, por lo que debe descartarse la aplicación de la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, como quiera que no existe norma alguna que permita concluir que debe allegarse un documento adicional para que se libere mandamiento de pago.

Indica, igualmente, que, en virtud del principio de especialidad, si bien la Resolución 2082 de 2016 se profirió con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamento 2633 de 1994, ello no supone una derogatoria de esta última, sino que, por el contrario, por jerarquía normativa y por ser la norma que de manera especial rige el cobro de aportes pensionales, su aplicación es preferente.

En tercer y último lugar, señala que, conforme a la interpretación hermenéutica realizada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, los requisitos que deben cumplirse para que se libere mandamiento de pago frente al cobro de aportes pensionales en mora, son los previstos en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994, mismos cumplidos por la A.F.P. demandante previo al inicio de esta demanda.

En tal sentido, hizo alusión a la sentencia del 30 de noviembre de 2000 proferida por esa Corporación con ponencia de la Magistrada Carmen Elisa Gnecco, en la cual se sostuvo que el título ejecutivo que permite adelantar la acción ejecutiva es de los denominados complejos, por cuanto debe integrarse solo por: el requerimiento previo efectuado al empleador moroso y la liquidación que presta mérito ejecutivo, elaborada una vez transcurrido un término de 15 días luego de surtirse el requerimiento.

Así mismo, sostuvo que, en sentencia del 28 de febrero de 2008, la Magistrada María Dorian Álvarez, determinó que, no era dable exigir requisitos adicionales a los previstos en la

norma antes referida, teniendo en cuenta que lo que se requiere para que sea viable librar el mandamiento de pago con base en el título ejecutivo complejo, es que el deudor tenga claro el valor adeudado.

Con base en ello, reiteró que PORVENIR S.A. interpuso la demanda ejecutiva previa observancia de las normas vigentes frente al cobro de aportes pensionales en mora, sin que sea dable que este Juzgado exija el cumplimiento de condiciones distintas o adicionales previstas en disposiciones normativas que no son aplicables al presente asunto.

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 13 de diciembre de 2021; así como también está dirigido en contra de una providencia que tiene el carácter de interlocutoria, en tanto negó el mandamiento de pago.

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

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

En tal sentido, se señala que la Resolución 2082 de 2016 no puede modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, como quiera que aquella, por un lado, es de un rango normativo inferior, y por otro, pese a que fue expedida en fecha posterior a la Ley 100 de

1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, es esta última normatividad la que regula de manera especial el trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, por lo que debe aplicarse e interpretarse de manera preferente sobre la reglamentación posterior.

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que, si bien frente al mismo eje temático -acción de cobro de aportes pensionales en mora-, existen dos normas de igual jerarquía normativa que pueden ser aplicables al caso concreto, lo cierto es que la Ley 1607 de 2012

en su artículo 178, con la reglamentación contenida en la Resolución 2082 de 2016, resulta aplicable de manera preferente, no solo por haber sido expedida con posterioridad a la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 2633 de 1994, sino, además, porque implica un ejercicio mucho más específico en lo que respecta al trámite de cobro previo al inicio de la acción ejecutiva laboral.

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el 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.

En ese punto, debe hacerse énfasis en la importancia de esas dos comunicaciones, previstas en el artículo 12 ibidem, toda vez que, precisamente estas, junto con la liquidación elaborada por la entidad administradora dentro de un plazo máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional.

Ahora bien, el recurrente señala que, bajo los parámetros de la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el título ejecutivo complejo en casos como el presente únicamente debe integrarse por el requerimiento previo al empleador moroso y la posterior liquidación elaborada por la entidad administradora, sin que puedan exigirse requisitos adicionales a los previstos en el artículo 24 de la Ley 100 y en el artículo 5º del Decreto 2633 de 1994.

No obstante, el Despacho advierte que los pronunciamientos en los que se fundamenta dicha postura datan del 30 de noviembre de 2000 y del 28 de febrero de 2008, es decir, los mismos son anteriores a la promulgación de la Ley 1607 de 2012 y, por consiguiente, de la Resolución 2082 de 2016.

Lo anterior evidencia que tales parámetros jurisprudenciales no pueden ser aplicados al presente asunto, toda vez que se está ante una situación fáctica y jurídica no asimilable a la estudiada por dicha Corporación en esas dos oportunidades, pues las normas que ahora deben aplicarse no existían en el ordenamiento jurídico para aquel momento.

Así entonces, debe concluirse que, la A.F.P. demandante teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó dentro de la demanda ejecutiva la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo compuesto base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma

aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el 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 **MOISES POLIDORO SAAVEDRA VARGAS** y los respectivos intereses, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, realizado por escrito al empleador moroso, éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, ni hay certeza de que el mismo, en efecto, hubiera sido puesto en conocimiento del deudor, pues según la constancia expedida por la empresa de mensajería, éste no fue entregado al destinatario, sino que se devolvió al remitente. Además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en la norma *ibidem*; de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 13 de diciembre de 2021.

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

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

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

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

*Sobre este punto, la Sala desde la sentencia CSJ SL, 22 jul. 2008, rad. 34270 en la que rectificó su criterio, se ha pronunciado de manera reiterada y pacífica, sosteniendo que **el incumplimiento de la administradora de pensiones en su deber legal de cobro***

al empleador moroso, conduce inexorablemente, a que responda por la prestación reclamada, decisión que se ha rememorado recientemente en la CSJ SL3399-2018”.

Así las cosas, resulta diáfano concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación que se reclame; de manera que, con la decisión adoptada por este Juzgado, no se está obstruyendo la expectativa 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. 676 del 13 de diciembre de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Diana Fernanda Erasso Fuertes
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2021-00726-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **C.I. COMERCOL S.A.S. – COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL COMERCIO COLOMBIANO S.A.S.**, informando que la apoderada de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 052

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

La apoderada de la parte demandante, Dra. **JENNYFER CASTILLO PRETEL**, mediante memorial del 28 de enero de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 005 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, para el cobro de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, dejadas de cancelar por la demandada debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con los artículos 2º y 5º del Decreto 2633 de 1994, según los cuales, una vez vencidos los plazos para que los empleadores realicen las consignaciones, las entidades administradoras a través de comunicación dirigida al deudor lo requerirá para que cancele, pero si transcurridos 15 días éste no se ha pronunciado, se elaborará la liquidación que presta mérito ejecutivo y se procederá con las acciones de cobro respectivas ante la jurisdicción ordinaria.

En tal virtud, sostiene que el legislador no previó requisitos adicionales a los descritos, por lo que la demandante no estaba en la obligación de cumplir con las exigencias requeridas por el Despacho en el Auto que se ataca. Además, que dicho requisito se torna innecesario por cuanto el requerimiento remitido al empleador moroso 15 días antes de la elaboración de la liquidación, se asemeja al Aviso de Incumplimiento previsto en la Resolución 2082 de 2016, y haber efectuado el mismo evidencia que el deudor tuvo pleno conocimiento de la obligación adeudada y, pese a ello, se ha sustraído de su deber de pago.

En segundo lugar, refiere que la liquidación emitida por la Administradora incorpora una obligación clara, expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, que dicha liquidación constituye un título ejecutivo *singular* y, por consiguiente, no requiere de otros documentos para complementarlo. Además, que las acciones persuasivas buscan procurar el pago voluntario antes de iniciar las acciones jurídicas de cobro, pero en ningún caso complementan o constituyen una unidad jurídica con la liquidación emitida por la entidad.

En tercer lugar, sostiene que la A.F.P. adelantó una gestión idónea y oportuna de cobro de aportes pensionales obligatorios no cotizados por la parte demandada y la constituyó en mora en debida forma conforme a los parámetros establecidos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 y en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

Así entonces, recalca que el requerimiento devuelto y con el cual se constituyó en mora a la demandada fue enviado por correo certificado a la dirección electrónica para notificación judicial registrada en el Certificado de Existencia y Representación Legal, misma que fue allí consignada por el empleador, con el fin de que le fueran informados los actos en ejercicio de sus derechos y obligaciones legales. Por tanto, la devolución del requerimiento por parte de la empresa de mensajería por la causal "*no entregado*" constituye un acto de incumplimiento en las obligaciones que tiene el empleador de renovar, corregir e informar las novedades y cambios con relación al registro mercantil, pues la última renovación se llevó a cabo en el año 2020.

En cuarto lugar, informa que la Administradora ha realizado llamadas y enviado correos electrónicos, poniéndole de presente a la sociedad demandada la deuda actual y los cobros que se están realizando en la presente demanda. No obstante, que la Resolución 2082 de 2016 habilita a la A.F.P. para iniciar directamente la acción de cobro jurídico en contra del deudor moroso, sin realizar el proceso persuasivo, ante el riesgo de incobrabilidad que se configura conforme a la causal prevista en el literal e) del numeral 3, del Capítulo 3 del Anexo Técnico de dicha norma.

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 25 de enero 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ahora, la apoderada de la parte demandante señala que no es viable que se exija el cumplimiento de las acciones persuasivas previstas en la Resolución 2082 de 2016, pues por ello el Decreto 2633 de 1994 prevé un solo requerimiento y, además, el artículo 8º de la Resolución ibidem prevé la figura del Aviso de Incumplimiento, cuyo objetivo precisamente es requerir el pago voluntario a los empleadores que han incurrido en incumplimientos inferiores a 30 días, por lo que una y otra figura se asemejan.

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

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

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

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

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

En este punto se hace necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo en virtud del cual es procedente solicitar por vía judicial el cobro de los aportes pensionales que se encuentran en mora. Lo anterior, teniendo en cuenta que la recurrente afirma que la liquidación emitida por la Administradora incorpora una obligación clara,

expresa y exigible y constituye plena prueba contra el deudor, por lo que es un título ejecutivo *singular* que no requiere de otros documentos para complementarlo.

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, no son de recibo los argumentos de la recurrente tendientes a señalar que 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. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan gran importancia,

toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora, constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por esta vía.

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **C.I. COMERCOL S.A.S. – COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL COMERCIO COLOMBIANO S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, ni hay certeza de que el mismo hubiera sido puesto en conocimiento del deudor, pues según la constancia expedida por la empresa de mensajería, éste no fue entregado al destinatario; y, además, tampoco fue acreditado el envío del segundo contacto previsto en la norma *ibidem*.

Frente a dicha circunstancia, se alega en el recurso que la no entrega del mensaje de datos obedeció a un incumplimiento por parte de la demandada frente a su obligación de renovar, corregir e informar las novedades y cambios con relación al registro mercantil, pues la última renovación se llevó a cabo en el año 2020.

Sin embargo, tal alegato no puede entenderse como una *subsanción* de los yerros de que adolece el título base de recaudo, pues, por un lado, atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, estas deben estar contenidas en un título que dé plena fe de su existencia por sí mismo; es decir, los documentos que se aporten para acreditar la conformación del título complejo deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio que no es propio del proceso ejecutivo.

Por otro lado, el argumento esgrimido por la parte actora tampoco controvierte el hecho de que el primer contacto para cobro persuasivo se hizo fuera del término previsto en el

artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, lo que de entrada evidencia el incumplimiento de dichos parámetros; y, en todo caso, no es de recibo la circunstancia alegada por la activa, en tanto que, en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la sociedad **C.I COMERCOL S.A.S.**, aportado con la demanda, ésta registra como canal de notificación no solo el email a través del cual se envió el requerimiento del 15 de septiembre de 2021, sino también una dirección física, y no obra prueba de que se haya intentado la notificación por ese medio y la misma también haya sido infructuosa.

