



Problemáticas de cobro ejecutivo de aportes a pensión

Juan David Gil Santa

Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Derecho

Asesores

Oscar Alberto García Arcila

Yeison Octavio Macías González

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Maestría en Derecho
Medellín
2024

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Cita	(Gil Santa, 2024)
-------------	-------------------

Referencia	Gil Santa, J.D. (2024). <i>Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión</i> [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
-------------------	--

Estilo APA 7 (2020)



Maestría en Derecho, Cohorte XII.

Grupo de Investigación: Estado de Derecho y Justicias.

Centro de Investigaciones Jurídicas (CIJ).



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Correos del autor: juan.gils@udea.edu.co y gil.santaj@gmail.com

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Agradecimientos y dedicatoria.

A mi primer amor, la Universidad de Antioquia.

A Cata y a María Camila, por volver y esperarme a que volviera.

Al profe Óscar, por esta tesis.

Y a mamá y papá,

pensionados en cada régimen con un monto que no compensa tantos años de trabajo,

por todo lo demás.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Tabla de contenido

Siglas, acrónimos y abreviaturas.....	6
Resumen.....	7
Abstract.....	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I.....	13
LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL.....	13
CAPÍTULO II	21
OBLIGACIONES DE COTIZACIÓN, DE RECAUDO Y ACCIONES DE COBRO.	21
Las obligaciones.....	21
Régimen legal de las acciones de cobro	31
CAPÍTULO III.....	35
EL PROCESO Y EL TÍTULO EJECUTIVO.....	35
Proceso Ejecutivo	35
El título ejecutivo.....	39
Requisitos formales	40
Requisitos de fondo	42
CAPÍTULO IV	46
ANÁLISIS DEL CONTEXTO	46
¿Quién se beneficia de la creación de los títulos ejecutivos unilaterales?	47
¿Quién limita la facultad exorbitante de las AFP?	52
CAPÍTULO V.....	59
ANÁLISIS SOBRE LOS TÍTULOS EJECUTIVOS EMITIDOS POR LAS AFP	59
¿Cumplen los títulos ejecutivos unilaterales de las AFP con los requisitos de forma y fondo?.....	60
CAPÍTULO VI.....	74
ANÁLISIS SOBRE ASPECTOS PUNTUALES DE LOS PROCESOS EJECUTIVOS ESTUDIADOS.....	74
Constitución de los títulos.....	74
Intereses moratorios.....	76

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Estándar de cobro	78
Prescripción	80
Liquidación del crédito	83
Medidas cautelares	84
RESPUESTA A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	86
¿Vulnera el derecho fundamental al debido proceso de los deudores, el procedimiento mediante el cual se constituyen y se libran en mandamiento de pago los títulos ejecutivos unilaterales de las AFP?	86
CONCLUSIONES	90
REFERENCIAS	93
Bibliográficas	93
Jurisprudenciales	95
ANEXOS	98
Anexo 1. Resumen de los hallazgos del trabajo de campo	98
Anexo 2. Fichas de los expedientes indexadas	101

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Siglas, acrónimos y abreviaturas.

AFP	Aseguradoras de fondos de pensiones.
CGP	Código General del Proceso
CPTSS.	Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social
CST	Código Sustantivo del trabajo.
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RPMPD.	Régimen de prima media con prestación definida
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Resumen

El presente trabajo busca analizar, a la luz de las fuentes del derecho en materia de proceso ejecutivo, la facultad que la Ley 100 de 1993 subroga en las administradoras de fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, para crear títulos ejecutivos de forma unilateral, y si la misma ha permitido que el proceso vulnere los derechos fundamentales de los deudores. Partiendo por indagar de dónde nace esta facultad y cómo responde a un régimen pensional completamente privado, continuando con el estudio del régimen general de los títulos ejecutivos, la estructura del proceso ejecutivo y las obligaciones que le dan origen, para finalmente, con base en más de cien procesos ejecutivos consultados y fichados, problematizar la facultad exorbitante que la ley otorga a los fondos de pensión y la forma en que los jueces deciden respecto del mérito ejecutivo de estos documentos.

Palabras clave: Título ejecutivo, obligaciones unilaterales, proceso ejecutivo, régimen de ahorro individual con solidaridad RAIS, aseguradoras de fondos de pensiones, cobro ejecutivo.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Abstract.

The present work aims to analyze, in light of the sources of law in the field of executive process, the authority granted by Law 100 of 1993 to pension fund administrators under the Individual Savings with Solidarity Regime to unilaterally create executive titles, and whether this has led to violations of the fundamental rights of the debtors. It begins by investigating the origin of this authority and how it responds to a fully private pension system. It then proceeds to examine the general regime of executive titles, the structure of the executive process, and the obligations that give rise to it. Finally, based on an analysis of over a hundred consulted and documented executive processes, it discusses the exceptional authority granted to pension funds by law and how judges' issue and handle executive processes.

Key words: Executive title, Unilateral obligations, Executive process, individual savings scheme with solidarity RAIS, Pension fund insurers.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

INTRODUCCIÓN

El vaivén de las políticas económicas impuestas o adoptadas desde el primer mundo, ha signado el devenir de las decisiones macroeconómicas de los gobiernos de los países en desarrollo. Colombia no ha sido ajeno a ello: en materia pensional, la creación o abolición de regímenes pensionales o la modificación de sus características, también ha seguido el hilo conductor señalado por la globalización.

En la actualidad, uno de los regímenes pensionales que operan en Colombia, esto es, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (en adelante RAIS), se encuentra delegado completamente en Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante AFP), de carácter particular, que administran los recursos de sus afiliados con el fin de generar rendimientos con las lógicas y los métodos propios del sistema financiero.

Así mismo, los aportes a pensión de los afiliados dependientes, es decir, que son trabajadores de un tercero, se encuentran en cabeza de sus empleadores y el incumplimiento del deber de cotización de estos, genera en el fondo de pensiones una obligación de recaudo de los aportes en mora.

De otro lado, un título ejecutivo, que es el instrumento por excelencia para conseguir judicialmente la satisfacción de una obligación, tiene dentro de sus requisitos formales el provenir del deudor o causante o de una sentencia proferida en su contra, según prescribe el artículo 422 del Código General del Proceso. Sin embargo, las AFP del RAIS, fueron dotadas por el legislador

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

colombiano de la facultad de crear títulos de manera unilateral para el cobro de aportes a pensión en mora, es decir, elaborar documentos con fuerza ejecutiva que no provengan de los empleadores morosos, pero que les sean oponibles.

Tal facultad no es otra cosa que una prerrogativa extraordinaria que el Estado otorga a entes particulares, entendida como otra manifestación del modelo liberal de reducción del intervencionismo estatal, en el marco de una delegación más amplia, como la administración completa de un régimen pensional en cabeza de particulares.

Estos documentos, si bien cuentan con regulación respecto de sus medidas de constitución, no son elaborados de manera uniforme por las AFP, ni tampoco son considerados bajo idénticos parámetros por los jueces de la especialidad laboral que conocen de las demandas ejecutivas.

La pregunta que dio origen a esta investigación fue ¿vulnera el derecho fundamental al debido proceso, el procedimiento mediante el cual se generan y se libran en mandamiento de pago los títulos ejecutivos de las AFP? Y sus objetivos, a más de dar respuesta al interrogante planteado, buscan explicar por qué la legislación colombiana subrogó la facultad de crear títulos ejecutivos unilaterales en entidades particulares de derecho privado que administran un régimen del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, analizando tales documentos a la luz de los postulados generales sobre las obligaciones de cotización y recaudo y respecto la teoría general del proceso y el título ejecutivo.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

La justificación y propuesta de esta investigación, parte entonces de que, si bien diversos autores mencionan dentro de sus clasificaciones y tratados acerca de títulos ejecutivos, aquellos que elaboran las AFP, ninguno se detiene a realizar un análisis profundo de sus particularidades encontradas en un trabajo de campo de cien expedientes ejecutivos.

Lo que se busca entonces es determinar si la facultad de creación de los títulos ejecutivos de que gozan las AFP, así como las normas que la regulan, ha permitido que se vulnere el derecho fundamental al debido proceso de los deudores y para ello se buscará explicar cómo y por qué la legislación colombiana subrogó dicha potestad, lo que conlleva a indagar por su origen desde las dinámicas económicas del siglo XX, específicamente con el movimiento mundial de privatización de las pensiones, impulsado por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que en consonancia con las políticas neoliberales de Estados Unidos, recomendaron y propendieron porque países “en desarrollo” optaran por modelos pensionales más cercanos a las lógicas de mercado que a sistemas solidarios y de financiación estatal.

No sería posible hablar de la prerrogativa estudiada, sin antes ubicarnos en un escenario donde el régimen pensional de ahorro individual con solidaridad está administrado en Colombia por entidades particulares, las cuáles gestionan las cuentas de ahorro individual de los trabajadores como una actividad onerosa, no solo por los rendimientos que generan a las mismas, sino por las cuotas de administración o comisiones que reciben, reguladas parcialmente en el capítulo XI del Decreto Ley 656 de 1994 y desarrolladas en Resolución 2549 de 1994 por la entonces

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Superintendencia Bancaria de Colombia por facultad otorgada en el artículo 104 de la Ley 100 de 1993.

Adicionalmente, se establecerá la clasificación de las obligaciones que dan lugar a la facultad de cobro de las AFP y se buscará analizar esta clase de títulos ejecutivos, con base documentos reales consultados en el trabajo de campo realizado y a la luz de los requisitos, tanto formales como materiales que se han definido tanto en la ley como en la jurisprudencia y la doctrina, para establecer si los mismos cumplen o no con las exigencias para ser librados en pago y si los jueces del trabajo y de la seguridad social de la ciudad de Medellín, evalúan dichos requisitos u otros adicionales a la hora de ejecutarlos.

Para, finalmente, con base en los expedientes judiciales consultados y el desarrollo conceptual realizado, responder a la pregunta de investigación, señalando las tensiones que el ejercicio de esta facultad de creación genera sobre el derecho fundamental al debido proceso de los deudores.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

CAPÍTULO I

LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL

La crisis económica causada por la deuda externa contraída por muchos países de América Latina, entre ellos Colombia, a finales de la década de 1980, llevó a que gobiernos y organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, tomaran como modelos de política económica las recomendaciones de corte neoliberal dictadas por Estados Unidos, en lo que hoy se conoce ampliamente como el Consenso de Washington.

Explican Martínez Rangel y Soto Reyes (2012) que las medidas restrictivas implementadas por los países en desarrollo, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y que abogaban por un modelo de sustitución de importaciones, colapsaron entre 1970 y 1980 con la apreciación de la moneda estadounidense frente al valor de las monedas latinoamericanas, por cuanto las naciones del sur habían adquirido sus deudas externas en dólares, lo que llevó a que finalmente los pasivos aumentaran en promedio siete veces (p. 38-41).

Williamson (1990) enlista diez recomendaciones o políticas a modo de mandatos que constituirían el Consenso de Washington, entre las que resaltan la *privatización* y la *desregularización*. Ambas parten del supuesto de que el mercado es quien mejor reparte los recursos escasos; sin embargo, abandonan la tesis clásica que justifica la intervención estatal ante las externalidades negativas para, en su lugar, considerar que las fallas de la intervención son aún más gravosas, por lo que la participación de la administración central en la economía debe reducirse a lo estrictamente necesario.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

El Banco Mundial (1994) definió la política en pensiones a escala global como un fracaso a nivel financiero y social, y propuso un sistema de múltiples pilares: público, privado y voluntario de ahorro pensional; los dos primeros de carácter obligatorio y el tercero dependiente de las capacidades económicas y la voluntad de cada trabajador. La propuesta buscó asegurar económicamente la vejez, ofrecer incentivos para el ahorro, agrupar la administración de los sistemas pensionales y realizar una planeación estratégica a futuro, teniendo en cuenta variables que ya se avizoraban como el envejecimiento de la población, la pérdida de redes de apoyo a la tercera edad debido a la urbanización y las crisis económicas de carácter estructural como la hambruna y la inflación. Al respecto indicó Latorre (2019):

La pirámide poblacional mundial ha cambiado significativamente en los últimos 60 años, dada una reducción en el porcentaje de personas menores de 14 años y un aumento constante en el de personas mayores. En 1950, el porcentaje de personas mayores de 65 años en la población mundial era de aproximadamente el 5,1 %, mientras que para 2017 fue del 8,7 %, y se espera que para 2050 sea del 15,8 %. En general, las áreas metropolitanas y urbanas presentan un envejecimiento más acelerado. (p.2)

En este escenario, catorce países latinoamericanos privatizaron total o parcialmente sus sistemas pensionales. El caso paradigmático ocurrió en 1981 en Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet, donde el sistema público de pensiones fue sustituido en su totalidad por uno privado, operado por administradoras particulares, con lo cual eliminó la responsabilidad estatal sobre la cobertura de la contingencia de vejez de su población y con ello convirtió el *seguro social* en

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

cuentas individuales propiedad de cada trabajador, quien, como lo señala Ortiz et al. (2019) entró a competir involuntariamente en el sistema financiero sin contar con la suficiente información para la toma de decisiones sensatas de mercado (p.6).

Por su parte, Colombia recogió en dos regímenes pensionales todos los modelos que de forma atomizada aseguraban a la población trabajadora, con la expedición de la Ley 100 de 1993. De un lado, el Régimen de Prima Media con Prestación Definida – RPMPD- a cargo del entonces Instituto de los Seguros Sociales; y del otro, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – RAIS-, administrado por aseguradoras de fondos de pensiones privadas y con restricción en el principio de solidaridad pensional¹.

El primero es un sistema de reparto simple, en el cual el monto de la pensión depende de la densidad de las semanas cotizadas y el promedio de lo devengado por el trabajador durante los últimos diez años o toda su vida laboral, a conveniencia. Por lo tanto, el pago de la pensión se subsidia con los aportes de todos los trabajadores activos, lo que supone además un componente de solidaridad intergeneracional.

El segundo, por su parte, es un esquema de capitalización individual, en el cual las AFP reciben los aportes a pensión y los invierten en el mercado financiero a fin de generar rendimientos. Al final, el monto de la pensión dependerá de la cantidad de dinero ahorrada por el afiliado junto con

¹ Según la Corte Constitucional en Sentencia C-767 de 2014, la dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de estos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

las ganancias que haya generado sobre su expectativa de vida y la modalidad pensional que elija.

En palabras de Diana Salcedo (2017)

El sistema pensional se denominó Régimen de Prima Media con prestación definida (rpm), el cual se basa en un modelo de generaciones traslapadas, en el que los recursos recaudados por concepto de cotizaciones van a un fondo común donde se pagan las mesadas pensionales de quienes cumplen con las condiciones para acceder al derecho. Así, las generaciones presentes asumen las pensiones de las generaciones anteriores.

El RAIS, a diferencia del rpm, se basa en un modelo de cuentas individuales, en el que cada persona deposita un porcentaje de sus ingresos y, dependiendo del capital ahorrado durante su vida laboral, tendrá o no derecho a una pensión. (p. 128.)

La labor de las AFP, al estilo chileno, se asemeja a las de corredores de bolsa o inversionistas de las cuentas de ahorro individual de los afiliados, quienes reciben por ello comisiones a título de gastos de administración. En la exposición de motivos dada en el Congreso de la República para justificar la creación del RAIS, se expresó que el nuevo sistema aumentaría la capacidad y eficiencia del ahorro pensional, pues los fondos se usarían en inversiones a largo plazo, acciones, papeles hipotecarios, entre otras diversificaciones, captando así recursos limpios de fuentes legales.

Las perspectivas de privatización de las funciones del Estado divergen dependiendo de la orilla política a la cual se acerque su análisis; por ejemplo, Mendoza (2017) apunta que este fenómeno,

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

como respuesta a una connotación pública, responde a elementos políticos, intereses privados y a la corrección de fallos de la administración que, en general, busca dar solución a problemáticas causadas por crisis políticas y sociales que desestabilizan la economía, “donde la marcha liberal hizo frente a que se dieran aperturas económicas, nuevas formas de servicio y con ello manos privadas en asuntos oficiales”. (p. 21)

Quien fuera el director del Instituto de Políticas de Desarrollo y consultor de la Misión de Mercado en Colombia, Rafael Herz (1995) señalaba en la época en la que recién se implementaba el nuevo régimen pensional, que el proceso de privatización en el país se distanciaba del de sus vecinos latinoamericanos por cuanto la nación colombiana no sufrió una gran crisis fiscal a finales de la década de 1980, ni hubo una alta participación estatal en actividades productivas a lo largo del siglo XX; además de que la privatización se ha caracterizado, más por abrir oportunidades de participación particular en espacios reservados anteriormente al sector público, que a la enajenación de propiedades estatales.

La mirada de Herz, así como la de muchos dirigentes de aquel entonces, veía positivamente lo que denominaban un ambicioso programa de reducción del papel del Estado en áreas donde el sector privado podía operar con mayor eficiencia, permitiendo que la administración pública centrara sus prioridades en otros asuntos sociales; como afirmaría Martín Mateo (1998) “el Estado no debería competir con el capital privado en áreas donde este lo podría hacer con mayor eficiencia que aquel” (p. 3). O como dijera el entonces director del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro (1991): “El costo inevitable de la intervención excesiva en aspectos productivos y de

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

la innecesaria regulación, ha sido el descuido de la educación, la salud, la justicia y la seguridad ciudadana" (p. 50).

En contraposición a la visión optimista de la cooptación de las funciones del Estado por particulares, académicos como Gilberto Tobón (1995) afirmaban que, al tiempo que la óptica productivista perdía el foco sobre los reclamos sociales y de bienestar económico que constituyen un ideal social de la época moderna, urgía encontrar un punto medio pragmático entre el nacionalismo estrecho y el capital público como botín de la empresa privada, entendiendo la privatización de las funciones estatales no como un fin en sí mismo, sino como una herramienta necesaria para alcanzar los objetivos de la administración.

La privatización de los sistemas pensionales se justificó en la búsqueda de objetivos tales como la agrupación de la multiplicidad de regímenes pensionales y la reducción de las bajas tasas de cotización, la informalidad y sobre todo la falta de cobertura del sistema. Sin embargo y como anota Ortiz et al. (2019), las tasas de cobertura disminuyeron o, como ocurrió en Colombia, se estancaron en un 28% durante 2014, según el informe de ese año presentado por el Banco Mundial.

El precitado estudio, denominado “La Reversión de la Privatización de las Pensiones”, expuso además que los gastos administrativos como las comisiones, los costos operativos y los derivados de la gestión de inversión que cobran las AFP, suponen un grave problema en comparación con los sistemas públicos de reparto simple (p. 41). Y concluye Salazar G. (2010):

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Efectivamente, la provisión privada de seguros y en el caso de pensiones conlleva elevados costes y el nivel de comisiones cobradas influye negativamente en los fondos acumulados por los trabajadores, lo que disminuye la pensión que el afiliado obtendrá al momento de su jubilación. Lo presentado demuestra que los niveles de comisiones consumen una parte importante de los recursos que debieran acumularse como capital para pensión, como mínimo se están disminuyendo los fondos de la cuenta en un 17% a 28% por tal concepto (pp. 436-437).

Y según el estudio de López y Valderrama, publicado en el año 2012, “en promedio, del total de individuos, con o sin educación superior, entre 18-55 años, solo podrá pensionarse el 8.7% (prima media) y el 11,1% (ahorro individual)”, excluyendo a quienes deban ser rescatados por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. (p. 53)

El bajo monto de las pensiones obtenidas en el RAIS, sumado al hecho de que los afiliados tienen una prohibición legal para realizar un cambio de régimen pensional a menos de diez años de alcanzar la edad mínima de pensión de vejez (según el artículo 13 de la Ley 100 de 1993), dio lugar a que una gran cantidad de personas demandara con el fin de que se declarara la ineficacia de su traslado desde el régimen público al privado. Demandas que en su mayoría tienen -aún en la actualidad- un resultado positivo, con fundamento en el incumplimiento del deber de información de las AFP frente al afiliado al momento del traslado.

A los problemas de cobertura y eficiencia del sistema privado, se suma el hecho notable de que el monto de las pensiones que otorga el sistema público es significativamente superior. Ello porque

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

los rendimientos que se prometían alcanzar con la inversión del ahorro pensional en RAIS, quedaron en meras expectativas irrealizadas, con lo cual, al calcular el monto de la pensión del afiliado al final de su vida laboral, teniendo en cuenta su expectativa de vida sobre cantidad de dinero ahorrado más los rendimientos, el valor final resulta ser un porcentaje muy inferior al ingreso base de liquidación que hubiera obtenido pensionándose en Colpensiones en el régimen de prima media. De hecho, la creación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima previsto en el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, busca asegurar que los afiliados que hayan cotizado el mínimo de semanas requerido para alcanzar la prestación de vejez, pero que el valor de su ahorro más rendimientos sea inferior para asegurar una pensión, puedan acceder a una equivalente al salario mínimo

Pese a las problemáticas expuestas del modelo privado de pensión, el sistema en Colombia sigue siendo mixto. La primigenia Ley 100 de 1993 fue reformada parcialmente por la Ley 797 de 2003 que aumentó la edad y la densidad de semanas necesarias para acceder a la pensión de vejez, conservando los dos regímenes: el público con más de un millón y medio de pensionados y el privado con alrededor de 260.000 para el año 2024 ².

² Según reporte de la Superintendencia Financiera <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115107/30-anos-del-sistema-pensional-hitos-y-desafios/#:~:text=Actualmente%2C%20el%20sistema%20cuenta%20con,de%20Garant%C3%ADa%20de%20Pensi%C3%B3n%20M%C3%ADnima.>

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

CAPÍTULO II

OBLIGACIONES DE COTIZACIÓN, DE RECAUDO Y ACCIONES DE COBRO.

Las obligaciones

La obligación de los empleadores de cotizar a pensiones por sus trabajadores dependientes, se encuentra prescrita en el artículo 22 de la Ley 100 de 1993. El aporte equivale al 16% del ingreso base de cotización, en el cual el empleado aporta el 4% y el restante 12% se encuentra a cargo de su empleador según el artículo 20 de la misma norma. Este último es quien tiene la tarea de realizar el aporte efectivo ante el fondo de pensiones y, en caso de incumplimiento, debe asumir el pago de la totalidad del monto.

El artículo 1° del Decreto 1273 de 2018, prevé que los aportes se realicen mensualmente finalizado el periodo de cotización y según las fechas definidas en el artículo 2 del Decreto 1990 de 2016. Así, cuando una persona, natural o jurídica vincula a su organización un trabajador mediante un contrato laboral, surge inmediatamente el deber de afiliación a pensiones y, a diferencia de la elección de la aseguradora de riesgos laborales, la potestad de selección tanto de régimen como de aseguradora, corresponde al trabajador, debiendo su empleador procurar los trámites necesarios para reportar la vinculación a su cargo.