Además, se observa que con el recurso fue aportado un pantallazo de un correo electrónico remitido el día 11 de enero de 2022 a la demandada a través del email: soporte@halesystems.com, mismo que aparece en el Certificado de la Cámara de Comercio y al cual fue enviado el referido requerimiento, con una constancia de entrega, lo cual evidencia que, contrario al incumplimiento alegado por la demandante, dicha dirección electrónica sí se encuentra habilitada para recibir mensajes de datos.

Al margen de lo anterior, es de destacar que el hecho de que el email contentivo del requerimiento no se haya entregado al demandado, situación que es aceptada por la parte actora, evidencia que el mismo no fue efectivo, pues el deudor no se enteró de su contenido y, en ese orden, no puede sostenerse que el mismo haya sido enterado en debida forma de la deuda que se busca ejecutar por esta vía.

Se señala igualmente en el recurso, que la demandante sí ha requerido en más ocasiones a la demandada, a través de llamadas y correos electrónicos, a efectos de ponerle de presente la deuda actual y los cobros solicitados en la presente demanda; y para acreditar tal circunstancia, se aporta un pantallazo donde se relacionan las gestiones que se han adelantado con la sociedad **C.I COMERCOL S.A.S.** Sin embargo, frente a las mismas conviene realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, se le pone de presente a la parte actora que no es viable aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado, y así lo ha expresado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá², al señalar lo siguiente:

“Es así que sea lo primero advertir que el título ejecutivo debe ser allegado como anexo de la demanda, máxime cuando como en el presente asunto la constitución de la complejidad del título ejecutivo emerge de la integralidad de todos los documentos que evidencian en su conjunto la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, pues a diferencia del proceso ordinario laboral, en el trámite ejecutivo no hay oportunidad para la subsanación de los yerros evidenciados en el libelo inicial y

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

sus anexos, por lo que no resulta válida la entrega fraccionada de los documentos que se pretenden hacer valer para la ejecución pretendida.

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

En ese orden de ideas, no es procedente tener ese pantallazo como elemento constitutivo del título ejecutivo complejo, ya que todos los documentos que lo componen debieron aportarse desde la presentación de la demanda, no con posterioridad.

Y, en segundo lugar, se resalta que, aunque en dicho pantallazo tan solo se evidencian dos gestiones realizadas después de haberse expedido la liquidación que presta mérito ejecutivo, lo cierto es que ninguna de ellas corresponde al trámite del *primer contacto para cobro persuasivo*, pues según las anotaciones allí registradas, la primera, realizada el 14 de diciembre de 2021, fue el “Envío de correo electrónico con notificación de inicio de demanda ejecutiva. Entrega exitosa”; y la segunda, realizada el 11 de enero de 2022, fue el “Envío de correo electrónico con la notificación al Ministerio del Trabajo y Reporte a la UGPP. Entrega exitosa”. Ello, además de evidenciar que dicha información no conlleva a enervar la decisión adoptada en el Auto recurrido, refuerza el argumento de que no se dio cumplimiento a las acciones de cobro persuasivo en los términos y con las indicaciones previstas en la Resolución 2082 de 2016.

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

La norma en mención prevé lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la demandante tuviera alguna razón o justificación válida para sustraerse del cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo. Por consiguiente, no 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 25 de enero de 2022.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 005 del 25 de enero de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

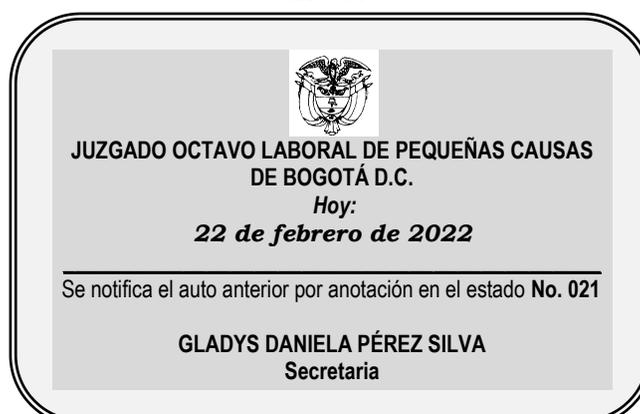
El presente auto se notifica en los Estados Electrónicos publicados en el micrositio web:

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Diana Fernanda Erasso Fuertes
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00005-00**, de la **A.F.P. COLFONDOS S.A.** en contra de **OPTIDRON S.A.S.**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 056

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **MAICOL STIVEN TORRES MELO**, mediante memorial del 27 de enero de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 008 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, frente a lo indicado por el Despacho en relación con el contacto mínimo en dos oportunidades al deudor por parte de la Administradora de Fondo de Pensiones, la demandante sí ha establecido contacto con la demandada en más de dos ocasiones, a saber, los días 17 y 18 de agosto, 28 de octubre, 25 de noviembre y 22 de diciembre de 2021, y 21 de enero de 2022.

En segundo lugar, refiere que, tal como lo señala la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la Administradora, pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer lugar, afirma que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que la notificación de dicha providencia hace las veces de tal requerimiento.

Finalmente, resalta que la entidad demandante llevó a cabo una gestión idónea y oportuna de cobro de los aportes pensionales obligatorios no cotizados por parte de la demandada, y la constituyó en mora en debida forma, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 y en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

La inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de (i) haber realizado una gestión de cobro idónea y oportuna, respecto de los aportes pensionales adeudados por la demandada, siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994; y (ii) la no necesidad de realizar las acciones persuasivas, pues las mismas no hacen parte del título ejecutivo complejo, sino que corresponden únicamente a una herramienta para buscar el pago voluntario de las sumas adeudadas.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución 2082 de 2016 no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente,

sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio***

¹ Sentencia C-439 de 2016

de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la

liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

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

En este punto es necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo para el cobro de los aportes pensionales en mora.

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

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

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

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

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

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

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-

00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Con base en lo anterior, debe concluirse que no son de recibo los argumentos del recurrente tendientes a señalar que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son necesarias para conformar el título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora, constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible.

Ahora, se observa que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente en contra del Auto que negó el mandamiento de pago, es el relativo a considerar que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que, afirma, la notificación de dicha providencia hace las veces de requerimiento previo.

No obstante, el Despacho se aparta de la interpretación efectuada por el recurrente, teniendo en cuenta que, en primer lugar, no es admisible acudir a una figura jurídica de carácter procesal para subsanar los defectos de que adolece el título ejecutivo base de recaudo, los cuales son de carácter sustancial.

En efecto, la constitución en mora en los términos establecidos en el artículo 423 del C.G.P. no puede reemplazar ni suplir las formalidades del título ejecutivo que se requiere para iniciar la demanda ejecutiva de cobro de los aportes pensionales adeudados al Sistema General de Pensiones, pues sus efectos y alcances legales son diferentes.

Nótese que, las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 y echadas de menos en el presente asunto, se hacen necesarias e insustituibles, debido a que las mismas, junto con la liquidación emitida por el Fondo de Pensiones, conforman el título ejecutivo complejo que habilita librar el mandamiento de pago. Es decir, la finalidad de tales requerimientos persuasivos previos no es constituir en mora al empleador que se ha sustraído de su deber de realizar los aportes pensionales, sino permitirle cancelar la deuda de manera previa a activar la jurisdicción, y la constancia de su debido agotamiento hace parte integral del título complejo base de recaudo.

En ese orden, no resulta acertado pretender suplir la existencia misma del título ejecutivo con la notificación del Auto que libra mandamiento de pago, pues resulta claro que esto último tan solo procede ante la adecuada conformación del título ejecutivo y la exigibilidad de las obligaciones contenidas en él. No obstante, si el título complejo requerido en estos casos no se encuentra debidamente conformado, por no acreditarse tanto la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo como la realización de las dos acciones de cobro persuasivo, no hay obligación que resulte exigible y, por tanto, ejecutable, siendo esta una falencia que no puede sanearse con la notificación de una providencia que es posterior a la constitución del título, y a la cual no habría lugar ante la inexistencia del mismo.

Frente a ello, cabe traer a colación lo señalado frente a este tema por el Dr. Marco Antonio Álvarez Gómez, en su libro “Ensayos sobre el Código General del Proceso”, a saber:

“Sobre el particular debemos recordar que el derecho a pedir el cumplimiento de una obligación depende, en línea de principio, de la exigibilidad, no de la mora. Lo dice, entre otros, el artículo 1594 del Código Civil, al precisar que “antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal”. (...) Por ende, si la obligación se contrajo pura y simple, el acreedor podrá pedir el pago inmediatamente después de nacida; si fue sometida a plazo, al vencimiento del término respectivo, y si quedó plegada a una condición, una vez que esta se cumpla. Por eso el título, para ser ejecutivo, debe contener una obligación exigible.

(...)

Quiere ello decir que bajo dicho estatuto, (inciso 2º, artículo 94 y artículo 423 del C.G.P.), el estado de mora – cuando sea necesario – ya no condiciona el derecho a pedir el cumplimiento, o lo que es igual, que cualquiera que sea la obligación (...) el acreedor puede demandar ejecutivamente a su deudor y obtener mandamiento de pago desde que la obligación se hizo exigible.

(...)

Aunque el artículo 423 del Código General del Proceso precisa que “los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación”, lo cierto es que el pago pudo demandarse sin estar en mora el deudor, y el mandamiento librarse sin recato por esa inadvertencia. Los efectos a los que se refiere esa disposición conciernen a la indemnización de perjuicios, porque es asunto también averiguado que salvo el caso de las obligaciones de no hacer, ella se debe desde que el deudor se ha constituido en mora (C.C., art- 1615)”

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales y los intereses adeudados por el empleador **OPTIDRÓN S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al empleador moroso, éste no se realizó dentro del término previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y tampoco se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente afirma que, contrario a lo señalado por el Despacho en el Auto recurrido, **COLFONDOS S.A.** sí ha establecido contacto con la demandada en más de dos ocasiones, a saber, los días 17 y 18 de agosto, 28 de octubre, 25 de noviembre y 22 de diciembre de 2021, y 21 de enero de 2022, por lo que ha ejercido una idónea gestión de cobro de los aportes pensionales que se le adeudan por parte de la demandada. Para acreditar tal circunstancia, aporta un pantallazo donde se relacionan las gestiones que se han adelantado frente a la sociedad **OPTIDRÓN S.A.S.** Sin embargo, conviene realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, debe resaltarse que, la manifestación elevada por la parte actora no puede entenderse como una *subsanción* de los yerros de que adolece el título base de recaudo, pues atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, estas deben estar contenidas en un título que dé plena fe de su existencia por sí mismo; es decir, los documentos que se aporten para acreditar la conformación del título complejo deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio que no es propio del proceso ejecutivo.

En segundo lugar, se le pone de presente a la parte actora que no es viable aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado, y así lo ha expresado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá², al señalar lo siguiente:

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

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

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

En ese orden de ideas, no es procedente tener el pantallazo inmerso en el escrito del recurso de reposición como elemento constitutivo del título ejecutivo complejo, ya que todos los documentos que lo componen debieron aportarse desde la presentación de la demanda, no con posterioridad.

Y, en tercer lugar, se resalta que, aunque en dicho pantallazo se evidencian 7 gestiones realizadas después de haberse expedido la liquidación que presta mérito ejecutivo, lo cierto es que ninguna de ellas corresponde al trámite del *primer contacto para cobro persuasivo*, pues según las anotaciones allí registradas, las mismas corresponden (i) a una llamada “fallida” realizada el día 17 de agosto de 2021, la cual no fue contestada, siendo que, como se señaló en la providencia recurrida, el primer requerimiento debe hacerse por escrito al deudor; (ii) el envío de un correo físico certificado el día 18 de agosto de 2021 “con estado de cuenta y título y se informa de posible inicio de demanda”, el cual no fue aportado desde un inicio con la demanda a efectos de tener certeza sobre su contenido, pero al margen de ello, tiene la anotación de no haberse podido entregar por “dirección incorrecta”.

Las restantes gestiones, debe decirse, no solo datan de una fecha posterior al término de 15 días calendario previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 para el envío del *primer contacto para cobro persuasivo*, sino que, además, corresponden a trámites ajenos al cumplimiento de las acciones persuasivas, pues se trata de: el envío de un correo electrónico frente a la notificación a la UGPP y al Ministerio del Trabajo, el envío de un correo electrónico notificando la solicitud de medidas cautelares y el envío de un correo electrónico “recordando el proceso actual”.

Lo anterior, además de evidenciar que dicha información no conlleva a enervar la decisión adoptada en el Auto recurrido, refuerza el argumento de que no se dio cumplimiento a las acciones de cobro persuasivo en los términos y con las indicaciones previstas en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, es dable concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame.

Conforme a lo expuesto, la **A.F.P. COLFONDOS** no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 para que se libere el mandamiento de pago solicitado, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 25 de enero de 2022.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 008 del 25 de enero 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 LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS
DE BOGOTÁ D.C.**

Hoy:

22 de febrero de 2022

Se notifica el auto anterior por anotación en el estado **No. 021**

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00014-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **REPREVENTAS DE BOGOTA S.A.**, informando que la apoderada de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 053

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

La apoderada de la parte demandante, Dra. **LAURA MARCELA RAMIREZ ROJAS**, mediante memorial del 26 de enero de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 011 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

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

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

Conforme a ello, afirma que no es acertado utilizar la Resolución 2082 de 2016 para definir el futuro de una acción judicial, pues, por una parte, ésta ya está claramente regulada, y por otra, porque dicha norma no cambió las normas que regulan el proceso ejecutivo laboral, pues su único objetivo fue definir las acciones previas que buscan persuadir el pago de las cotizaciones moratorias, las cuales no son requisito para iniciar la acción ejecutiva.

En segundo lugar, recalca que, de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios, para la configuración del título ejecutivo que sirve de base para iniciar la acción judicial, únicamente se requiere: (i) enviar un requerimiento al empleador moroso; (ii) otorgar el término de 15 días para que el empleador se pronuncie; y (iii) emitir la liquidación en la cual se determine el valor adeudado. En tal sentido, PORVENIR S.A. procedió a emitir la liquidación en los términos antes establecidos, por lo que la misma presta mérito ejecutivo sin mayores exigencias que cumplir con lo señalado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

Frente a ello, hizo alusión a la sentencia del 30 de noviembre de 2000 proferida por esa Corporación con ponencia de la Magistrada Carmen Elisa Gnecco, en la cual se sostuvo que el título ejecutivo que permite adelantar la acción ejecutiva es de los denominados complejos, por cuanto debe integrarse solo por: el requerimiento previo efectuado al empleador moroso y la liquidación que presta mérito ejecutivo, elaborada una vez transcurrido un término de 15 días luego de surtirse el requerimiento. Con base en ello, sostiene, los requisitos exigidos por el Despacho en el Auto recurrido, no tienen ningún sustento legal.

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

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

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

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

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

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

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En ese orden de ideas, el concepto emitido por la Subdirectora Jurídica de Parafiscales de la UGPP el 30 de abril de 2021, no constituye para este Juzgado un criterio vinculante, y así

lo dejó en claro la misma entidad al inicio del referido documento al señalar que: “(...) *esta respuesta, no comprometerá la responsabilidad de la entidad que la atiende, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador*”; de lo cual es dable concluir que, aquél no es un imperativo, en virtud del cual sea eventualmente procedente modificar la decisión adoptada en el Auto recurrido.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tal circunstancia, por el contrario, para el Juzgado sí comporta gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora dentro de un plazo

máximo de 4 meses siguientes a la fecha límite de pago (artículo 11), constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible cuya ejecución puede solicitarse por vía jurisdiccional.

De lo anterior, es dable concluir entonces, que la A.F.P. demandante, teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó dentro de la demanda ejecutiva la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo compuesto base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo Técnico, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el 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 **REPREVENTAS DE BOGOTA S.A.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo*, éste no se hizo dentro del término señalado en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016; y, además, tampoco fue acreditado el envío del *segundo contacto* previsto en la norma.

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

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

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

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

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

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 011 del 25 de enero 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-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>
El expediente digital se puede solicitar en el email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Diana Fernanda Erasso Fuertes
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00029-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **SUBLIM S.A.S.**, informando que la apoderada de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 057

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

La apoderada de la parte demandante, Dra. **LAURA JULIANA DAZA HERNÁNDEZ**, mediante memorial del 27 de enero de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 014 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, frente a lo indicado por el Despacho en relación con los dos requerimientos al deudor, la demandante sí ha intentado establecer contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 05 y 06 de enero de 2022.

En segundo lugar, refiere que, tal como lo señala la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la A.F.P., pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer lugar, afirma que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que la notificación de dicha providencia hace las veces de tal requerimiento.

Finalmente, resalta que la demandante llevó a cabo una gestión idónea y oportuna de cobro de los aportes pensionales obligatorios no cotizados por parte de la demandada, y la constituyó en mora en debida forma, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 y en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

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 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

La inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de (i) haber realizado una gestión de cobro idónea y oportuna, respecto de los aportes pensionales adeudados por la demandada, siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994; y (ii) la no necesidad de realizar las acciones persuasivas, pues las mismas no hacen parte del título ejecutivo complejo, sino que corresponden únicamente a una herramienta para buscar el pago voluntario de las sumas adeudadas.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución 2082 de 2016 no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente,

sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio***

¹ Sentencia C-439 de 2016

de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la

liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

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

En este punto es necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo para el cobro de los aportes pensionales en mora.

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

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

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

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

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

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

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-

00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Con base en lo anterior, debe concluirse que no son de recibo los argumentos de la recurrente tendientes a señalar que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son necesarias para conformar el título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora, constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible.

Ahora, se observa que otro de los argumentos esgrimidos por la recurrente en contra del Auto que negó el mandamiento de pago, es el relativo a considerar que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que, afirma, la notificación de dicha providencia hace las veces de requerimiento previo.

No obstante, el Despacho se aparta de la interpretación efectuada por la recurrente, teniendo en cuenta que, en primer lugar, no es admisible acudir a una figura jurídica de carácter procesal para subsanar los defectos de que adolece el título ejecutivo base de recaudo, los cuales son de carácter sustancial.

En efecto, la constitución en mora en los términos establecidos en el artículo 423 del C.G.P. no puede reemplazar ni suplir las formalidades del título ejecutivo que se requiere para iniciar la demanda ejecutiva de cobro de los aportes pensionales adeudados al Sistema General de Pensiones, pues sus efectos y alcances legales son diferentes.

Nótese que, las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 y echadas de menos en el presente asunto, se hacen necesarias e insustituibles, debido a que las mismas, junto con la liquidación emitida por el Fondo de Pensiones, conforman el título ejecutivo complejo que habilita librar el mandamiento de pago. Es decir, la finalidad de tales requerimientos persuasivos previos no es constituir en mora al empleador que se ha sustraído de su deber de realizar los aportes pensionales, sino permitirle cancelar la deuda de manera previa a activar la jurisdicción, y la constancia de su debido agotamiento hace parte integral del título complejo base de recaudo.

En ese orden, no resulta acertado pretender suplir la existencia misma del título ejecutivo con la notificación del Auto que libra mandamiento de pago, pues resulta claro que esto último tan solo procede ante la adecuada conformación del título ejecutivo y la exigibilidad de las obligaciones contenidas en él. No obstante, si el título complejo requerido en estos casos no se encuentra debidamente conformado, por no acreditarse tanto la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo como la realización de las dos acciones de cobro persuasivo, no hay obligación que resulte exigible y, por tanto, ejecutable, siendo esta una falencia que no puede sanearse con la notificación de una providencia que es posterior a la constitución del título, y a la cual no habría lugar ante la inexistencia del mismo.

Frente a ello, cabe traer a colación lo señalado frente a este tema por el Dr. Marco Antonio Álvarez Gómez, en su libro “*Ensayos sobre el Código General del Proceso*”, a saber:

“Sobre el particular debemos recordar que el derecho a pedir el cumplimiento de una obligación depende, en línea de principio, de la exigibilidad, no de la mora. Lo dice, entre otros, el artículo 1594 del Código Civil, al precisar que “antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal”. (...) Por ende, si la obligación se contrajo pura y simple, el acreedor podrá pedir el pago inmediatamente después de nacida; si fue sometida a plazo, al vencimiento del término respectivo, y si quedó plegada a una condición, una vez que esta se cumpla. Por eso el título, para ser ejecutivo, debe contener una obligación exigible.

(...)

Quiere ello decir que bajo dicho estatuto, (inciso 2º, artículo 94 y artículo 423 del C.G.P.), el estado de mora – cuando sea necesario – ya no condiciona el derecho a pedir el cumplimiento, o lo que es igual, que cualquiera que sea la obligación (...) el acreedor puede demandar ejecutivamente a su deudor y obtener mandamiento de pago desde que la obligación se hizo exigible.

(...)

Aunque el artículo 423 del Código General del Proceso precisa que “los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación”, lo cierto es que el pago pudo demandarse sin estar en mora el deudor, y el mandamiento librarse sin recato por esa inadvertencia. Los efectos a los que se refiere esa disposición conciernen a la indemnización de perjuicios, porque es asunto también averiguado que salvo el caso de las obligaciones de no hacer, ella se debe desde que el deudor se ha constituido en mora (C.C., art- 1615)”

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales por el empleador **SUBLIM S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al empleador moroso, éste no se realizó dentro

del término previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y tampoco se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, la recurrente afirma que, contrario a lo señalado por el Despacho en el Auto recurrido, **PORVENIR S.A.** sí ha intentado establecer contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 05 y 06 de enero de 2022, por lo que ha ejercido una idónea gestión de cobro de los aportes pensionales que se le adeudan por parte de la demandada. Para acreditar tal circunstancia, aporta un pantallazo donde se relacionan las gestiones que se han adelantado frente a la sociedad **SUBLIM S.A.S.** Sin embargo, conviene realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, debe resaltarse que, la manifestación elevada por la parte actora no puede entenderse como una *subsanación* de los yerros de que adolece el título base de recaudo, pues atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, estas deben estar contenidas en un título que dé plena fe de su existencia por sí mismo; es decir, los documentos que se aporten para acreditar la conformación del título complejo deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio que no es propio del proceso ejecutivo.

En segundo lugar, se le pone de presente a la parte actora que no es viable aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado, y así lo ha expresado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá², al señalar lo siguiente:

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

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

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

En ese orden de ideas, no es procedente tener el pantallazo inmerso en el escrito del recurso de reposición como elemento constitutivo del título ejecutivo complejo, ya que todos los documentos que lo componen debieron aportarse desde la presentación de la demanda, no con posterioridad.

Y, en tercer lugar, se resalta que, aunque en dicho pantallazo tan solo se evidencian 2 gestiones realizadas después de haberse expedido la liquidación que presta mérito ejecutivo, lo cierto es que ninguna de ellas corresponde al trámite del *primer contacto para cobro persuasivo*, toda vez que, estas no solo datan de una fecha posterior al término de 15 días calendario previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 para el envío del *primer contacto para cobro persuasivo*, sino que, además, corresponden a trámites ajenos al cumplimiento de las acciones persuasivas, pues se trata de: (i) el “*envío de un correo electrónico con notificación de inicio de demanda ejecutiva, entrega exitosa*”; y (ii) una llamada “*fallida*” realizada el día 06 de enero de 2022, la cual no fue contestada, siendo que, como se señaló en la providencia recurrida, el primer requerimiento debe hacerse por escrito al deudor.