De este modo, la AFP elegida por el trabajador, se entera por cuenta del propio empleador acerca de la obligación surgida a favor del primero y en cabeza del segundo de realizar, mes a mes, las cotizaciones debidas en los porcentajes correspondientes y por todo el tiempo que dure la relación laboral o, en otras palabras, hasta que se reporte la desvinculación del trabajador a la AFP, por lo

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

que, si dicho reporte no se hace, la administradora presume que el deber de cotización perdura en el tiempo.

Sin embargo, el nacimiento de esta obligación de cotizar, tiene raigambre constitucional y no surge por su mera prescripción en la Ley 100 de 1993. Así, el artículo 48 de la Constitución Política, establece la seguridad social como un servicio público y un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional.

Lo anterior implica que la libertad de configuración del legislador en la materia, está sometida a el reconocimiento de que es un derecho irrenunciable y un servicio público obligatorio, que admite la posibilidad de autorizar su prestación por particulares siempre y cuando se cumplan con las exigencias derivadas de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, como indicó la Corte Constitucional, por ejemplo, en sentencia C-066 de 2016.

En ese entendido, la pensión de vejez es una suma de dinero periódica que se recibe al finalizar la vida laboral y busca proteger a aquellos cuya fuerza de trabajo se encuentra mermada en razón de su edad, mientras que la de invalidez busca beneficiar a quienes la perdieron en razón de su salud y la de sobreviviente, pretende proteger al núcleo fundamental de la sociedad, es decir, la familia, por la pérdida de un miembro económicamente activo de la misma.

En todo caso, el propósito principal del derecho a la pensión es garantizar otros derechos fundamentales, como la dignidad humana y el mínimo vital y se encuentra estrechamente relacionado con el derecho al trabajo, ya que la Constitución y el Estado Social de Derecho buscan

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

proteger todas las formas de empleo³. Por lo tanto, la pensión asegura la vejez, la salud y la ausencia de los afiliados.

La obligación de realizar los aportes a pensión, se deriva de la relación laboral como un derecho de todos los trabajadores en Colombia y por su importancia constituye un crédito de primera clase que, siguiendo a Castro Cifuentes (2018) son aquellos que nacen del artículo 2495 del Código Civil y lo son en virtud de la Ley 165 de 1941, el artículo 36 de la Ley 50 de 1990 y el artículo 270 de la Ley 100 de 1993 (p. 633-634).

Además, los aportes a la seguridad social son imprescriptibles, pues al ser el derecho a la pensión una prestación fundamental, la omisión del deber de los empleadores no puede dejar desamparado al trabajador y su familia respecto de su expectativa de obtener un derecho pensional, en la medida que son estos aportes los que, en el RAIS, constituyen el capital esencial para la consolidación y financiación de la prestación. Posición que ha sostenido consistentemente la jurisprudencia en, por ejemplo, la sentencia SU-567 de 2015 de la Corte Constitucional, la sentencia SL de 8 de mayo de 2012 Rad. 38266 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la sentencia de 25 de agosto de 2016 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con radicado 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.

³ Artículo 25, Constitución Política de Colombia

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

De otro lado, existen tres supuestos de hecho bajo los cuales se puede presentar el incumplimiento en el pago de los aportes por parte de los empleadores, cada uno tiene un tratamiento normativo diferente y fue la Corte Constitucional en Sentencia T-234 de 2018 quien los clasificó inicialmente.

El primero es el que contempla el artículo 267 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 8° de la Ley 171 de 1961, que prevé el pago de una pensión sanción a cargo del empleador cuando omite por más de diez años la afiliación de un empleado al sistema de seguridad social en pensiones y lo despide sin justa causa. En este caso es el propio trabajador quien, por la vía ordinaria laboral, puede buscar una sentencia en este sentido.

El segundo, se presenta cuando el empleador afilia tardíamente a su trabajador. Específicamente el Decreto 1296 de 2022 establece que el patrono debe transferir al sistema los aportes que correspondan al tiempo trabajado y no cotizado, en cuyo caso, la AFP realiza un cálculo actuarial de lo adeudado. El empleador realiza el pago correspondiente, trasladando la cobertura de la contingencia a la entidad, quien asumirá el pago de la pensión, una vez el trabajador cumpla con los requisitos de ley.

Y el tercer supuesto, ocurre cuando el empleador afilió normalmente a su trabajador, pero no realizó todas o algunas de las cotizaciones debidas, caso en el cual, como la AFP cuenta con las herramientas legales para obtener el pago forzoso de la obligación, asume directamente el valor de dichos aportes, con la posibilidad de acudir a los estrados judiciales para conseguir la cancelación de las cotizaciones en mora. Este tercer escenario también puede dar lugar a una demanda ordinaria del trabajador buscando obtener un cálculo actuarial en su favor, previa demostración de la

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

existencia de la relación laboral, a fin de completar las semanas o el capital faltante para lograr la pensión de vejez y, además, es el supuesto que se estudia en la presente investigación.

El cobro de aportes a pensión, en materia de obligaciones, presenta una particularidad evidente y es que si bien el acreedor es la AFP, que ejercita su derecho de acción contra el deudor, lo cierto es que, en principio, quien se beneficia del pago obtenido es el trabajador. Como se explicó, el propio trabajador también puede ejercer una acción judicial en contra de su empleador para obtener el pago de las cotizaciones, lo cual implica que existen dos sujetos que pueden actuar como acreedores de la obligación. Los efectos de la situación que se señala, se asemejan a los de la solidaridad activa, pues esta, en palabras de González Gómez (1951) permite que “cada uno de los acreedores puede exigir la totalidad de la deuda” (p.180) sin embargo, se distingue en cuanto a que el único acreedor al cual se puede realizar el pago de la deuda, es a la AFP y no directamente al trabajador, pues estos dineros compondrán el capital necesario para asegurar su pensión de vejez.

Así las cosas, la causa de la obligación de realizar aportes a la seguridad social en pensiones a cargo del empleador, es el contrato de trabajo que los vincula (sea cual fuere la modalidad del mismo). Y aun cuando en dicho contrato no se pacte el pago de tales cotizaciones, -pues en definitiva no es este su objeto- su imposición surge por ministerio de la ley, por lo que se considera que dicha obligación es tanto legal como contractual. Al respecto, Jiménez (2017) señala:

la consagración de la ley como fuente autónoma de obligaciones alude a situaciones en las que la norma jurídica es el soporte directo de la relación obligatoria, sin cabida para ninguna de las otras opciones creadoras concebidas por el ordenamiento, como ocurre, para

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

mencionar el evento que ella misma trae a colación al final del artículo 1494 del Código Civil, (p. 43)

Así, el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 es un caso en el cual la ley procura el nacimiento de una obligación, esta vez a cargo de la AFP de adelantar el cobro de los aportes en mora. De modo que resulta necesario distinguir dos clases de obligación que confluyen, para que surjan los títulos ejecutivos unilaterales, de un lado la obligación contractual del empleador de realizar los aportes a pensión de sus trabajadores y de otro la obligación legal de la AFP de adelantar las acciones de cobro de los mismas.

El trabajador que demanda a su empleador en busca del pago de un cálculo actuarial por periodos no cotizados a pensión, lo hace en virtud del derecho fundamental de que goza. Mientras que la AFP que demanda ejecutivamente a un empleador moroso, lo hace en cumplimiento de la obligación a su cargo de emprender la acción de cobro.

Al respecto, señala Cabrera Ramírez (2023) que el origen legal de las obligaciones puede incluso trascender el plano del derecho sustancial, para emanar efectos en el plano procesal, como cuando el artículo 422 del Código General del Proceso señala que serán exigibles, además, las obligaciones que consten en “los demás documentos que señale la ley”, indica:

Esta norma, en efecto, pone de relieve su importancia práctica en la ejecución de obligaciones que estando contenidas en títulos ejecutivos, deben su origen a la ley, pues, en el anterior artículo 488 del Código de Procedimiento Civil – CPC (Decreto 1400 de

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

1970), no se regulaba el título de origen legal, de manera que en muchos casos en los estrados judiciales, la mayoría de los jueces, ante la ejecución civil de estas obligaciones (de origen legal) que reposaban en títulos ejecutivos de idéntico origen, no hacían abstracción forzosa de la norma y por exceso ritual manifiesto, terminaban desestimando el título ejecutivo y por contera de forma injusta, la existencia de la obligación. (p.45)

En ese orden de ideas, las entidades que administran las pensiones tienen la obligación de cumplir con la función de recaudo de aportes; para ello, la ley las dotó de herramientas de cobro forzoso. En el caso del RPMPD, al estar administrado enteramente por una entidad pública, la función de recaudo se ve garantizada por la facultad de cobro coactivo con que cuenta Colpensiones, derivada del artículo 57 de la Ley 100 de 1993. La misma, en palabras de la Corte Constitucional, es un “privilegio exorbitante de la Administración”, que consiste en la posibilidad de cobrar de manera directa, es decir, sin intervención judicial, las deudas a su favor, actuando en la doble calidad de juez y parte, “cuya jurisdicción se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales” (Sentencia C-666 de 2000).

El Consejo de Estado, por su parte, aclara que el uso de esta prerrogativa no es propiamente una función jurisdiccional, sino que tiene una naturaleza administrativa y que la Ley 1066 de 2006 organizó y simplificó el procedimiento no solo para las entidades públicas sino también para los órganos autónomos y las entidades con régimen especial derivado de la Constitución (Concepto 2459 de 2021). Y agregó:

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

La facultad de cobro coactivo tiene la finalidad de obtener el pago de obligaciones insolutas a favor de las entidades públicas que consten en documentos que presten mérito ejecutivo. El ejercicio de la potestad otorgada por el legislador presupone no solo la existencia de un título ejecutivo previo que contenga la obligación, sino también que, cuando ese título está representado en un acto administrativo, la entidad que lo expide tiene competencia suficiente para declarar (imponer) unilateralmente la obligación. (Ídem, p.11)

A diferencia del RPMPD, en el RAIS, las entidades particulares que lo administran fueron dotadas con la facultad de *cobro jurídico*. La diferencia principal entre el cobro coactivo y esta nueva facultad, se halla en que el título ejecutivo que se produce con ocasión del cobro jurídico, debe ser presentado ante un juez de la república para su ejecución, mientras que, en el cobro coactivo, es la misma administración la que ejecuta la obligación contenida en un documento que ella misma creó. Así, si se intentara una nueva clasificación general de los títulos ejecutivos, podría afirmarse que los elaborados por la AFP del RAIS se encuentran a medio camino entre los que elabora la administración en uso de la jurisdicción coactiva, y los títulos ejecutivos que por norma general provienen del deudor.

Ocurre algo similar, por ejemplo, con el procedimiento ejecutivo consagrado en el artículo 48 de la Ley 675 de 2001 *por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal*, que habilita a los administradores de propiedades horizontales a emitir una certificación con el detalle de la obligación derivada de las expensas comunes de la copropiedad, “sin ningún requisito ni procedimiento adicional”, cuya utilidad resume la Corte Constitucional en Sentencia C-097 de 2007, así:

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

El correcto entendimiento de la norma, entonces, lleva a concluir que lo que se pretendió fue permitir que sólo el certificado expedido por el administrador constituyese título ejecutivo, lo que no implica que esa certificación pueda versar sobre hechos ajenos a la realidad, sino que responde al deseo del legislador de simplificar el procedimiento para efectuar el cobro ejecutivo de las multas y obligaciones derivadas de expensas ordinarias y extraordinarias, tal y como consta en los antecedentes legislativos de la norma acusada”.

Y más adelante asegura que el derecho de defensa de los ejecutados no se ve vulnerado por la simplificación en el procedimiento que establece la ley, en tanto el mismo puede ejercerse dentro del procedimiento ejecutivo, cuyas etapas permiten desarrollar el debate probatorio para controvertir la existencia de la deuda.

Lo anterior significa que, cuando un empleador entra en mora en el pago de los aportes a pensión por alguno de sus trabajadores, es a él a quien la AFP requiere y contra quien dirige las eventuales acciones de cobro forzoso. El incumplimiento de la obligación de afiliación o cotización, vulnera el derecho fundamental a la seguridad social de los trabajadores dependientes que, en palabras de la Corte Constitucional:

“(…) no puede verse afectado por una obligación que incumple quien lo contrata, máxime cuando las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, conforme con lo dispuesto antes en el Acuerdo 049 de 1990 y luego en la Ley 100 de 1993, pueden iniciar el cobro ejecutivo por los incumplimientos legales en los que incurran los empleadores,

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

como por ejemplo ante la omisión en la afiliación y/o la omisión en el pago de aportes a la seguridad social de sus trabajadores, lo cual está regulado como una obligación general de los empleadores”. (Sentencia T-064 de 2018).

Además, la jurisprudencia ha reconocido que

estando la entidad administradora facultada para efectuar el cobro de lo que por concepto de aportes le adeuda el empleador y no habiéndolo hecho, una vez aceptado el pago de forma extemporánea se entenderá como efectivo y, por tanto, se traducirá en tiempo de cotización. Las eventualidades como la mora del empleador están contempladas en la Ley, que crea los mecanismos para su cobro y sanción. (Corte Constitucional, Sentencia T-205 de 2002).

En otras palabras, sobre el trabajador dependiente afiliado a pensión, no pueden recaer las consecuencias negativas del incumplimiento en la consignación de los aportes por parte de su empleador y del incumplimiento de la facultad de recaudo de los mismos por parte de su AFP.

Y frente a la figura del “cálculo actuarial” que elaboran las AFP, para entender su naturaleza, basta citar a la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, quien en sentencia SL-046 de 2020, indicó:

La actual línea de criterio de esta Corte está definida, en el sentido que todos aquellos tiempos trabajados y no cotizados, independientemente de si ello ocurrió por la ausencia

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

de cobertura del Sistema General de Pensiones según los términos del Acuerdo 224 de 1966, aprobado por el Decreto 3041 del mismo año, o con ocasión de la negligencia u omisión del empleador, deben ser asumidos y financiados por este último a través de los correspondientes títulos pensionales. Ello responde a que el objetivo fundamental es que el trabajador no vea menoscabado su eventual derecho pensional, por ausencia del requisito de semanas necesarias para acceder a dicha prestación correspondiente a un tiempo en el que sí prestó sus servicios.

Lo anterior se justifica porque es el empleador quien tiene a su cargo la obligación de garantizar los riesgos de invalidez, vejez y muerte de sus trabajadores, por lo que al momento en que los mismos se subrogan en cabeza de la entidad de seguridad social, ésta continúa con la obligación de trasladar los respectivos aportes correspondientes a los tiempos en que el afiliado desarrolló la prestación personal del servicio. Dijo la citada corporación en sentencias CSJ SL de 30 de septiembre de 2008 con radicado 33476, y sentencias con radicados 42086 y 44190 de 2012, citadas en sentencia SL15718 de 2015 que “la cotización se origina «con la actividad como trabajador, independiente o dependiente». En otras palabras, los aportes al sistema son consecuencia inmediata de la prestación del servicio en cuyo pago y recaudo, tienen obligación empleadores y administradoras”

Régimen legal de las acciones de cobro

De este modo, el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 consagró el deber de las AFP de cobrar a los empleadores los aportes a pensión en mora y el Decreto 656 de 1994, artículo 14, literal H, reiteró que las cuentas de cobro que elaboren las administradoras son títulos ejecutivos.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

A su turno, el Decreto 2633 de 1994, artículo 2°, consagró la obligación de requerir previamente al empleador y determinó un plazo para que, vencido este, pueda la administradora elaborar la respectiva liquidación. Esta exigencia resultará fundamental cuando, más adelante, se aborden los requisitos de validez del título ejecutivo puesto que, como se verá, no existe un criterio unívoco frente a si el requerimiento previo al deudor es parte integral del mismo (título ejecutivo complejo); si en cambio opera como la constitución en mora o si directamente no es una obligación oponible por los jueces a las administradoras ejecutantes.

De otro lado, el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994 adicionó la facultad de cobrar, también, los intereses moratorios por el no pago de los aportes, en referencia al artículo 23 de la Ley 100 y a su vez, el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, estableció la competencia para la determinación del cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social en cabeza de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (en adelante UGPP), entidad que desarrolló tal atribución, inicialmente con la emisión de la Resolución 444 de 2013, que fue subrogada por la Resolución 2082 de 2016, subrogada igualmente por la Resolución 1702 de 2021 modificada por la Resolución 205 de 2024 vigente al día de hoy. Su objeto es definir y determinar los estándares de procesos de cobro que deben adoptar las administradoras del sistema de seguridad social en cumplimiento de las acciones de seguimiento a los aportantes morosos obligados al pago de contribuciones parafiscales al sistema, resaltando en su artículo 10 que, para dar inicio a las acciones judiciales, será suficiente la constitución del título que presta mérito ejecutivo.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

La competencia en cabeza de los Juzgados de la jurisdicción ordinaria en la especialidad laboral, fue establecida en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 2158 de 1948 Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, el cual señala que serán competentes para conocer de los asuntos relativos “al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controvierta”

Además, la regla de decisión de competencia de la Corte Suprema de Justicia marcada desde el auto AL1046 de 2020 y continuada, por ejemplo, en auto AL5907 de 2021, señala que el juez competente para conocer esta clase de demandas, es a elección, el Juez del domicilio principal de la AFP ejecutante, o el Juez del lugar donde se elaboró el título ejecutivo, lo que explica por qué de los 103 procesos consultados, 70 son promovidos por la AFP Protección S.A, pues esta entidad tiene su domicilio principal en la ciudad de Medellín, a diferencia de Porvenir y Colfondos que tienen su sede en Bogotá.

Lo anterior explica, además, que 10 de los procesos consultados fueran rechazados por competencia territorial, fuera para remitirlos al competente o para proponer conflicto negativo de competencia.⁴

Conceptualizadas de este modo las obligaciones que median la presente investigación y habiendo

⁴ Anexo 1, ítem 4.4.1.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

establecido que las AFP actúan, no por derecho sino por obligación, se entrará a estudiar lo que respecta al título ejecutivo unilateral, que es la herramienta que la ley entregó a estas entidades para cumplir con su deber de recaudo.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

CAPÍTULO III

EL PROCESO Y EL TÍTULO EJECUTIVO

Proceso Ejecutivo

El proceso ejecutivo es, por excelencia, el mecanismo jurídico consagrado en la legislación colombiana para el cobro o cumplimiento forzoso de obligaciones. Su génesis es el título ejecutivo y su rasgo distintivo es que, al partir de una obligación que por sus características es clara, expresa y exigible, el juez que conoce de la demanda, libra desde el inicio del proceso una orden de pago otorgando un plazo perentorio, finalizado el cual, la obligación pasa a ejecutarse. Tal ejecución se consigue, generalmente, gracias a que el proceso contempla la posibilidad de solicitar y decretar medidas cautelares.

Esta clase de proceso ha sido contemplado por las diferentes legislaciones a lo largo de la historia occidental, dada su utilidad práctica como regulador de conflictos sociales, así, Caravantes, citado por Cardona Galeano (2003), afirma:

Siendo, pues tan justo y razonable el objeto de este procedimiento, no es de admirar que se encuentre establecido desde las primeras disposiciones legales de toda legislación equitativa. Así en el derecho romano se haya consignado desde las primeras disposiciones legales de las Doce Tablas según aquella que decía: “*aeris confessi rebusque jure judicatis XXX diez sunti sunt*”, y el Código y el Digesto abundan de numerosos y variados procedimientos, rápidos y sencillos para asegurar a los deudores el punto de cobro de sus créditos. (Vol. II, 2007, p. 489).

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Y en el mismo sentido, el tratadista argentino, Hugo Alsina (1963) anota:

En el derecho romano, durante la época de las *legis actions*, una vez pronunciada la sentencia por el juez que, como sabemos, era elegido por las partes y en su defecto por el magistrado, se acordaba al deudor un plazo de treinta días para el pago (*tempus indicati*). Transcurrido ese plazo el vencedor debía recurrir nuevamente al magistrado, en quien residía el imperium, ejercitando la *manus injecto indicati*, mediante la cual tomaba posesión de la persona del deudor. (p. 27)

Por definición, el proceso ejecutivo parte de la existencia de un título ejecutivo y este, según López Blanco (2012) es tanto elemento *ad solemnitatem* como un elemento *ad probationem*, pues las características que se exigen del mismo, lo convierten tanto en un elemento procesal indispensable para el inicio de la acción, como en la prueba misma de la existencia y exigibilidad de la obligación que se reclama. Gerardo Botero (2016) señala que la finalidad del proceso ejecutivo es obtener la satisfacción de una prestación a favor del demandante y a cargo del demandado, y que no existe proceso sin título (*nulla executio sine titulo*). Mientras que el mismo López Blanco (2004) anota que el proceso de ejecución “surge como soporte básico de las actividades estatales reguladoras de las relaciones jurídicas y se constituye en instrumento esencial del orden público, pues si no existiera, la función de garantía y de restauración que corresponde al Estado tendría poca fiabilidad” (p. 417-418)

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Entonces, el propósito fundamental del proceso ejecutivo es garantizar que la persona titular de una relación legal que genera obligaciones, pueda conseguir su cumplimiento a través de la intervención del Estado, obligando al deudor a realizar la acción que le corresponde. En palabras de Azula Camacho (2017), “Es el conjunto de actuaciones tendentes a obtener la plena satisfacción de una prestación u obligación a favor del demandante”, busca procurar al titular del derecho subjetivo (acreedor), la satisfacción del derecho y obligación no cumplida voluntaria y extrajudicialmente por el deudor. En esa medida, su objeto es obtener la satisfacción de un derecho reconocido en sentencia u otro documento que lleve “ínsita la ejecutividad”⁵

Siguiendo a Henry Sanabria Santos (2021) de acuerdo a la disposición del artículo 306 del C.G.P, el proceso ejecutivo es un mecanismo que tiene por finalidad lograr el cumplimiento de una sentencia, en la cual se haya impuesto el pago de una suma de dinero, o la entrega de un bien o la obligación de hacer algo.