Lo anterior, además de evidenciar que dicha información no conlleva a enervar la decisión adoptada en el Auto recurrido, refuerza el argumento de que no se dio cumplimiento a las acciones de cobro persuasivo en los términos y con las indicaciones previstas en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

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

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

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

Así las cosas, es dable concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame.

Conforme a lo expuesto, la **A.F.P. PORVENIR** no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 para que se libere el mandamiento de pago solicitado, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 25 de enero de 2022.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 014 del 25 de enero 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-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>
El expediente digital se puede solicitar en el email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00030-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **SERGIO MAURICIO TIBADUIZA BURGOS**, informando que la apoderada de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 058

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

La apoderada de la parte demandante, Dra. **LAURA JULIANA DAZA HERNÁNDEZ**, mediante memorial del 27 de enero de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 015 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, frente a lo indicado por el Despacho en relación con los dos requerimientos al deudor, la demandante sí ha intentado establecer contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 04 y 05 de enero de 2022.

En segundo lugar, refiere que, tal como lo señala la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la A.F.P., pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer lugar, afirma que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que la notificación de dicha providencia hace las veces de tal requerimiento.

Finalmente, resalta que la demandante llevó a cabo una gestión idónea y oportuna de cobro de los aportes pensionales obligatorios no cotizados por parte de la demandada, y la constituyó en mora en debida forma, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 y en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

La inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de (i) haber realizado una gestión de cobro idónea y oportuna, respecto de los aportes pensionales adeudados por la demandada, siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994; y (ii) la no necesidad de realizar las acciones persuasivas, pues las mismas no hacen parte del título ejecutivo complejo, sino que corresponden únicamente a una herramienta para buscar el pago voluntario de las sumas adeudadas.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución 2082 de 2016 no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente,

sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio***

¹ Sentencia C-439 de 2016

de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la

liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

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

En este punto es necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo para el cobro de los aportes pensionales en mora.

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

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

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

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

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

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

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-

00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Con base en lo anterior, debe concluirse que no son de recibo los argumentos de la recurrente tendientes a señalar que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son necesarias para conformar el título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora, constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible.

Ahora, se observa que otro de los argumentos esgrimidos por la recurrente en contra del Auto que negó el mandamiento de pago, es el relativo a considerar que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que, afirma, la notificación de dicha providencia hace las veces de requerimiento previo.

No obstante, el Despacho se aparta de la interpretación efectuada por la recurrente, teniendo en cuenta que, en primer lugar, no es admisible acudir a una figura jurídica de carácter procesal para subsanar los defectos de que adolece el título ejecutivo base de recaudo, los cuales son de carácter sustancial.

En efecto, la constitución en mora en los términos establecidos en el artículo 423 del C.G.P. no puede reemplazar ni suplir las formalidades del título ejecutivo que se requiere para iniciar la demanda ejecutiva de cobro de los aportes pensionales adeudados al Sistema General de Pensiones, pues sus efectos y alcances legales son diferentes.

Nótese que, las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 y echadas de menos en el presente asunto, se hacen necesarias e insustituibles, debido a que las mismas, junto con la liquidación emitida por el Fondo de Pensiones, conforman el título ejecutivo complejo que habilita librar el mandamiento de pago. Es decir, la finalidad de tales requerimientos persuasivos previos no es constituir en mora al empleador que se ha sustraído de su deber de realizar los aportes pensionales, sino permitirle cancelar la deuda de manera previa a activar la jurisdicción, y la constancia de su debido agotamiento hace parte integral del título complejo base de recaudo.

En ese orden, no resulta acertado pretender suplir la existencia misma del título ejecutivo con la notificación del Auto que libra mandamiento de pago, pues resulta claro que esto último tan solo procede ante la adecuada conformación del título ejecutivo y la exigibilidad de las obligaciones contenidas en él. No obstante, si el título complejo requerido en estos casos no se encuentra debidamente conformado, por no acreditarse tanto la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo como la realización de las dos acciones de cobro persuasivo, no hay obligación que resulte exigible y, por tanto, ejecutable, siendo esta una falencia que no puede sanearse con la notificación de una providencia que es posterior a la constitución del título, y a la cual no habría lugar ante la inexistencia del mismo.

Frente a ello, cabe traer a colación lo señalado frente a este tema por el Dr. Marco Antonio Álvarez Gómez, en su libro “*Ensayos sobre el Código General del Proceso*”, a saber:

“Sobre el particular debemos recordar que el derecho a pedir el cumplimiento de una obligación depende, en línea de principio, de la exigibilidad, no de la mora. Lo dice, entre otros, el artículo 1594 del Código Civil, al precisar que “antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal”. (...) Por ende, si la obligación se contrajo pura y simple, el acreedor podrá pedir el pago inmediatamente después de nacida; si fue sometida a plazo, al vencimiento del término respectivo, y si quedó plegada a una condición, una vez que esta se cumpla. Por eso el título, para ser ejecutivo, debe contener una obligación exigible.

(...)

Quiere ello decir que bajo dicho estatuto, (inciso 2º, artículo 94 y artículo 423 del C.G.P.), el estado de mora – cuando sea necesario – ya no condiciona el derecho a pedir el cumplimiento, o lo que es igual, que cualquiera que sea la obligación (...) el acreedor puede demandar ejecutivamente a su deudor y obtener mandamiento de pago desde que la obligación se hizo exigible.

(...)

Aunque el artículo 423 del Código General del Proceso precisa que “los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación”, lo cierto es que el pago pudo demandarse sin estar en mora el deudor, y el mandamiento librarse sin recato por esa inadvertencia. Los efectos a los que se refiere esa disposición conciernen a la indemnización de perjuicios, porque es asunto también averiguado que salvo el caso de las obligaciones de no hacer, ella se debe desde que el deudor se ha constituido en mora (C.C., art- 1615)”

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **SERGIO MAURICIO TIBADUIZA BURGOS**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al

empleador moroso, éste no se realizó dentro del término previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y tampoco se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, la recurrente afirma que, contrario a lo señalado por el Despacho en el Auto recurrido, **PORVENIR S.A.** sí ha establecido contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 04 y 05 de enero de 2022, por lo que ha ejercido una idónea gestión de cobro de los aportes pensionales que se le adeudan por parte de la demandada. Para acreditar tal circunstancia, aporta un pantallazo donde se relacionan las gestiones que se han adelantado frente al empleador **SERGIO MAURICIO TIBADUIZA BURGOS**. Sin embargo, conviene realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, debe resaltarse que, la manifestación elevada por la parte actora no puede entenderse como una *subsanación* de los yerros de que adolece el título base de recaudo, pues atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, estas deben estar contenidas en un título que dé plena fe de su existencia por sí mismo; es decir, los documentos que se aporten para acreditar la conformación del título complejo deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio que no es propio del proceso ejecutivo.

En segundo lugar, se le pone de presente a la parte actora que no es viable aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado, y así lo ha expresado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá², al señalar lo siguiente:

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

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

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

En ese orden de ideas, no es procedente tener el pantallazo inmerso en el escrito del recurso de reposición como elemento constitutivo del título ejecutivo complejo, ya que todos los documentos que lo componen debieron aportarse desde la presentación de la demanda, no con posterioridad.

Y, en tercer lugar, se resalta que, aunque en dicho pantallazo tan solo se evidencian 2 gestiones realizadas después de haberse expedido la liquidación que presta mérito ejecutivo, lo cierto es que ninguna de ellas corresponde al trámite del *primer contacto para cobro persuasivo*, toda vez que, estas no solo datan de una fecha posterior al término de 15 días calendario previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 para el envío del *primer contacto para cobro persuasivo*, sino que, además, corresponden a trámites ajenos al cumplimiento de las acciones persuasivas, pues se trata de: (i) el “*envío de correo electrónico con notificación de inicio de demanda ejecutiva, entrega exitosa*”; y (ii) una llamada “*efectiva*” realizada el día 05 de enero de 2022 bajo el asunto “*Solicitud de Aportes*”, siendo que, como se señaló en la providencia recurrida, el primer requerimiento debe hacerse por escrito al deudor.

Lo anterior, además de evidenciar que dicha información no conlleva a enervar la decisión adoptada en el Auto recurrido, refuerza el argumento de que no se dio cumplimiento a las acciones de cobro persuasivo en los términos y con las indicaciones previstas en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

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

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

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

Así las cosas, es dable concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame.

Conforme a lo expuesto, la **A.F.P. PORVENIR** no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 para que se libere el mandamiento de pago solicitado, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 25 de enero de 2022.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 015 del 25 de enero 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-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>
El expediente digital se puede solicitar en el email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00031-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **ELECTRICAL POWER SUPPLY S.A.S.**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 054

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **VLADIMIR MONTOYA MORALES**, mediante memorial del 28 de enero de 2022 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 016 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.3.5. del Decreto 1833 de 2016, para la configuración del título ejecutivo que sirve de base para iniciar la acción judicial, *únicamente* se requiere: (i) enviar un requerimiento al empleador moroso; (ii) otorgar el término de 15 días para que el empleador se pronuncie; y (iii) emitir la liquidación en la cual se determine el valor adeudado.

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

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

En tercer lugar, sostiene que, debido al riesgo de incobrabilidad que presentaba la deuda a cargo del demandado, se omitieron las acciones persuasivas contempladas en la Resolución 2082 de 2016, decisión que se fundamenta en el numeral 3 del Capítulo 3 de su Anexo Técnico, teniendo en cuenta que la A.F.P. adelantó acciones de contacto y depuración que permitieron identificar un riesgo real en la recuperación de la cartera por configurarse la causal contenida en el literal a) de la norma ibidem, razón por la cual, el Fondo podía acudir directamente a la acción ejecutiva.

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

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

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

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución aludida no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente, sino por mandato del 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”*.

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Sentencia C-439 de 2016

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

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

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

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

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

En efecto, según se desprende de los propios antecedentes de dicho Decreto, el mismo tiene como función *compilar* normas reglamentarias preexistentes que se encuentran vigentes, a

efectos de mantener actualizado el ordenamiento jurídico, y, en tal sentido, dicha tarea implica *“la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente”*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En todo caso, es menester resaltar que la posición establecida por la UGPP en el mencionado concepto, no puede tenerse tampoco como un criterio auxiliar de interpretación de los contenidos de la Resolución 2082 de 2016 y su aplicación en el caso concreto, toda vez que el mismo está estructurado sobre un entendimiento erróneo de la naturaleza jurídica del

título ejecutivo en virtud del cual puede impetrarse la acción judicial para el cobro de los aportes pensionales en mora.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lo anterior, es dable concluir entonces, que la A.F.P. demandante, teniendo la obligación de hacerlo, no acreditó dentro de la demanda ejecutiva la totalidad de documentos que componen el título ejecutivo compuesto base de la ejecución solicitada, en los términos previstos en el Capítulo III de la Resolución 2082 de 2016 y en el Capítulo 3º de su Anexo

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

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

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

La norma en mención prevé:

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

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

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

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

Al respecto, debe decirse que no le asiste razón al recurrente, por cuanto lo perseguido es el cobro de los aportes adeudados por los periodos de febrero de 2020 a agosto de 2022, cuyo pago hasta el 25 de noviembre de 2021, mientras que la demanda se interpuso el 19 de enero de 2022. En ese orden, en la demanda no se hizo mención de por qué la deuda tiene una antigüedad que pone en riesgo su recaudo, es decir, no se indicaron los motivos, parámetros o lineamientos por los cuales una cartera cobrada recientemente por la vía pre-jurídica tiene la característica de ser de difícil recuperación y, en tal sentido, no se encuentra configurada la causal contenida en literal a).