Por tanto, el escrito de demanda en esta clase de procesos tiene, sustancialmente, un carácter formal encaminado a establecer la identificación del acreedor y la existencia del deudor, a más de otros elementos formales como los datos de notificación de las partes. Es decir, tiene por finalidad ordenar el proceso más que determinar su resultado, de modo que los hechos y las razones de derecho que se plasmen en la demanda, no gozarán de especial relevancia como sí ocurre en los

⁵ Término utilizado por la Magistrada Nydia Velásquez Osorio, en Resolución de octubre 23 de 1980 dictada por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, página. 77.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

procesos declarativos, pues la base de la ejecución es la obligación que emana el documento puesto a consideración del juez. En palabras de Herrera y Correa (2012)

Es de la esencia del proceso de ejecución la presencia de un título ejecutivo, porque sin él es imposible el desarrollo del rito procesal, elemento necesario para tramitarlo por cuanto es en sí mismo una prueba preconstituida del derecho reclamado, del crédito. (p. 78)

Al respecto indica Botero (2016) que “el estudio del operador jurídico solo debe limitarse para dictar esa primera providencia (el mandamiento) a determinar la eficiencia e idoneidad del título ejecutivo aportado, sin adentrarse en otros temas que son ajenos en ese momento, esto es, si la obligación se cumplió o no en todo o en parte” (p. 543) y vale complementar tal analogía, con lo señalado por Suárez Suárez (2007) en el sentido de que el ejecutante fundamenta su pretensión en dos hechos que el Juez debe encontrar acreditados, el primero es que el ejecutado contrajo una obligación clara, expresa y exigible y el segundo que la obligación contenida en el título se halle insatisfecha, y agrega:

Si el juez encuentra acreditados los dos hechos anteriores, dictará mandamiento ejecutivo para que el deudor cumpla con la obligación. Notificado el deudor del mandamiento ejecutivo, le quedan dos caminos: obedecer la orden del Juez o utilizar los medios de defensa que la ley pone en su disposición, es decir, presentar excepciones. La excepción en el proceso ejecutivo aparece cuando el demandado alega hechos diferentes de los invocados por el demandante con el fin de desconocer la existencia de la pretensión ejecutiva reclamada o

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

con el propósito de oponerle circunstancias que tiendan a evitar la efectividad de la ejecución.

El título ejecutivo

De allí que la esencia del proceso ejecutivo, sea el propio título. En su mayoría, los doctrinantes que se han ocupado de definirlo, realizan una caracterización similar a la que actualmente trae el artículo 422 el C.G.P, así

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, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.

Y realizan algunas precisiones importantes respecto de su naturaleza, por ejemplo, Meneses y Chavarro (2020), indican que

el ordenamiento legal le atribuye [al título] la suficiencia necesaria para exigir el cumplimiento forzado de la obligación a cargo de un deudor y a favor de un acreedor, del

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

cual de manera inequívoca brota el objeto de aquella, en cuanto a su naturaleza, cantidad y su satisfacción futura. (p.9)

Y es que precisamente esa atribución legal que el ordenamiento jurídico le otorga a los títulos ejecutivos, es una manifestación del poder coercitivo del Estado que respalda la garantía de acceso a la justicia de quienes tienen a su favor un documento con tales calidades, a fin de obtener la satisfacción de su crédito.

Requisitos formales

Como puede verse, el título ejecutivo, para que sea prueba de la obligación que contiene y, por lo tanto, tenga fuerza ejecutiva, debe cumplir con determinados requisitos, tanto de forma como de fondo. Como requisitos de forma, Azula Camacho (2017) señala, primero, que *conste en documento*, pudiendo ser el documento una multiplicidad de elementos como escritos, planos, dibujos, e inclusive grabaciones y demás archivos multimedia, con la condición de que los mismos integren lo que se denomina *una unidad jurídica*, es decir, que se refieran a una misma obligación, como en las obligaciones condicionales.

El segundo requisito formal, según Hernando Morales (1973), es que el título ejecutivo provenga del deudor o de su causante. Morales sostiene que la autoría puede ser directa o indirecta. La autoría directa ocurre cuando el deudor redacta y firma el título, mientras que la indirecta implica que el deudor es el autor intelectual pero no material, es decir, que otra persona elabora el título autorizado por el deudor.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Conforme la clasificación que realizan Meneses y Garzón (2020) los títulos ejecutivos pueden ser constituidos por actos contractuales como principal fuente de obligaciones según el artículo 1491 del Código Civil, o constituidos por actos unilaterales, como es el caso de los que emanan de la póliza de seguros, de la factura expedida por la empresa de servicios públicos, de las obligaciones a favor de la copropiedad horizontal y a cargo del propietario de la unidad privada y, aunque no los incluyen en su listado, los que elaboran las AFP para el cobro de aportes a la seguridad social. Para su nacimiento se requiere de una sola voluntad creadora.

El tercer requisito formal es que *el documento sea plena prueba*, y quiere decir que *puede concebirse como la obtenida con intervención de la parte contra quien se hace valer y que impone al juez tener por cierto el hecho*. Y el último requisito formal que enlista Azula Camacho (Ibidem), es que *se trate de la primera copia o que tenga la constancia de prestar mérito ejecutivo*, lo que con la expedición del Decreto 806 de 2020 y posteriormente la Ley 2213 de 2022 que implementó las tecnologías de la información y las telecomunicaciones a las actuaciones judiciales, implica variaciones, no respecto de la obligatoriedad de dicha exigencia o la definición misma del título, sino respecto de la forma en que debe ser exhibido ante el juez, para lograr su ejecución.

Vistos los requisitos comunes a todos los títulos ejecutivos, para el caso de las liquidaciones que realizan las AFP, estas se encuentran eximidas del requisito formal de que el título provenga del deudor o de una decisión judicial o equivalente en firme. Es esta su razón de ser y es esta la única exigencia del que se exime. Los demás, deben ser procurados por la propia administradora que lo emite y en esa medida, el título se asemeja a lo que Botero (2016) denomina *títulos ejecutivos de origen administrativo*, dentro de los cuales enlista las resoluciones de Colpensiones respecto del

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

cobro coactivo de aportes a la seguridad social, las multas impuestas a favor del SENA y demás actos administrativos proferidos por el Estado en cualquiera de sus órdenes y por las entidades descentralizadas siempre que tengan que ver con una relación de trabajo.

Por su parte Cybulkiewicz Acuña (2020) señala, frente a la excepción del origen del título elaborado por las AFP, que:

En esta especialidad existe una excepción a la regla general de procedencia del título ejecutivo por parte del deudor o de su causante, que consiste en que, en determinados casos, no son estos quienes crean dicho instrumento, sino el acreedor, quien está habilitado para ello expresamente por la ley. Este es el claro ejemplo de los títulos ejecutivos que elaboran las entidades del Sistema de Seguridad Social Integral, en particular, las entidades promotoras de salud, las administradoras de fondos de pensiones, las administradoras de riesgos laborales y las cajas de compensación familiar, a quienes, como se dijo, se les confirió esa facultad legal para perseguir a los empleadores morosos por el pago de las cotizaciones obligatorias.

Requisitos de fondo

Los requisitos de fondo del título ejecutivo son: *claridad, expresividad y exigibilidad*. La antigua Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia los definía para el 28 de octubre de 1940 así:

Para que pueda cobrarse ejecutivamente una obligación (...) se requiere según mandato de la ley procesal, que la obligación materia de la demanda sea expresa, clara y exigible (...)

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

tampoco puede perderse de vista que (...) como la obligación es un ente complejo, que abarca varios y distintos elementos: objetivo, sujeto activo, sujeto pasivo, acción, la claridad de ella ha de comprender todos sus elementos constitutivos (...) para que un acto o documento preste mérito ejecutivo debe constituir por sí solo plena prueba de la obligación respectiva. (M.P Arturo Tapias Pilonieta)

De este modo, el requisito de la claridad refiere, en términos generales, a que la obligación contenga sus elementos esenciales, que no genere duda alguna sobre su existencia y que sus calidades y cantidades consten de manera específica. Sus elementos son acreedor, deudor y objeto de la prestación, *perfectamente individualizados*.

Explica Azula Camacho (ibidem) que “la obligación no pierde su condición de clara por la circunstancia de no especificar el objeto, si este es determinable con los datos contenidos en el documento y sin necesidad de acudir a otros elementos probatorios”. Y siguiendo a Parra Quijano (1997) “la obligación no es clara cuando haya de hacerse explicaciones, deducciones o cualquier otro tipo de rodeos mentales para explicar qué es lo que virtualmente contiene.”

El segundo requisito es que el título ejecutivo sea expreso. Dicen Herrera y Correa (2012) que un título cumple con esta exigencia cuando la obligación se plasma no de manera implícita o presuntiva, sino que de las palabras empleadas en su suscripción no surjan puntos oscuros que deban ser escudriñados. Mientras que, para Parra Quijano (1995) la expresividad es complementaria a la claridad más no equivalente, y señala que

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

la obligación no es expresa cuando haya de hacer explicaciones, deducciones o cualquier otro tipo de rodeos mentales para explicar que es lo que “virtualmente” contiene. En otras palabras, no prestará mérito ejecutivo la obligación virtual. Si se permitiera ingresar al ejecutivo una obligación de este tipo, prácticamente el requisito de expreso habría que predicarlo del intérprete y no de la obligación, lo que resultaría atentatorio de los derechos del ejecutado que tendría que recurrir y defenderse de construcciones mentales y no de realidades manifiestas. (p. 265)

Y el tercer requisito es la exigibilidad y se refiere a que la obligación esté en posición de ser exigida inmediatamente, dado que no se encuentra sometida a condición, plazo o modo, o dicha exigencia se encuentra cumplida al momento de la ejecución. Aquello apareja que, en obligaciones sometidas a condición, por ejemplo, el título ejecutivo lo constituya no solo el documento donde se plasmó la obligación, sino el documento que pruebe el cumplimiento de la condición.

De lo expuesto, es posible afirmar que ningún documento, solo por el hecho de serlo o inclusive, porque la propia ley le asigne tal calidad, presta mérito ejecutivo, pues esta aptitud se predica únicamente de aquellos que cumplan, tanto con los requisitos formales como con los sustanciales, los cuales deben ser verificados por el juez en cada caso.

La pregunta a la que se busca responder con la presente investigación desde el planteamiento del problema es ¿vulnera el derecho fundamental al debido proceso, el procedimiento mediante el cual se elaboran y libran en mandamiento de pago los títulos ejecutivos unilaterales de las AFP? Por ende, el objetivo general es analizar a la luz de las fuentes del derecho, la facultad que la Ley

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

subroga en las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social para crear títulos ejecutivos de forma unilateral, y si la misma ha permitido que el proceso vulnere el derecho fundamental al debido proceso de los deudores.

De este modo, la caracterización realizada hasta este punto, pone de presente los fundamentos teóricos para dar respuesta al interrogante. Y bajo los mismos se analizará la muestra recolectada, consistente en expedientes de procesos ejecutivos de juzgados laborales del circuito y municipales de pequeñas causas laborales de la ciudad de Medellín, todos promovidos por AFP para el pago de aportes a pensión, en contra de deudores morosos.

El análisis propuesto se realizará sobre las muestras recolectadas en el trabajo de campo y sobre las conclusiones del desarrollo teórico hasta aquí realizado, mientras que la metodología operará por niveles de análisis. Así, en el primero se abordarán los expedientes ejecutivos y su regulación, desde una mirada crítica del movimiento neoliberal que dio lugar a la creación de un régimen de pensiones privado. Mientras que, en el segundo nivel, se estudiará el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo de los títulos ejecutivos unilaterales que emiten las AFP. Finalmente, en el tercer nivel, se estudiarán aspectos particulares que resaltan de los procesos ejecutivos recolectados, buscando responder a la cuestión inicial acerca de las tensiones sobre el derecho fundamental al debido proceso de los deudores en esta clase de obligaciones.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL CONTEXTO

El trabajo de campo para la presente investigación, consistió en la consulta de 43 procesos ejecutivos de primera instancia adelantados por diferentes AFP en contra de deudores morosos en el pago de aportes a la seguridad social en pensiones, ante 4 juzgados laborales del circuito de Medellín y 55 de iguales características de 5 juzgados municipales de pequeñas causas laborales del mismo circuito. De igual modo se consultaron 2 expedientes de segunda instancia que surtieron apelación en el Tribunal Superior de Medellín⁶ y mediante la búsqueda en internet a través de navegadores conectados con la página web de la Rama Judicial, utilizando como palabras clave las leyes, decretos y resoluciones que gobiernan el asunto, se encontraron 3 decisiones judiciales de juzgados de otras latitudes, dictadas en procesos ejecutivos como los estudiados aquí, con lo cual los hallazgos y las conclusiones del trabajo se verán enriquecidas.