En consecuencia, como la demandante no dio cumplimiento a los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 de la UGPP con su Anexo Técnico, específicamente el relativo a las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces después de elaborada la liquidación que presta mérito ejecutivo; y, por consiguiente, no acreditó la conformación del título ejecutivo complejo necesario para librar mandamiento, habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 25 de enero de 2022.

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

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

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

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

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

Así las cosas, resulta diáfano concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame; de manera que, no es de recibo el argumento del recurrente

relativo a que, con la decisión adoptada por este Juzgado, se obstruya el derecho de sus afiliados de acceder al derecho pensional que eventualmente les corresponda.

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

RESUELVE:

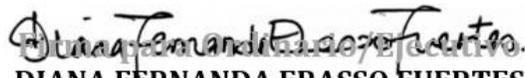
PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 016 del 25 de enero de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00073-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **GBS INGENIEROS S.A.S.**, informando que la apoderada de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 059

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

La apoderada de la parte demandante, Dra. **LAURA JULIANA DAZA HERNÁNDEZ**, mediante memorial del 27 de enero de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 018 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, frente a lo indicado por el Despacho en relación con los dos requerimientos al deudor, la demandante sí ha intentado establecer contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 05 y 11 de enero de 2022.

En segundo lugar, refiere que, tal como lo señala la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la A.F.P., pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer lugar, afirma que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que la notificación de dicha providencia hace las veces de tal requerimiento.

Finalmente, resalta que la entidad demandante llevó a cabo una gestión idónea y oportuna de cobro de los aportes pensionales obligatorios no cotizados por parte de la demandada, y la constituyó en mora en debida forma, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 y en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

La inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de (i) haber realizado una gestión de cobro idónea y oportuna, respecto de los aportes pensionales adeudados por la demandada, siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994; y (ii) la no necesidad de realizar las acciones persuasivas, pues las mismas no hacen parte del título ejecutivo complejo, sino que corresponden únicamente a una herramienta para buscar el pago voluntario de las sumas adeudadas.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución 2082 de 2016 no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente,

sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio***

¹ Sentencia C-439 de 2016

de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la

liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

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

En este punto es necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo para el cobro de los aportes pensionales en mora.

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

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

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

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

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

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

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-

00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Con base en lo anterior, debe concluirse que no son de recibo los argumentos de la recurrente tendientes a señalar que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son necesarias para conformar el título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora, constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible.

Ahora, se observa que otro de los argumentos esgrimidos por la recurrente en contra del Auto que negó el mandamiento de pago, es el relativo a considerar que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que, afirma, la notificación de dicha providencia hace las veces de requerimiento previo.

No obstante, el Despacho se aparta de la interpretación efectuada por la recurrente, teniendo en cuenta que, en primer lugar, no es admisible acudir a una figura jurídica de carácter procesal para subsanar los defectos de que adolece el título ejecutivo base de recaudo, los cuales son de carácter sustancial.

En efecto, la constitución en mora en los términos establecidos en el artículo 423 del C.G.P. no puede reemplazar ni suplir las formalidades del título ejecutivo que se requiere para iniciar la demanda ejecutiva de cobro de los aportes pensionales adeudados al Sistema General de Pensiones, pues sus efectos y alcances legales son diferentes.

Nótese que, las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 y echadas de menos en el presente asunto, se hacen necesarias e insustituibles, debido a que las mismas, junto con la liquidación emitida por el Fondo de Pensiones, conforman el título ejecutivo complejo que habilita librar el mandamiento de pago. Es decir, la finalidad de tales requerimientos persuasivos previos no es constituir en mora al empleador que se ha sustraído de su deber de realizar los aportes pensionales, sino permitirle cancelar la deuda de manera previa a activar la jurisdicción, y la constancia de su debido agotamiento hace parte integral del título complejo base de recaudo.

En ese orden, no resulta acertado pretender suplir la existencia misma del título ejecutivo con la notificación del Auto que libra mandamiento de pago, pues resulta claro que esto último tan solo procede ante la adecuada conformación del título ejecutivo y la exigibilidad de las obligaciones contenidas en él. No obstante, si el título complejo requerido en estos casos no se encuentra debidamente conformado, por no acreditarse tanto la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo como la realización de las dos acciones de cobro persuasivo, no hay obligación que resulte exigible y, por tanto, ejecutable, siendo esta una falencia que no puede sanearse con la notificación de una providencia que es posterior a la constitución del título, y a la cual no habría lugar ante la inexistencia del mismo.

Frente a ello, cabe traer a colación lo señalado frente a este tema por el Dr. Marco Antonio Álvarez Gómez, en su libro “*Ensayos sobre el Código General del Proceso*”, a saber:

“Sobre el particular debemos recordar que el derecho a pedir el cumplimiento de una obligación depende, en línea de principio, de la exigibilidad, no de la mora. Lo dice, entre otros, el artículo 1594 del Código Civil, al precisar que “antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal”. (...) Por ende, si la obligación se contrajo pura y simple, el acreedor podrá pedir el pago inmediatamente después de nacida; si fue sometida a plazo, al vencimiento del término respectivo, y si quedó plegada a una condición, una vez que esta se cumpla. Por eso el título, para ser ejecutivo, debe contener una obligación exigible.

(...)

Quiere ello decir que bajo dicho estatuto, (inciso 2º, artículo 94 y artículo 423 del C.G.P.), el estado de mora – cuando sea necesario – ya no condiciona el derecho a pedir el cumplimiento, o lo que es igual, que cualquiera que sea la obligación (...) el acreedor puede demandar ejecutivamente a su deudor y obtener mandamiento de pago desde que la obligación se hizo exigible.

(...)

Aunque el artículo 423 del Código General del Proceso precisa que “los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación”, lo cierto es que el pago pudo demandarse sin estar en mora el deudor, y el mandamiento librarse sin recato por esa inadvertencia. Los efectos a los que se refiere esa disposición conciernen a la indemnización de perjuicios, porque es asunto también averiguado que salvo el caso de las obligaciones de no hacer, ella se debe desde que el deudor se ha constituido en mora (C.C., art- 1615)”

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **GBS INGENIEROS S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al empleador moroso,

éste no se realizó dentro del término previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y tampoco se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, la recurrente afirma que, contrario a lo señalado por el Despacho en el Auto recurrido, **PORVENIR S.A.** sí ha establecido contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 05 y 11 de enero de 2022, por lo que ha ejercido una idónea gestión de cobro de los aportes pensionales que se le adeudan por parte de la demandada. Para acreditar tal circunstancia, aporta un pantallazo donde se relacionan las gestiones que se han adelantado frente al empleador **GBS INGENIEROS S.A.S.** Sin embargo, conviene realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, debe resaltarse que, la manifestación elevada por la parte actora no puede entenderse como una *subsanación* de los yerros de que adolece el título base de recaudo, pues atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, estas deben estar contenidas en un título que dé plena fe de su existencia por sí mismo; es decir, los documentos que se aporten para acreditar la conformación del título complejo deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio que no es propio del proceso ejecutivo.

En segundo lugar, se le pone de presente a la parte actora que no es viable aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado, y así lo ha expresado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá², al señalar lo siguiente:

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

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

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

En ese orden de ideas, no es procedente tener el pantallazo inmerso en el escrito del recurso de reposición como elemento constitutivo del título ejecutivo complejo, ya que todos los documentos que lo componen debieron aportarse desde la presentación de la demanda, no con posterioridad.

Y, en tercer lugar, se resalta que, aunque en dicho pantallazo tan solo se evidencian 2 gestiones realizadas después de haberse expedido la liquidación que presta mérito ejecutivo, lo cierto es que ninguna de ellas corresponde al trámite del *primer contacto para cobro persuasivo*, toda vez que, estas no solo datan de una fecha posterior al término de 15 días calendario previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 para el envío del *primer contacto para cobro persuasivo*, sino que, además, corresponden a trámites ajenos al cumplimiento de las acciones persuasivas, pues se trata de: (i) el “*envío de correo electrónico con notificación de inicio de demanda ejecutiva, entrega exitosa*”; y (ii) el reenvío del mismo mensaje de datos, junto con una llamada “*efectiva*” realizada el día 11 de enero de 2022 bajo el asunto “*Solicitud de Aportes*”, con confirmación de recibido del mismo.

Lo anterior, además de evidenciar que dicha información no conlleva a enervar la decisión adoptada en el Auto recurrido, refuerza el argumento de que no se dio cumplimiento a las acciones de cobro persuasivo en los términos y con las indicaciones previstas en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

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

En ese orden, su labor no consiste en el simple recaudo de los aportes, sino que, como administrador de esos recursos, tiene la obligación legal de vigilancia, a fin de que estos

se hagan efectivos aun ejerciendo, de ser necesario, las acciones coercitivas pertinentes. Como lo ha establecido esta corporación en la sentencia CSJ SL4539-2018 rememorando la CSJ SL34270, 22 jul. 2008:

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

Así las cosas, es dable concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame.

Conforme a lo expuesto, la **A.F.P. PORVENIR** no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 para que se libere el mandamiento de pago solicitado, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 25 de enero de 2022.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 018 del 25 de enero 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-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00074-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **SOLVECO INGENIERIA S.A.S.**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 060

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **MAICOL STIVEN TORRES MELO**, mediante memorial del 28 de enero de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 019 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, frente a lo indicado por el Despacho en relación con los dos requerimientos al deudor, la demandante sí ha intentado establecer contacto con la demandada en una ocasión, a saber, el día 04 de enero de 2022.

En segundo lugar, refiere que, tal como lo señala la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la A.F.P., pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer lugar, afirma que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que la notificación de dicha providencia hace las veces de tal requerimiento.

Finalmente, resalta que la entidad demandante llevó a cabo una gestión idónea y oportuna de cobro de los aportes pensionales obligatorios no cotizados por parte de la demandada, y la constituyó en mora en debida forma, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 y en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

La inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de (i) haber realizado una gestión de cobro idónea y oportuna, respecto de los aportes pensionales adeudados por la demandada, siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994; y (ii) la no necesidad de realizar las acciones persuasivas, pues las mismas no hacen parte del título ejecutivo complejo, sino que corresponden únicamente a una herramienta para buscar el pago voluntario de las sumas adeudadas.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución 2082 de 2016 no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente,

sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio***

¹ Sentencia C-439 de 2016

de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la

liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

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

En este punto es necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo para el cobro de los aportes pensionales en mora.

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

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

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

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

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

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

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-

00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Con base en lo anterior, debe concluirse que no son de recibo los argumentos del recurrente tendientes a señalar que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son necesarias para conformar el título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora, constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible.

Ahora, se observa que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente en contra del Auto que negó el mandamiento de pago, es el relativo a considerar que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que, afirma, la notificación de dicha providencia hace las veces de requerimiento previo.

No obstante, el Despacho se aparta de la interpretación efectuada por el recurrente, teniendo en cuenta que, en primer lugar, no es admisible acudir a una figura jurídica de carácter procesal para subsanar los defectos de que adolece el título ejecutivo base de recaudo, los cuales son de carácter sustancial.

En efecto, la constitución en mora en los términos establecidos en el artículo 423 del C.G.P. no puede reemplazar ni suplir las formalidades del título ejecutivo que se requiere para iniciar la demanda ejecutiva de cobro de los aportes pensionales adeudados al Sistema General de Pensiones, pues sus efectos y alcances legales son diferentes.

Nótese que, las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 y echadas de menos en el presente asunto, se hacen necesarias e insustituibles, debido a que las mismas, junto con la liquidación emitida por el Fondo de Pensiones, conforman el título ejecutivo complejo que habilita librar el mandamiento de pago. Es decir, la finalidad de tales requerimientos persuasivos previos no es constituir en mora al empleador que se ha sustraído de su deber de realizar los aportes pensionales, sino permitirle cancelar la deuda de manera previa a activar la jurisdicción, y la constancia de su debido agotamiento hace parte integral del título complejo base de recaudo.