La razón principal para consultar más procesos de pequeñas causas que del circuito, es porque la mayoría de esta clase de demandas ejecutivas, por su cuantía, se tramitan en única instancia al no superar los veinte salarios mínimos conforme el artículo 12 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, lo que también se explica en que la mayoría de trabajadores por los cuales se demanda el cobro de aportes, devengan un salario mínimo como se verá más adelante.

⁶ Los Juzgados consultados fueron 7, 9, 13 y 22 Laborales del Circuito de Medellín y 1, 4, 5, 7 y 8 municipales de pequeñas causas laborales de la misma ciudad. Anexo 1, ítem 1.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Los procesos ejecutivos fueron adelantados por las AFP Colfondos S.A Pensiones y Cesantías, Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantía Protección S.A y Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Provenir S.A y todas hacen parte de Asofondos. En ellos, se buscó identificar inicialmente aspectos tales como: i) cuál fue el método de constitución del título ejecutivo por parte de la AFP, ii) cuál fue el fundamento jurídico de los títulos, factor que pareció relevante en el planteamiento del problema, no obstante, como se explicó en el capítulo precedente, si bien es un requisito de toda demanda enunciar los fundamentos de derecho que motivan la acción, lo cierto es que el título ejecutivo debe tener por sí mismo, es decir sin explicaciones adicionales, fuerza ejecutiva al cumplir con los requisitos formales y sustanciales que, previa verificación por parte del juez, habiliten su orden de pago; y iii) la argumentación jurídica que motiva los autos que libran mandamiento de pago, pues la misma da cuenta de los razonamientos que guiaron las decisiones de los jueces del trabajo en la verificación del cumplimiento, o no, de los requisitos del título.

Además, se tomó nota de aquellos procesos ejecutivos que llegaron hasta audiencia de resolución de excepciones y de aquellos que presentaran situaciones particulares que favorezcan el análisis propuesto, como el decreto de medidas cautelares y los recursos contra el mandamiento de pago. Dicho lo anterior, la primera pregunta de análisis a desarrollar es:

¿Quién se beneficia de la creación de los títulos ejecutivos unilaterales?

Para hablar de los procesos ejecutivos que adelantan las AFP para cobrar aportes a pensión en mora es necesario entender, primero, que dicho proceso parte de que estas administradoras pueden emitir títulos ejecutivos unilateralmente sin la anuencia del deudor, lo que no podría ocurrir si el

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

legislador no las hubiera dotado con tal facultad. Y esta prerrogativa no tendría sentido si en Colombia no existiera un régimen pensional administrado enteramente por particulares, como lo es el RAIS, lo que, como se vio en el primer capítulo, atiende a políticas macroeconómicas de un mundo globalizado que superan el contexto colombiano y provienen de países del primer mundo, así como de organizaciones multilaterales.

Que el Estado haya entregado un régimen pensional completo para ser administrado por sociedades privadas, lógicamente tenía que representar alguna ventaja económica para ellas. Y ello permite preguntarse, acaso ¿protege la prerrogativa de creación de títulos ejecutivos a los trabajadores, para que obtengan la totalidad de las cotizaciones a pensión? O ¿protege la prerrogativa las ganancias por comisión que reciben los fondos?

Esta pregunta es fundamental porque, el hecho de que un trabajador se encuentre en estado *inactivo* o cesante, es decir, que haya suspendido sus cotizaciones a pensión, no exime a la AFP de continuar administrando su cuenta de ahorro individual, generando a su favor, rendimientos financieros que es, por decirlo así, la punta de lanza del argumento de conveniencia que justifica el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, lo que hipotéticamente le generaría pérdidas a la AFP por cuanto las principales comisiones que cobran actualmente son por flujo, es decir, se cobran por cada vez que el trabajador cotiza según dispone el artículo 20 de la Ley 100 de 1993.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Además, de los pensionados que existen actualmente en el RAIS, el 79% lo consiguió a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima según datos de la Superintendencia Financiera del 2024⁷, lo que lleva a señalar un hecho notorio, y es que la garantía de pensión mínima es el respaldo para los afiliados al régimen privado que al llegar a la edad de jubilación sin haber acumulado el suficiente capital para recibir una pensión de vejez, tengan garantizada una mesada pensional equivalente al salario mínimo, subsidiada por el gobierno cuando los dineros acumulados a lo largo de su vida laboral se agoten.

Establece el artículo 65 de la Ley 100 de 1993 que los afiliados que, al llegar a los 62 años si son hombres y 57 si son mujeres, hayan cotizado al menos 1150 semanas, tendrán derecho a esta garantía. De modo que el capital acumulado en la cuenta de ahorro individual del afiliado se relega y, como en el régimen de prima media, los factores de causación del derecho pensional pasan a ser el número de semanas cotizadas y el cumplimiento de la edad de pensión.

El hecho notorio que se quiere resaltar es que, si cerca del 80% de los trabajadores necesitan un número mínimo de semanas para pensionarse, en lugar de un monto de dinero acumulado en su cuenta de ahorro individual; y si las AFP no pueden negar la integración de dichas semanas a su historia laboral aun cuando su empleador haya omitido su cotización o lo haya hecho extemporáneamente (en virtud del deber de recaudo que les asiste a tales administradoras), significa ello que, materialmente, las únicas beneficiadas con el cobro ejecutivo de los aportes a pensión son las AFP, por cuanto los trabajadores no requieren del dinero obtenido en el proceso

⁷ https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115107/30-anos-del-sistema-pensional-hitos-y-desafios/#_ftn1

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

para pensionarse en virtud de la garantía de pensión mínima, mientras que estas entidades sí necesitan del mismo para cobrar sus comisiones.

Adicionalmente, y según la Superintendencia Financiera⁸, más de cien mil ciudadanos se trasladaron del RAIS a Colpensiones en el año 2023 y cerca de 1,4 millones de colombianos ha conseguido su traslado extemporáneo por orden judicial a través de procesos de ineficacia del traslado. Además, si una persona registra a lo largo de su vida laboral un ingreso base de cotización promedio cercano a un salario mínimo, le reportaría iguales condiciones pensionarse en el RAIS o en Colpensiones, pues en el primero su pensión estaría cubierta por el fondo de garantía de pensión mínima, mientras que, en el segundo, su mesada tampoco podría ser inferior al salario mínimo en virtud del artículo 35 de la Ley 100 de 1993.

De lo anterior se concluye que, quienes se trasladan del RAIS al régimen de prima media, lo hacen para pensionarse con una mesada superior al mínimo legal y, como en el régimen público no importa el valor del capital acumulado y sus rendimientos sino solo el número de semanas cotizadas al sistema y el cumplimiento de la edad, entonces quienes reportan cotizaciones por encima del salario mínimo, tampoco se verían beneficiados por las acciones de cobro que realicen las AFP, pues finalmente, para pensionarse, muy probablemente optarán por hacerlo en Colpensiones, sea trasladándose diez años antes de cumplir la edad de pensión, o sea a través de demandas de ineficacia del traslado.

⁸ <https://www.larepublica.co/finanzas/traslados-de-fondos-privados-de-pensiones-a-colpensiones-3838574>

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Por lo anterior, es posible afirmar que el mayor beneficiado con la autorización legal para que las AFP creen títulos ejecutivos unilaterales, son precisamente las propias AFP, pues de los dineros recaudados por sus afiliados, cobrarán comisiones hasta el momento en que estos decidan trasladarse de régimen.

Más allá de señalar cual modelo pensional es mejor, pues no se desconocen las diferentes problemáticas del régimen público que han impulsado recientes reformas en el congreso, lo que se está señalando es que la prerrogativa de cobro unilateral de aportes, es fácilmente justificable sobre la inescindible relación que existe entre las cotizaciones a pensión y el derecho fundamental a la seguridad social de los trabajadores, pero que realmente tiene como efecto, si es que lo hace en algún porcentaje, que los fondos de pensión no dejen de recibir las comisiones por administración a que tienen derecho.

Y es que, del trabajo de campo realizado, surge necesariamente la pregunta respecto de cuántos son los beneficios económicos que reciben los fondos por las demandas ejecutivas presentadas en contra de empleadores morosos, versus el costo total que invierten en abogados que adelanten estas demandas y demás costos inherentes a los procesos judiciales, ello por cuanto de los 103 expedientes consultados, solo tres terminaron por pago a solicitud de las propias AFP y ninguno porque se consiguiera el pago forzoso de la obligación, producto de una medida cautelar⁹, pues, pese a que se decretaron un total de 59 medidas cautelares, solo en dos se consiguió hacerla efectiva, mas no por el valor total de las obligaciones¹⁰, de modo que es una posibilidad, por lo

⁹ Anexo 1, ítem 9.1

¹⁰ Ibid., ítem 6.3

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

menos con lo observado en esta investigación, que materialmente no existan beneficiados con la facultad de crear títulos ejecutivos por parte de las AFP.

¿Quién limita la facultad exorbitante de las AFP?

Ya se estableció que el Estado creó un régimen pensional nuevo para ser administrado por entidades particulares que actúan bajo las lógicas de mercado, (tan es así que el capítulo IX del Decreto Ley 656 de 1994 regula la publicidad e incentivos que pueden ofertar las AFP para atraer afiliados) y se quiso demostrar que, solo en apariencia, es entendible que las haya dotado de la facultad de crear los documentos que permitan el cobro ejecutivo de los aportes que administran.

Ahora, lo cierto es que estos títulos ejecutivos unilaterales, beneficien o no a los trabajadores afiliados al sistema general de seguridad social, continúan siendo emitidos y presentados por las AFP ante los jueces laborales en demandas ejecutivas persiguiendo empleadores morosos. Por lo que se justifica el siguiente nivel de análisis, respecto de si los mismos cumplen o no con los requisitos de forma y fondo que deben tener para que de ellos se predique fuerza ejecutiva, no sin antes una necesaria observación.

En el trabajo de campo, se encontró que los fondos de pensiones no constituyen de igual manera los títulos ejecutivos. La Ley facultó a la UGPP para fijar las reglas que regulan las acciones de cobro judicial de aportes a pensión, lo que tiene sentido si se piensa en que la facultad es exorbitante y le fue entregada a particulares que se lucran de la administración de un régimen pensional, por lo que resulta conveniente que una entidad estatal fiscalice la actividad.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Bajo este entendido, las resoluciones de la UGPP que especifican los plazos y los modos en que se deben realizar los requerimientos previos a la constitución, son límites razonables a las AFP. No obstante, y según se pudo establecer con los mandamientos de pago consultados, cuando los jueces laborales comenzaron a exigir el cumplimiento estricto de tales requisitos a los fondos de pensiones, la misma UGPP, sin una motivación aparente, incluyó explícitamente un apartado en su última resolución, indicando que las exigencias contenidas tanto en dicho reglamento como en sus anexos técnicos, no eran exigibles por parte de los jueces, quienes en cambio, debían librar mandamiento por los valores plasmados en los títulos que, por ministerio de la Ley, gozan de fuerza ejecutiva.

Es así como en la Resolución 1702 de 28 de diciembre 2021, incluyó la siguiente prescripción que se lee en como párrafo adicional al artículo 10:

Para iniciar las acciones de cobro coactivo o judicial, será suficiente la constitución del título que presta mérito ejecutivo. Las acciones persuasivas y el aviso de incumplimiento no son actuaciones que complementen el título.

Esta aclaración no estaba contemplada anteriormente, pues el artículo 11 de la Resolución 2082 de 2016 que regula la constitución del título ejecutivo, tiene la misma redacción que en la Resolución que lo subrogó, más no incluía la citada aclaración. Es llamativo como la fecha de emisión de la Resolución 1702 coincide con el momento en que algunos juzgados comenzaron a negar mandamientos por la inaplicación de los estándares de cobro de la UGPP de la resolución

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

de 2016, en total se encontraron seis procesos anteriores a la Resolución con esta característica¹¹ entre los que se cuenta uno del Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Cali, según pudo consultarse de forma pública y digital en la página web de la Rama Judicial¹².

Se observó además que, contra algunos autos que negaron mandamiento, las AFP interpusieron recursos de reposición¹³ alegando la inaplicabilidad de los estándares de cobro en los estrados judiciales y, convenientemente, comenzaron a adjuntar un concepto emitido por la UGPP con radicado 2021400300577832 de 30 de abril de 2021, elaborado a petición de la AFP Porvenir S.A, en la que reiteraba que las disposiciones de sus resoluciones que regulaban el cobro jurídico y prejurídico de los aportes a pensión en mora, no eran exigibles en los estrados judiciales. Textualmente indicaba el concepto:

“(…) Por consiguiente, 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.

En un comienzo, los argumentos de los recursos de reposición fueron desechados por los jueces¹⁴, reseñando la importancia de regular la facultad exorbitante otorgada a particulares y denotando la

¹¹ Ibid., ítem 1.4 e Ítem 4.2.3 y Anexo 2 filas C, H y J.

¹² <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/35698310/40509003/AUTOS+10+DE+JULIO.pdf/4e17c052-c2af-4f1e-9067-2514555714be>

¹³ Anexo 1, ítem 4.3 y Anexo 2 columnas K y L

¹⁴ Ibid., Ítem 4.3.2

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

contradicción en que incurría la UGPP al haber defendido la imposición de estándares de cobro ante el Consejo de Estado, como se dejó plasmado en sentencia que resolvió la acción de simple nulidad contra los artículos 6, 8 y 9 de la Resolución 444 de 2013, subrogada por la Resolución 2082 de 2016, con radicado 11001-03-24-000-2013-00682-00, proferida el 22 de septiembre de 2016, que declaró la exequibilidad de la Resolución 2082. En esa oportunidad, la Unidad expuso:

“Lo que se pretende con la expedición de los actos acusados es la efectividad de los principios de solidaridad, eficiencia, celeridad y economía, estableciendo dar aviso al aportante del incumplimiento en el pago, así como el ejercicio de acciones persuasivas y la reiteración del inicio de las acciones de cobro coactivo o judicial por parte de las Administradoras, luego la interpretación del actor es subjetiva y exclusivamente defensora de los gastos operativos y administrativos de las EPS. (...) Que, conforme lo prescribe el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, las Administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para lo cual estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP; (...) Que el artículo 9° acusado de la Resolución núm. 444 de 2013, establece el inicio de las acciones de cobro coactivo o judicial por parte de las Administradoras del Sistema de la Protección Social, actuación que debe ser desarrollada una vez agotadas sin éxito las acciones persuasivas, lo cual busca lograr que ellas cumplan con su obligación legal de ejercer el cobro de la mora registrada a sus afiliados, competencia que como bien lo menciona el demandante se encuentra establecida en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y como también lo dispone el artículo 178, parágrafo, de la Ley 1607 de 2012.”

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

La defensa ejercida en esa oportunidad por la UGPP ante el Consejo de Estado, se encuentra en clara contradicción con la postura defendida posteriormente en el concepto citado, pues en aquél, la entidad es reiterativa al señalar que las actuaciones previas a la constitución del título no constituyen o complementan una unidad jurídica para conformar un título complejo, mientras que, en la intervención en la acción de simple nulidad, defienden la exigibilidad de los estándares de cobro como requisito previo para la constitución del título, sin que insinúe o mencione que dichas exigencias son únicamente parámetros de evaluación y control a la AFP como lo afirma en el concepto.

Con todo, el Consejo de Estado estimó razonable lo señalado por la UGPP, desechó los argumentos del accionante respecto de que los estándares de cobro son barreras innecesarias, y señaló que “propende por obtener el pago voluntario de la obligación por parte del empleador sin dilaciones y promoviendo su comportamiento diligente, evitando en lo posible un desgaste a largo plazo y ahorrando recursos del Sistema”.

En contraste con la postura adoptada por la UGPP en la resolución de 2021 y en el concepto citado, el Decreto 2633 de 1994, el cual tiene mayor jerarquía que las resoluciones de la UGPP, consagra en su artículo 5° la obligación de las AFP de remitir *comunicación dirigida al empleador moroso* con el fin de requerir el pago de los aportes en mora, quedando habilitada tan solo quince días después de haber remitido el requerimiento, para elaborar la liquidación que prestará merito ejecutivo.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Surge entonces la pregunta, ¿cuál es la motivación de la UGPP para cambiar la postura defendida ante el Consejo de Estado respecto de la exigencia de estándares de cobro a las AFP? ¿Por qué incluir en una resolución, un apartado que contradice directamente una disposición normativa de mayor jerarquía? Según se viene estudiando, la predisposición histórica del Estado colombiano a entregar atribuciones y facultades a los fondos privados de pensiones, podría explicar la disposición de una entidad como la UGPP para relajar las exigencias y limitaciones al ejercicio de la facultad de creación de títulos unilaterales.

Además, la más reciente Resolución que regula la materia, esto es, la número 205 de 2024 emitida bajo el nuevo Gobierno que inició el 7 de agosto de 2022, adicionó el artículo 9 de la Resolución 1702 de 2016 agregando como uno de los objetivos del estándar de acciones de cobro:

Para las administradoras de Sistema General de Seguridad Social en Salud, este estándar tendrá como objetivo adicional lograr la debida constitución del título ejecutivo, que deberá contener una obligación expresa, clara y exigible.

Y, aunque mantiene la afirmación del artículo 10 respecto de que las acciones de cobro persuasivas y el aviso de incumplimiento no complementan el título ejecutivo, se advierte por lo menos la intención de conseguir que las exigencias que realiza la Unidad a las administradoras del sistema, den como resultado títulos ejecutivos que cumplan con los requisitos legales.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

No obstante, sigue resultando paradójico que la UGPP pretenda sancionar a las AFP que no constituyan correctamente los títulos, al tiempo que señala que los jueces no deben realizar las mismas exigencias al momento de librar mandamiento de pago. Lo que lleva al siguiente capítulo.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS SOBRE LOS TÍTULOS EJECUTIVOS EMITIDOS POR LAS AFP

El proceso ejecutivo surge sobre la base de la existencia de un derecho cierto y constituido. Si la ley señala que las liquidaciones que haga un fondo de pensiones tienen fuerza ejecutiva, está habilitando al subrogatario de la facultad, a saltar la etapa de constitución del derecho en el escenario del proceso declarativo para acudir directamente a su ejecución.

Los otros ejemplos de títulos ejecutivos que se constituyen de manera similar, como los que elaboran las administraciones de propiedades horizontales, parten por lo menos de la certeza de que el inmueble sobre el cual recaen las obligaciones insolutas, existe y hace parte de la copropiedad. Sin embargo, la certeza de que el vínculo laboral que da origen a la obligación de realizar aportes a pensión estuvo vigente por los periodos cobrados, se sostiene en que el propio empleador no haya reportado la salida del trabajador de su nómina. Ello, desde un punto de vista netamente pragmático, resulta funcional por cuanto se castiga la falta al deber que tiene el empleador de reportar la desvinculación de uno de sus trabajadores, no obstante empleador puede ser cualquier sujeto, no solo una organización empresarial constituida sino también las personas naturales, con todas las circunstancias que pueden atravesar en su día a día. De allí que resulte al menos razonable, que se requiera previamente al deudor a fin aclarar la existencia de la obligación.

Ahora, en el plano netamente procesal, apartándonos por un momento de los intereses a los que responde la prerrogativa otorgada, es posible concluir, en principio, que esta clase de títulos ejecutivos unilaterales no son ajenos a las previsiones del sistema jurídico colombiano. El artículo

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

422 del C.G.P ya prevé que prestarán mérito ejecutivo *los demás documentos que señale ley*, sin embargo, distinto a como parece creerlo la UGPP, ningún documento, solo por el hecho de serlo, presta mérito ejecutivo. Pues todos ellos deben cumplir con los requisitos tanto formales como sustanciales para ese efecto.

¿Qué sentido tendría que los jueces librarán mandamientos de pago solamente porque el título puesto a su consideración es una liquidación realizada por autorización del artículo 24 de la Ley 100 de 1993? Pensarlo de esta manera, sería equiparar al juez con un convidado de piedra, lo que por lo menos en la especialidad laboral, se encuentra proscrito desde el artículo 48 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social. De modo que la inclusión por parte de la UGPP del aparte denunciado en el subcapítulo anterior, materialmente no tiene fuerza normativa porque el juez no puede abstraerse de la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos del título ejecutivo. Lo que se hizo entonces fue recolectar la muestra de títulos presentados por diferentes administradoras y el ejercicio a realizar en este subcapítulo, es la determinación de cuáles cumplen y cuales no con los requisitos de forma y fondo.

¿Cumplen los títulos ejecutivos unilaterales de las AFP con los requisitos de forma y fondo?

El primer requisito formal, esto es, que conste en documento, se cumple en el cien por ciento de los casos recolectados y se infiere que, en esta clase de obligaciones, no existe otra alternativa para su ejecución que la presentación del título en un documento, por cuanto la Ley 100 de 1993 exige que la AFP realice una liquidación, la cual, lógicamente no puede realizarse de otro modo.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

El segundo requisito formal, es que el documento provenga del deudor o de su causante. Este requisito no se cumple por ninguno de los títulos ejecutivos estudiados porque, precisamente, los mismos hacen parte de la excepción a esta regla. Como se ha dicho reiteradamente, son títulos ejecutivos unilaterales, creados a voluntad de la AFP con independencia de la voluntad del deudor. El artículo 422 del C.G.P contempla la excepción y el artículo 24 de la Ley 100 la materializa.

Conceptualmente, la importancia de que el título ejecutivo provenga del deudor, recae en la cuestión obvia de que, de otro modo, todas las condiciones de la deuda podrían ser establecidas arbitrariamente por el acreedor, lo que derivaría en la imposibilidad de distinguir entre una obligación real y una completamente ficticia. De allí que la proveniencia, que para efectos prácticos es la suscripción o firma o directamente la elaboración del título por parte del deudor, resulte ser un requisito casi tautológico.