En ese orden, no resulta acertado pretender suplir la existencia misma del título ejecutivo con la notificación del Auto que libra mandamiento de pago, pues resulta claro que esto último tan solo procede ante la adecuada conformación del título ejecutivo y la exigibilidad de las obligaciones contenidas en él. No obstante, si el título complejo requerido en estos casos no se encuentra debidamente conformado, por no acreditarse tanto la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo como la realización de las dos acciones de cobro persuasivo, no hay obligación que resulte exigible y, por tanto, ejecutable, siendo esta una falencia que no puede sanearse con la notificación de una providencia que es posterior a la constitución del título, y a la cual no habría lugar ante la inexistencia del mismo.

Frente a ello, cabe traer a colación lo señalado frente a este tema por el Dr. Marco Antonio Álvarez Gómez, en su libro *“Ensayos sobre el Código General del Proceso”*, a saber:

“Sobre el particular debemos recordar que el derecho a pedir el cumplimiento de una obligación depende, en línea de principio, de la exigibilidad, no de la mora. Lo dice, entre otros, el artículo 1594 del Código Civil, al precisar que “antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal”. (...) Por ende, si la obligación se contrajo pura y simple, el acreedor podrá pedir el pago inmediatamente después de nacida; si fue sometida a plazo, al vencimiento del término respectivo, y si quedó plegada a una condición, una vez que esta se cumpla. Por eso el título, para ser ejecutivo, debe contener una obligación exigible.

(...)

Quiere ello decir que bajo dicho estatuto, (inciso 2º, artículo 94 y artículo 423 del C.G.P.), el estado de mora – cuando sea necesario – ya no condiciona el derecho a pedir el cumplimiento, o lo que es igual, que cualquiera que sea la obligación (...) el acreedor puede demandar ejecutivamente a su deudor y obtener mandamiento de pago desde que la obligación se hizo exigible.

(...)

Aunque el artículo 423 del Código General del Proceso precisa que “los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación”, lo cierto es que el pago pudo demandarse sin estar en mora el deudor, y el mandamiento librarse sin recato por esa inadvertencia. Los efectos a los que se refiere esa disposición conciernen a la indemnización de perjuicios, porque es asunto también averiguado que salvo el caso de las obligaciones de no hacer, ella se debe desde que el deudor se ha constituido en mora (C.C., art- 1615)”

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales y los intereses adeudados por el empleador **SOLVECO INGENIERÍA S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al

empleador moroso, éste no se realizó dentro del término previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y tampoco se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo* previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016.

Frente a lo anterior, el recurrente afirma que, contrario a lo señalado por el Despacho en el Auto recurrido, **PORVENIR S.A.** sí ha establecido contacto con la demandada en una ocasión, a saber, el día 04 de enero de 2022, por lo que ha ejercido una idónea gestión de cobro de los aportes pensionales que se le adeudan por parte de la demandada. Para acreditar tal circunstancia, aporta un pantallazo donde se relacionan las gestiones que se han adelantado frente al empleador **SOLVECO INGENIERÍA S.A.S.** Sin embargo, conviene realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, debe resaltarse que, la manifestación elevada por la parte actora no puede entenderse como una *subsanación* de los yerros de que adolece el título base de recaudo, pues atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, estas deben estar contenidas en un título que dé plena fe de su existencia por sí mismo; es decir, los documentos que se aporten para acreditar la conformación del título complejo deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio que no es propio del proceso ejecutivo.

En segundo lugar, se le pone de presente a la parte actora que no es viable aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado, y así lo ha expresado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá², al señalar lo siguiente:

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

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

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

En ese orden de ideas, no es procedente tener el pantallazo inmerso en el escrito del recurso de reposición como elemento constitutivo del título ejecutivo complejo, ya que todos los documentos que lo componen debieron aportarse desde la presentación de la demanda, no con posterioridad.

Y, en tercer lugar, se resalta que, aunque en dicho pantallazo tan solo se evidencia una gestión realizada después de haberse expedido la liquidación que presta mérito ejecutivo, lo cierto es que esta no corresponde al trámite del *primer contacto para cobro persuasivo*, toda vez que, la misma no solo data de una fecha posterior al término de 15 días calendario previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 para el envío del *primer contacto para cobro persuasivo*, sino que, además, corresponde a un trámite ajeno al cumplimiento de las acciones persuasivas, pues se trata del “*envío de correo electrónico al aportante con la notificación de inicio de demanda ejecutiva, entrega exitosa*”.

Lo anterior, además de evidenciar que dicha información no conlleva a enervar la decisión adoptada en el Auto recurrido, refuerza el argumento de que no se dio cumplimiento a las acciones de cobro persuasivo en los términos y con las indicaciones previstas en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

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

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

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

Así las cosas, es dable concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame.

Conforme a lo expuesto, la **A.F.P. PORVENIR** no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 para que se libre el mandamiento de pago solicitado, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 25 de enero de 2022.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 019 del 25 de enero 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-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00075-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **RISO PUBLICIDAD S.A.S.**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 061

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **MAICOL STIVEN TORRES MELO**, mediante memorial del 27 de enero de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 020 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, frente a lo indicado por el Despacho en relación con los dos requerimientos al deudor, la demandante sí ha intentado establecer contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 04 y 07 de enero de 2022.

En segundo lugar, refiere que, tal como lo señala la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la A.F.P., pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer lugar, afirma que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que la notificación de dicha providencia hace las veces de tal requerimiento.

Finalmente, resalta que la entidad demandante llevó a cabo una gestión idónea y oportuna de cobro de los aportes pensionales obligatorios no cotizados por parte de la demandada, y la constituyó en mora en debida forma, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 y en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

La inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de (i) haber realizado una gestión de cobro idónea y oportuna, respecto de los aportes pensionales adeudados por la demandada, siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994; y (ii) la no necesidad de realizar las acciones persuasivas, pues las mismas no hacen parte del título ejecutivo complejo, sino que corresponden únicamente a una herramienta para buscar el pago voluntario de las sumas adeudadas.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución 2082 de 2016 no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente,

sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio***

¹ Sentencia C-439 de 2016

de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la

liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

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

En este punto es necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo para el cobro de los aportes pensionales en mora.

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

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

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

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

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

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

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-

00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Con base en lo anterior, debe concluirse que no son de recibo los argumentos del recurrente tendientes a señalar que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son necesarias para conformar el título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora, constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible.

Ahora, se observa que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente en contra del Auto que negó el mandamiento de pago, es el relativo a considerar que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que, afirma, la notificación de dicha providencia hace las veces de requerimiento previo.

No obstante, el Despacho se aparta de la interpretación efectuada por el recurrente, teniendo en cuenta que, en primer lugar, no es admisible acudir a una figura jurídica de carácter procesal para subsanar los defectos de que adolece el título ejecutivo base de recaudo, los cuales son de carácter sustancial.

En efecto, la constitución en mora en los términos establecidos en el artículo 423 del C.G.P. no puede reemplazar ni suplir las formalidades del título ejecutivo que se requiere para iniciar la demanda ejecutiva de cobro de los aportes pensionales adeudados al Sistema General de Pensiones, pues sus efectos y alcances legales son diferentes.

Nótese que, las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 y echadas de menos en el presente asunto, se hacen necesarias e insustituibles, debido a que las mismas, junto con la liquidación emitida por el Fondo de Pensiones, conforman el título ejecutivo complejo que habilita librar el mandamiento de pago. Es decir, la finalidad de tales requerimientos persuasivos previos no es constituir en mora al empleador que se ha sustraído de su deber de realizar los aportes pensionales, sino permitirle cancelar la deuda de manera previa a activar la jurisdicción, y la constancia de su debido agotamiento hace parte integral del título complejo base de recaudo.

En ese orden, no resulta acertado pretender suplir la existencia misma del título ejecutivo con la notificación del Auto que libra mandamiento de pago, pues resulta claro que esto último tan solo procede ante la adecuada conformación del título ejecutivo y la exigibilidad de las obligaciones contenidas en él. No obstante, si el título complejo requerido en estos casos no se encuentra debidamente conformado, por no acreditarse tanto la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo como la realización de las dos acciones de cobro persuasivo, no hay obligación que resulte exigible y, por tanto, ejecutable, siendo esta una falencia que no puede sanearse con la notificación de una providencia que es posterior a la constitución del título, y a la cual no habría lugar ante la inexistencia del mismo.

Frente a ello, cabe traer a colación lo señalado frente a este tema por el Dr. Marco Antonio Álvarez Gómez, en su libro *“Ensayos sobre el Código General del Proceso”*, a saber:

“Sobre el particular debemos recordar que el derecho a pedir el cumplimiento de una obligación depende, en línea de principio, de la exigibilidad, no de la mora. Lo dice, entre otros, el artículo 1594 del Código Civil, al precisar que “antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal”. (...) Por ende, si la obligación se contrajo pura y simple, el acreedor podrá pedir el pago inmediatamente después de nacida; si fue sometida a plazo, al vencimiento del término respectivo, y si quedó plegada a una condición, una vez que esta se cumpla. Por eso el título, para ser ejecutivo, debe contener una obligación exigible.

(...)

Quiere ello decir que bajo dicho estatuto, (inciso 2º, artículo 94 y artículo 423 del C.G.P.), el estado de mora – cuando sea necesario – ya no condiciona el derecho a pedir el cumplimiento, o lo que es igual, que cualquiera que sea la obligación (...) el acreedor puede demandar ejecutivamente a su deudor y obtener mandamiento de pago desde que la obligación se hizo exigible.

(...)

Aunque el artículo 423 del Código General del Proceso precisa que “los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación”, lo cierto es que el pago pudo demandarse sin estar en mora el deudor, y el mandamiento librarse sin recato por esa inadvertencia. Los efectos a los que se refiere esa disposición conciernen a la indemnización de perjuicios, porque es asunto también averiguado que salvo el caso de las obligaciones de no hacer, ella se debe desde que el deudor se ha constituido en mora (C.C., art- 1615)”

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales adeudados por el empleador **RISO PUBLICIDAD S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al empleador moroso,

éste no se realizó dentro del término previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y tampoco se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo*.

Frente a lo anterior, el recurrente afirma que, contrario a lo señalado por el Despacho en el Auto recurrido, **PORVENIR S.A.** sí ha establecido contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 04 y 07 de enero de 2022, por lo que ha ejercido una idónea gestión de cobro de los aportes pensionales que se le adeudan por parte de la demandada. Para acreditar tal circunstancia, aporta un pantallazo donde se relacionan las gestiones que se han adelantado frente al empleador **RISO PUBLICIDAD S.A.S.** Sin embargo, conviene realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, debe resaltarse que, la manifestación elevada por la parte actora no puede entenderse como una *subsanción* de los yerros de que adolece el título base de recaudo, pues atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, estas deben estar contenidas en un título que dé plena fe de su existencia por sí mismo; es decir, los documentos que se aporten para acreditar la conformación del título complejo deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio que no es propio del proceso ejecutivo.

En segundo lugar, se le pone de presente a la parte actora que no es viable aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado, y así lo ha expresado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá², al señalar lo siguiente:

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

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

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

En ese orden de ideas, no es procedente tener el pantallazo inmerso en el escrito del recurso de reposición como elemento constitutivo del título ejecutivo complejo, ya que todos los documentos que lo componen debieron aportarse desde la presentación de la demanda, no con posterioridad.

Y, en tercer lugar, se resalta que, aunque en dicho pantallazo tan solo se evidencian 2 gestiones realizadas después de haberse expedido la liquidación que presta mérito ejecutivo, lo cierto es que ninguna de ellas corresponde al trámite del *primer contacto para cobro persuasivo*, toda vez que, estas no solo datan de una fecha posterior al término de 15 días calendario previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 para el envío del *primer contacto para cobro persuasivo*, sino que, además, corresponden a trámites ajenos al cumplimiento de las acciones persuasivas, pues se trata de: (i) el “*envío de correo electrónico al aportante con la notificación de inicio de demanda ejecutiva, entrega exitosa*”; y (ii) una llamada “*fallida*” realizada el día 07 de enero de 2022, la cual no fue contestada, siendo que, como se señaló en la providencia recurrida, el primer requerimiento debe hacerse por escrito al deudor.

Lo anterior, además de evidenciar que dicha información no conlleva a enervar la decisión adoptada en el Auto recurrido, refuerza el argumento de que no se dio cumplimiento a las acciones de cobro persuasivo en los términos y con las indicaciones previstas en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

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

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

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

Así las cosas, es dable concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame.

Conforme a lo expuesto, la **A.F.P. PORVENIR** no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 para que se libere el mandamiento de pago solicitado, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 25 de enero de 2022.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 020 del 25 de enero 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-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00078-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **CL TIENE 24/7 S.A.S.**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO INTERLOCUTORIO 062

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **MAICOL STIVEN TORRES MELO**, mediante memorial del 27 de enero de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 021 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, frente a lo indicado por el Despacho en relación con los dos requerimientos al deudor, la demandante sí ha intentado establecer contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 04 y 07 de enero de 2022.

En segundo lugar, refiere que, tal como lo señala la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la A.F.P., pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer lugar, afirma que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que la notificación de dicha providencia hace las veces de tal requerimiento.

Finalmente, resalta que la entidad demandante llevó a cabo una gestión idónea y oportuna de cobro de los aportes pensionales obligatorios no cotizados por parte de la demandada, y la constituyó en mora en debida forma, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 y en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

La inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de (i) haber realizado una gestión de cobro idónea y oportuna, respecto de los aportes pensionales adeudados por la demandada, siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994; y (ii) la no necesidad de realizar las acciones persuasivas, pues las mismas no hacen parte del título ejecutivo complejo, sino que corresponden únicamente a una herramienta para buscar el pago voluntario de las sumas adeudadas.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución 2082 de 2016 no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente,

sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomía* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio***

¹ Sentencia C-439 de 2016

de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la

liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

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

En este punto es necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo para el cobro de los aportes pensionales en mora.

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

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

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

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

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

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

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-

00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Con base en lo anterior, debe concluirse que no son de recibo los argumentos del recurrente tendientes a señalar que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son necesarias para conformar el título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora, constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible.

Ahora, se observa que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente en contra del Auto que negó el mandamiento de pago, es el relativo a considerar que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que, afirma, la notificación de dicha providencia hace las veces de requerimiento previo.

No obstante, el Despacho se aparta de la interpretación efectuada por el recurrente, teniendo en cuenta que, en primer lugar, no es admisible acudir a una figura jurídica de carácter procesal para subsanar los defectos de que adolece el título ejecutivo base de recaudo, los cuales son de carácter sustancial.

En efecto, la constitución en mora en los términos establecidos en el artículo 423 del C.G.P. no puede reemplazar ni suplir las formalidades del título ejecutivo que se requiere para iniciar la demanda ejecutiva de cobro de los aportes pensionales adeudados al Sistema General de Pensiones, pues sus efectos y alcances legales son diferentes.

Nótese que, las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 y echadas de menos en el presente asunto, se hacen necesarias e insustituibles, debido a que las mismas, junto con la liquidación emitida por el Fondo de Pensiones, conforman el título ejecutivo complejo que habilita librar el mandamiento de pago. Es decir, la finalidad de tales requerimientos persuasivos previos no es constituir en mora al empleador que se ha sustraído de su deber de realizar los aportes pensionales, sino permitirle cancelar la deuda de manera previa a activar la jurisdicción, y la constancia de su debido agotamiento hace parte integral del título complejo base de recaudo.

En ese orden, no resulta acertado pretender suplir la existencia misma del título ejecutivo con la notificación del Auto que libra mandamiento de pago, pues resulta claro que esto último tan solo procede ante la adecuada conformación del título ejecutivo y la exigibilidad de las obligaciones contenidas en él. No obstante, si el título complejo requerido en estos casos no se encuentra debidamente conformado, por no acreditarse tanto la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo como la realización de las dos acciones de cobro persuasivo, no hay obligación que resulte exigible y, por tanto, ejecutable, siendo esta una falencia que no puede sanearse con la notificación de una providencia que es posterior a la constitución del título, y a la cual no habría lugar ante la inexistencia del mismo.

Frente a ello, cabe traer a colación lo señalado frente a este tema por el Dr. Marco Antonio Álvarez Gómez, en su libro *“Ensayos sobre el Código General del Proceso”*, a saber:

“Sobre el particular debemos recordar que el derecho a pedir el cumplimiento de una obligación depende, en línea de principio, de la exigibilidad, no de la mora. Lo dice, entre otros, el artículo 1594 del Código Civil, al precisar que “antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal”. (...) Por ende, si la obligación se contrajo pura y simple, el acreedor podrá pedir el pago inmediatamente después de nacida; si fue sometida a plazo, al vencimiento del término respectivo, y si quedó plegada a una condición, una vez que esta se cumpla. Por eso el título, para ser ejecutivo, debe contener una obligación exigible.

(...)

Quiere ello decir que bajo dicho estatuto, (inciso 2º, artículo 94 y artículo 423 del C.G.P.), el estado de mora – cuando sea necesario – ya no condiciona el derecho a pedir el cumplimiento, o lo que es igual, que cualquiera que sea la obligación (...) el acreedor puede demandar ejecutivamente a su deudor y obtener mandamiento de pago desde que la obligación se hizo exigible.

(...)

Aunque el artículo 423 del Código General del Proceso precisa que “los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación”, lo cierto es que el pago pudo demandarse sin estar en mora el deudor, y el mandamiento librarse sin recato por esa inadvertencia. Los efectos a los que se refiere esa disposición conciernen a la indemnización de perjuicios, porque es asunto también averiguado que salvo el caso de las obligaciones de no hacer, ella se debe desde que el deudor se ha constituido en mora (C.C., art- 1615)”

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales y los intereses adeudados por el empleador **CL TIENE 24/7 S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al empleador

moroso, éste no se realizó dentro del término previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y tampoco se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo*.

Frente a lo anterior, el recurrente afirma que, contrario a lo señalado por el Despacho en el Auto recurrido, **PORVENIR S.A.** sí ha establecido contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 04 y 07 de enero de 2022, por lo que ha ejercido una idónea gestión de cobro de los aportes pensionales que se le adeudan por parte de la demandada. Para acreditar tal circunstancia, aporta un pantallazo donde se relacionan las gestiones que se han adelantado frente al empleador **CL TIENE 24/7 S.A.S.** Sin embargo, conviene realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, debe resaltarse que, la manifestación elevada por la parte actora no puede entenderse como una *subsanción* de los yerros de que adolece el título base de recaudo, pues atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, estas deben estar contenidas en un título que dé plena fe de su existencia por sí mismo; es decir, los documentos que se aporten para acreditar la conformación del título complejo deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio que no es propio del proceso ejecutivo.

En segundo lugar, se le pone de presente a la parte actora que no es viable aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado, y así lo ha expresado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá², al señalar lo siguiente:

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

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

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

En ese orden de ideas, no es procedente tener el pantallazo inmerso en el escrito del recurso de reposición como elemento constitutivo del título ejecutivo complejo, ya que todos los documentos que lo componen debieron aportarse desde la presentación de la demanda, no con posterioridad.

Y, en tercer lugar, se resalta que, aunque en dicho pantallazo tan solo se evidencian 2 gestiones realizadas después de haberse expedido la liquidación que presta mérito ejecutivo, lo cierto es que ninguna de ellas corresponde al trámite del *primer contacto para cobro persuasivo*, toda vez que, estas no solo datan de una fecha posterior al término de 15 días calendario previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 para el envío del *primer contacto para cobro persuasivo*, sino que, además, corresponden a trámites ajenos al cumplimiento de las acciones persuasivas, pues se trata de: (i) el “*envío de correo electrónico al aportante con la notificación de inicio de demanda ejecutiva, entrega exitosa*”; y (ii) una llamada “*efectiva*” realizada el día 07 de enero de 2022, bajo el asunto “*Solicitud de soportes*”, siendo que, como se señaló en la providencia recurrida, el primer requerimiento debe hacerse por escrito al deudor.

Lo anterior, además de evidenciar que dicha información no conlleva a enervar la decisión adoptada en el Auto recurrido, refuerza el argumento de que no se dio cumplimiento a las acciones de cobro persuasivo en los términos y con las indicaciones previstas en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

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

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

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

Así las cosas, es dable concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame.

Conforme a lo expuesto, la **A.F.P. PORVENIR** no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 para que se libere el mandamiento de pago solicitado, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 25 de enero de 2022.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 021 del 25 de enero 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-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ



INFORME SECRETARIAL- Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022, al Despacho de la Juez, la presente **DEMANDA EJECUTIVA LABORAL DE ÚNICA INSTANCIA**, radicada bajo el número **11001-41-05-008-2022-00081-00**, de la **A.F.P. PORVENIR S.A.** en contra de **DISTRIBUCIONES AXA S.A.S.**, informando que el apoderado de la parte demandante, interpone recurso de reposición en contra del Auto que negó el mandamiento de pago. Pendiente por resolver, sírvase proveer.

GLADYS DANIELA PÉREZ SILVA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ

AUTO INTERLOCUTORIO 063

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2022

El apoderado de la parte demandante, Dr. **MAICOL STIVEN TORRES MELO**, mediante memorial del 27 de enero de 2021 interpone recurso de reposición en contra del Auto Interlocutorio No. 022 del 25 de enero de 2022, por medio del cual se negó el mandamiento de pago.

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

En primer lugar, señala que, frente a lo indicado por el Despacho en relación con los dos requerimientos al deudor, la demandante sí ha intentado establecer contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 07 y 08 de enero de 2022.

En segundo lugar, refiere que, tal como lo señala la Resolución 2082 de 2016, las acciones persuasivas tienen como finalidad propender por el pago voluntario de las obligaciones incorporadas en el título ejecutivo emitido por la A.F.P., pero en ningún caso conforman una unidad jurídica para constituir el título ejecutivo complejo.

En tercer lugar, afirma que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que la notificación de dicha providencia hace las veces de tal requerimiento.

Finalmente, resalta que la entidad demandante llevó a cabo una gestión idónea y oportuna de cobro de los aportes pensionales obligatorios no cotizados por parte de la demandada, y la constituyó en mora en debida forma, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994 y en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

CONSIDERACIONES

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

En el presente caso, se observa que el recurso de reposición fue elevado dentro del término legal correspondiente, esto es, dentro de los dos días siguientes a la notificación por estado del Auto del 25 de enero 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 que generen su revocatoria, por las razones que pasan a exponerse.

La inconformidad de la parte demandante radica en la aplicación de los estándares de cobro previstos en la Resolución 2082 de 2016 como requisito previo para iniciar la acción judicial de cobro de los aportes pensionales dejados de cancelar por los empleadores al Sistema General de Pensiones. Lo anterior, bajo el argumento de (i) haber realizado una gestión de cobro idónea y oportuna, respecto de los aportes pensionales adeudados por la demandada, siguiendo los parámetros establecidos en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 5 del Decreto 2633 de 1994; y (ii) la no necesidad de realizar las acciones persuasivas, pues las mismas no hacen parte del título ejecutivo complejo, sino que corresponden únicamente a una herramienta para buscar el pago voluntario de las sumas adeudadas.