Ahora bien, el hecho de que los deudores no participen en la creación de los títulos ejecutivos de las AFP, podría justificarse por motivos de conveniencia, pues es tal la cantidad de empleadores y trabajadores que hay en la sociedad, que exigir a cada administradora que adelante demandas ordinarias con el fin de conseguir la declaración de las obligaciones insolutas de cotizaciones a pensión, podría resultar una tarea gigantesca. No obstante, lo que se pudo observar con el trabajo de campo realizado, es que de 82 expedientes consultados en los cuales se libró mandamiento de pago¹⁵, únicamente en 7 se notificó personalmente de la demanda al deudor y en 3 por conducta concluyente, mientras que 9 fueron notificados bajo la presunción del artículo 8 de la Ley 2213 de

¹⁵ Ibid., ítem 4.2 y 4.2.1

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

2022¹⁶ sin que en ninguno de estos últimos se presentaran excepciones¹⁷; en los 22 restantes, los ejecutados fueron emplazados y representados por curador ad-lítem. Lo que puede sugerir que, en la gran mayoría de las demandas ejecutivas, los supuestos deudores nunca se enteraron de la existencia de un título ejecutivo en su contra.

Lo anterior lleva al tercer requisito formal, y es que el documento sea plena prueba contra el deudor, del cual también se encuentran eximidas las administradoras. Los documentos que se presentan para ser ejecutados, son elaborados en su totalidad por las AFP y en ellos se indica que, por determinados trabajadores, se adeudan determinados periodos de cotización. Sin embargo, no existe ninguna certeza de que tales documentos no fueron fabricados por completo por las administradoras; no existe prueba tampoco de que los trabajadores que aparecen referenciados, trabajen realmente para el deudor; es más, no existe certeza si quiera de que estos existan. No es como si tales cuestiones se hubieran demostrado previamente en un proceso judicial, o como si el empleador moroso hubiera reconocido en una conciliación, las deudas que se le atribuyen, o que se hubiera acercado directamente a la AFP a suscribir un documento señalando los periodos en mora y los trabajadores perjudicados.

Lo que ocurre, en cambio, es que las AFP elabora un documento, lo acompañan de una liquidación y lo presentan al juez, sin que se les exija adjuntar un soporte adicional que demuestre que la deuda presunta es una plena prueba con el deudor. Inclusive, se encontró que en nueve procesos no se

¹⁶ Ibid., ítem 5.1

¹⁷ Anexo 2 columnas M y N

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

adjuntó liquidación detallada anexa al título ejecutivo¹⁸ lo que imposibilita la discriminación de las deudas por trabajadores y periodos de cotización.

Estos dos últimos requisitos formales son los que, fundamentalmente, constituyen la facultad exorbitante otorgada a los fondos de pensiones, por lo que el juez en lugar de verificar su cumplimiento, da por sentado su satisfacción por la autorización que la ley les otorga en tal sentido.

Respecto de los requisitos de fondo, el primero de ellos es la claridad. El mismo consiste en que el título no genere duda sobre su existencia, calidades y cantidades, individualizando deudor y objeto de la prestación. Si se considera en sí mismo y únicamente el documento titulado *Título ejecutivo* en lo que respecta a la AFP Protección S.A, es fácil advertir que no cumple con el requisito de claridad, porque, si bien identifica tanto al deudor como al acreedor, solo enuncia de manera general cuál es el valor del capital y el de los intereses a la fecha de constitución. De este modo, por más que la ley permita la elaboración unilateral del documento, lo cierto es que la información plasmada en el mismo es insuficiente para determinar el origen de la deuda y el posterior cálculo de los intereses, como se detalla en la imagen a continuación:

¹⁸ Anexo 1, ítem 3.1.1 y Anexo 2 columna F.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Protección

Título Ejecutivo No. [REDACTED]-2020

La ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN S.A. con NIT. No. 800.138.188-1 procede a LIQUIDAR las Cotizaciones Obligatorias adeudadas al Sistema General de Pensiones para los Fondos de Pensión Obligatoria que Administra, por el aportante, así:

NOMBRE DEL APORTANTE	[REDACTED]
IDENTIFICACIÓN DEL APORTANTE	NIT. [REDACTED]
TOTAL ADEUDADO	\$13.922.702,00
CAPITAL ADEUDADO a la fecha del periodo de corte del Requerimiento	\$8.508.502,00
INTERESES DE MORA ADEUDADOS	\$5.414.200,00
Intereses liquidados a la fecha:	28 de noviembre de 2019
Periodo de CORTE del Requerimiento en mora	SEPTIEMBRE DE 2019
Fecha de Expedición del Título Ejecutivo	02 de enero de 2020

Obsérvese que el valor del capital y sus intereses se presentan como una cifra integrada, pese a que la misma está compuesta por obligaciones independientes causadas en periodos definidos de tiempo, determinados sobre uno o varios trabajadores.

Lo mismo ocurre con Colfondos S.A, quien aporta la liquidación como documento complementario adjunto al título, más no integrado a este así:

CERTIFICA QUE:
[REDACTED] S.A.S.
NIT/ CC: [REDACTED]
DEBE A:
COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTIAS
LA SUMA DE:

COTIZACIONES OBLIGATORIAS - C.O.	\$ 1.206.820
FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL-FSP	\$
TOTAL CAPITAL	\$ 1.206.820
C.O.INTERESES DE MORA C.O. (*)	\$ 67.300
INTERESES FSP (*)	\$
TOTAL INTERESES	\$ 67.300
TOTAL DEUDA	\$ 1.274.120

POR CONCEPTO DE

1. Cotizaciones a pensión obligatoria dejadas de cancelar de los afiliados, según liquidación detallada que se anexa.
2. Aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), según liquidación detallada que se anexa.
3. Intereses de mora causados desde la fecha en que incurrió en mora hasta la fecha de corte, según liquidación detallada que se anexa.
4. Intereses de mora sobre los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), según liquidación detallada que se anexa

Para mayor claridad y como complemento de esta certificación se anexa liquidación detallada en la cual se discrimina por cada afiliado su número de identificación, los periodos que se encuentran en mora y los aportes insolutos debidos por [REDACTED] S.A.S., NIT/CC [REDACTED]

NIT: 800.138.188-1
 COLFONDOS S.A.

Teniendo en cuenta que los pagos se realizan por autoliquidación, COLFONDOS se reserva el derecho de cobrar las deudas no cobradas anteriores y/o posteriores a la fecha de expedición este renorte.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Mientras que Porvenir S.A, sí incluye en el mismo título ejecutivo el estado de deuda y resumen por empleados, así.

Detalle de la deuda
Liquidación de aportes pensionales períodos adeudados

porvenir
solo hay uno

Nombre: [REDACTED]

N° de identificación: NIT 900 [REDACTED]

Página 1 de 2

Número de empleados con deuda: 1

Períodos informados
Desde: 202104 Hasta: 202208
Fecha de corte: 2022-11-16
Períodos de deuda: 8

A+B

Total del capital

\$1,206,820

+

C

Total de intereses

\$280,800

=

A+B+C

Total de la deuda

\$1,487,620

Resumen por empleados

No.	Periodo de deuda	No. identificación	Nombres y apellidos	IBC calculado	No. de días	Monto deuda			
						A Aporte liquidación	B Valor fondo solidaridad pensional	C Intereses de mora	A+B+C Total
1	202104	CC [REDACTED]	HERNANDO OCTAVIO [REDACTED]	\$908,526	30	\$145,364	\$0	\$58,400	\$203,764
1	202107	CC [REDACTED]	HERNANDO OCTAVIO [REDACTED]	\$908,526	30	\$145,364	\$0	\$49,800	\$195,164
1	202108	CC [REDACTED]	HERNANDO OCTAVIO [REDACTED]	\$908,526	30	\$145,364	\$0	\$47,100	\$192,464
1	202109	CC [REDACTED]	HERNANDO OCTAVIO [REDACTED]	\$908,526	30	\$145,364	\$0	\$44,200	\$189,564
1	202110	CC [REDACTED]	HERNANDO OCTAVIO [REDACTED]	\$908,526	30	\$145,364	\$0	\$41,100	\$186,464
1	202206	CC [REDACTED]	HERNANDO OCTAVIO [REDACTED]	\$1,000,000	30	\$160,000	\$0	\$17,400	\$177,400
1	202207	CC [REDACTED]	HERNANDO OCTAVIO [REDACTED]	\$1,000,000	30	\$160,000	\$0	\$13,500	\$173,500
1	202208	CC [REDACTED]	HERNANDO OCTAVIO [REDACTED]	\$1,000,000	30	\$160,000	\$0	\$9,300	\$169,300
Total de la deuda						\$1,206,820	\$0	\$280,800	\$1,487,620

Significa entonces que el título, para alcanzar fuerza ejecutiva, no puede componerse únicamente por el documento formal rotulado de esta manera, sino que debe estar acompañado necesariamente de la liquidación discriminada de los aportes que se están cobrando, con la necesaria relación de los trabajadores afectados por el impago.

Ésta última exigencia es necesaria por varios motivos, el primero es que de este modo el deudor, al contestar la demanda, puede defenderse de manera efectiva, si es del caso, demostrando la

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

finalización del vínculo laboral con el trabajador que aparece relacionado en el título, lo cual sería imposible si la deuda se presenta como un monto de capital acumulado no discriminado.

De hecho, de los requerimientos previos estudiados, en los cuales las AFP informaron a los empleadores de las deudas a su cargo, 49 de ellos fueron remitidos sin liquidación pormenorizada de trabajadores y periodos en mora¹⁹, por lo que en esos casos los deudores debían acudir a la administradora a consultar por el detalle de la deuda a su cargo, a fin de pagar o aclarar la novedad de retiro del trabajador, lo que sin duda implica pasos adicionales.

El segundo, es que posteriormente, cualquier intento del juez por revisar una liquidación del crédito resultaría infructuoso si no se cuenta con el detalle de deuda, y el tercero, es que permite establecer la fecha a partir de la cual se causan los intereses de mora, lo cual tampoco sería posible si no se especificaran cuáles son los periodos adeudados y cuáles son los trabajadores por los cuales se está en mora, así como su número de cédula que finalmente es elemento del cual depende la fecha límite para el pago de los aportes a pensión según el Decreto 1990 de 2016.

Así las cosas, para cumplir con el requisito de claridad, es necesario que se acompañe con el título, la liquidación de deuda realizada por la AFP y remitida al deudor en la constitución en mora, como se detalla a continuación para el caso de Protección S.A:

¹⁹ Ibid. Ítem 3.2.1 y 3.2.2 y Anexo 2, columna F.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Protección		FONDO DE PENSIONES OBLIGATORIAS				Usuario: ATRONCOS		
Pensiones y Cesantías		DESDE 1994/04 HASTA 2017/02				Fecha: 2017/05/03		
NIT 800138188-1						Hora: 08:41:39		
DATOS BÁSICOS								
Nit Empleador:				Ciudad:	MEDELLIN		Razón Social:	
Dirección:				Teléfono:	4570561			

Datos Afiliado			Cotización Obligatoria				Fondo de Solidaridad			Días de Mora	Origen Deuda	
Tipo de Identificación	Número de Identificación	Nombre	Período Deuda	Fecha Límite de Pago	I.B.C.	Saldo Deuda	Intereses a 2017/05/03	Saldo Deuda	Intereses a 2017/05/03			Total Deuda
C		GOMEZ RUIZ CARLOS	201502	20150303	644.350	92.786	60.600	0	0	153.386	783	P
		GOMEZ RUIZ CARLOS				92.786	60.600	0	0	153.386		
CC		SERNA VILLADA JORGE	201510	20151104	644.350	103.096	47.200	0	0	150.296	537	P
CC		SERNA VILLADA JORGE	201511	20151202	644.350	103.096	44.900	0	0	147.996	508	P
CC		SERNA VILLADA JORGE	201512	20160105	644.350	103.096	42.100	0	0	145.196	474	P
CC		SERNA VILLADA JORGE	201601	20160202	689.455	91.928	35.500	0	0	127.428	447	P
		SERNA VILLADA JORGE				401.216	