Al respecto, es importante señalar que, en la providencia que se ataca, la Resolución 2082 de 2016 no fue traída a colación y no fue aplicada de manera autónoma e independiente,

sino por mandato del párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, corresponde a las **administradoras** (sin hacer ninguna distinción) del Sistema de Protección Social continuar adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual, es su *obligación* aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; estándares que, precisamente, se encuentran contenidos en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

Dicho fenómeno jurídico ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como una *antinomia* entre disposiciones jurídicas, entendiéndose la misma como:

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

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

*“(i) el **criterio jerárquico**, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el **criterio cronológico**, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio***

¹ Sentencia C-439 de 2016

de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bajo ese entendido, resulta claro que la obligación contenida en el párrafo 1º del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es de estricta observancia y, dado que dicha norma remite directamente a la Resolución 2082 de 2016 expedida por la UGPP, es por lo que se encuentra ajustada a derecho la exigencia que este Juzgado hace del cumplimiento de los requisitos allí previstos para la constitución del título ejecutivo complejo, a saber, (i) la

liquidación que presta mérito ejecutivo expedida por la A.F.P. y (ii) las acciones persuasivas que implican requerir al deudor como mínimo dos veces en determinados períodos de tiempo, tal como se expuso en el Auto que negó el mandamiento de pago.

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

En este punto es necesario hacer énfasis acerca de la naturaleza jurídica del título ejecutivo para el cobro de los aportes pensionales en mora.

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

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

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

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

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

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

Dentro de esa misma Corporación, el Magistrado Germán Varela Collazos, en Autos del 26 de julio de 2019, dentro de los expedientes con radicados Nos. 76001-31-05-017-2018-

00794-01, 76001-31-05-017-2018-00660-01 y 76001-31-05-006-2018-00007-01, frente al trámite de cobro de los aportes pensionales en mora, resaltó que el título ejecutivo base de la ejecución debe ser *complejo*, para que la obligación cumpla con el requisito de exigibilidad.

Con base en lo anterior, debe concluirse que no son de recibo los argumentos del recurrente tendientes a señalar que las comunicaciones que conforman las acciones persuasivas no son necesarias para conformar el título ejecutivo complejo para impetrar la acción ejecutiva laboral. Por el contrario, para el Juzgado, aquellas sí comportan gran importancia, toda vez que, son precisamente las dos comunicaciones de cobro persuasivo previstas en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, las que, junto con la liquidación elaborada por la administradora, constituyen la unidad jurídica que se requiere para la existencia del título ejecutivo complejo, el cual sólo así estructurado, representa la obligación clara, expresa y exigible.

Ahora, se observa que otro de los argumentos esgrimidos por el recurrente en contra del Auto que negó el mandamiento de pago, es el relativo a considerar que el artículo 423 del C.G.P. suple el requisito de constituir en mora al deudor previo a librar el mandamiento de pago, de manera que, afirma, la notificación de dicha providencia hace las veces de requerimiento previo.

No obstante, el Despacho se aparta de la interpretación efectuada por el recurrente, teniendo en cuenta que, en primer lugar, no es admisible acudir a una figura jurídica de carácter procesal para subsanar los defectos de que adolece el título ejecutivo base de recaudo, los cuales son de carácter sustancial.

En efecto, la constitución en mora en los términos establecidos en el artículo 423 del C.G.P. no puede reemplazar ni suplir las formalidades del título ejecutivo que se requiere para iniciar la demanda ejecutiva de cobro de los aportes pensionales adeudados al Sistema General de Pensiones, pues sus efectos y alcances legales son diferentes.

Nótese que, las acciones persuasivas de que trata el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 y echadas de menos en el presente asunto, se hacen necesarias e insustituibles, debido a que las mismas, junto con la liquidación emitida por el Fondo de Pensiones, conforman el título ejecutivo complejo que habilita librar el mandamiento de pago. Es decir, la finalidad de tales requerimientos persuasivos previos no es constituir en mora al empleador que se ha sustraído de su deber de realizar los aportes pensionales, sino permitirle cancelar la deuda de manera previa a activar la jurisdicción, y la constancia de su debido agotamiento hace parte integral del título complejo base de recaudo.

En ese orden, no resulta acertado pretender suplir la existencia misma del título ejecutivo con la notificación del Auto que libra mandamiento de pago, pues resulta claro que esto último tan solo procede ante la adecuada conformación del título ejecutivo y la exigibilidad de las obligaciones contenidas en él. No obstante, si el título complejo requerido en estos casos no se encuentra debidamente conformado, por no acreditarse tanto la elaboración de la liquidación que presta mérito ejecutivo como la realización de las dos acciones de cobro persuasivo, no hay obligación que resulte exigible y, por tanto, ejecutable, siendo esta una falencia que no puede sanearse con la notificación de una providencia que es posterior a la constitución del título, y a la cual no habría lugar ante la inexistencia del mismo.

Frente a ello, cabe traer a colación lo señalado frente a este tema por el Dr. Marco Antonio Álvarez Gómez, en su libro “*Ensayos sobre el Código General del Proceso*”, a saber:

“Sobre el particular debemos recordar que el derecho a pedir el cumplimiento de una obligación depende, en línea de principio, de la exigibilidad, no de la mora. Lo dice, entre otros, el artículo 1594 del Código Civil, al precisar que “antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal”. (...) Por ende, si la obligación se contrajo pura y simple, el acreedor podrá pedir el pago inmediatamente después de nacida; si fue sometida a plazo, al vencimiento del término respectivo, y si quedó plegada a una condición, una vez que esta se cumpla. Por eso el título, para ser ejecutivo, debe contener una obligación exigible.

(...)

Quiere ello decir que bajo dicho estatuto, (inciso 2º, artículo 94 y artículo 423 del C.G.P.), el estado de mora – cuando sea necesario – ya no condiciona el derecho a pedir el cumplimiento, o lo que es igual, que cualquiera que sea la obligación (...) el acreedor puede demandar ejecutivamente a su deudor y obtener mandamiento de pago desde que la obligación se hizo exigible.

(...)

Aunque el artículo 423 del Código General del Proceso precisa que “los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación”, lo cierto es que el pago pudo demandarse sin estar en mora el deudor, y el mandamiento librarse sin recato por esa inadvertencia. Los efectos a los que se refiere esa disposición conciernen a la indemnización de perjuicios, porque es asunto también averiguado que salvo el caso de las obligaciones de no hacer, ella se debe desde que el deudor se ha constituido en mora (C.C., art- 1615)”

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

Ello por cuanto, si bien se allegó la *liquidación que presta mérito ejecutivo* con el detalle de los aportes pensionales y los intereses adeudados por el empleador **DISTRIBUCIONES AXA S.A.S.**, así como copia del *primer contacto para cobro persuasivo* realizado por escrito al

empleador moroso, éste no se realizó dentro del término previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016, y tampoco se aportó el *segundo contacto para cobro persuasivo*. Además, porque se evidenció una incongruencia entre los valores indicados en la demanda, en la liquidación que presta mérito ejecutivo y en el primer requerimiento, que hace que no exista un título claro y exigible.

Frente a lo anterior, el recurrente afirma que, contrario a lo señalado por el Despacho en el Auto recurrido, **PORVENIR S.A.** sí ha establecido contacto con la demandada en dos ocasiones, a saber, los días 07 y 08 de enero de 2022, por lo que ha ejercido una idónea gestión de cobro de los aportes pensionales que se le adeudan por parte de la demandada. Para acreditar tal circunstancia, aporta un pantallazo donde se relacionan las gestiones que se han adelantado frente al empleador **DISTRIBUCIONES AXA S.A.S.** Sin embargo, conviene realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, debe resaltarse que, la manifestación elevada por la parte actora no puede entenderse como una *subsanción* de los yerros de que adolece el título base de recaudo, pues atendiendo a la naturaleza y finalidad propias del proceso ejecutivo, que no es otra que la satisfacción de obligaciones insatisfechas y no su declaratoria, estas deben estar contenidas en un título que dé plena fe de su existencia por sí mismo; es decir, los documentos que se aporten para acreditar la conformación del título complejo deben dar cuenta de la existencia de la obligación reclamada con una claridad tal que no necesite mayores explicaciones ni interpretaciones, pues ello implicaría entrar en un debate procesal y probatorio que no es propio del proceso ejecutivo.

En segundo lugar, se le pone de presente a la parte actora que no es viable aportar los documentos faltantes para la conformación del título a través de recursos o, incluso, solicitar que ello se hiciera de manera oficiosa por parte del Juzgado, y así lo ha expresado la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá², al señalar lo siguiente:

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

En punto de ello, no es válido que la parte ejecutante allegue con la alzada documentación para que ésta sea parte del título que al inicio pretendió ejecutar, más aún que en ésta instancia se revisa el ataque a la decisión del 19 de diciembre de 2017,

² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Labora. Auto del 26 de junio de 2018. Radicado No. 1100131050 39 2017 00464 01. M.P.: Diego Fernando Guerrero Osejo.

data pretérita a la radicación de nuevos documentos.” (Negrillas y subrayas fuera del texto).

En ese orden de ideas, no es procedente tener el pantallazo inmerso en el escrito del recurso de reposición como elemento constitutivo del título ejecutivo complejo, ya que todos los documentos que lo componen debieron aportarse desde la presentación de la demanda, no con posterioridad.

Y, en tercer lugar, se resalta que, aunque en dicho pantallazo tan solo se evidencian 2 gestiones realizadas después de haberse expedido la liquidación que presta mérito ejecutivo, lo cierto es que ninguna de ellas corresponde al trámite del *primer contacto para cobro persuasivo*, toda vez que, estas no solo datan de una fecha posterior al término de 15 días calendario previsto en el artículo 12 de la Resolución 2082 de 2016 para el envío del *primer contacto para cobro persuasivo*, sino que, además, corresponden a trámites ajenos al cumplimiento de las acciones persuasivas, pues se trata de: (i) el “*envío de correo electrónico al aportante con la notificación de inicio de demanda ejecutiva, entrega exitosa*”; y (ii) la constancia de haberse recibido un correo electrónico por parte del aportante con documentos soporte, respecto del cual se dio traslado al Fondo de Pensiones para su verificación.

Lo anterior, además de evidenciar que dicha información no conlleva a enervar la decisión adoptada en el Auto recurrido, refuerza el argumento de que no se dio cumplimiento a las acciones de cobro persuasivo en los términos y con las indicaciones previstas en la Resolución 2082 de 2016.

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

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

*“(…) antes de que la administradora de pensiones traslade las consecuencias del no pago de los aportes al afiliado o sus beneficiarios, debe probar que, previamente cumplieron con su obligación **de manera diligente**, que no es otra sino las correspondientes*

acciones de cobro (...). Pues es responsabilidad de aquellas garantizar la efectividad de los derechos de los afiliados. (...)

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

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

Así las cosas, es dable concluir que, la responsabilidad frente al procedimiento de cobro de aportes pensionales en mora recae única y exclusivamente en la Administradora del Fondo de Pensiones, quien tendrá que acreditar un actuar diligente, pues, de lo contrario, será en ella en quien recaiga la obligación de responder por la prestación pensional que se reclame.

Conforme a lo expuesto, la **A.F.P. PORVENIR** no acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Resolución 2082 de 2016 para que se libre el mandamiento de pago solicitado, de manera que habrá de mantenerse incólume la decisión adoptada en el Auto del 25 de enero de 2022.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el Auto Interlocutorio No. 022 del 25 de enero 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-pequeñas-causas-laborales-de-bogota/2020n1>

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ

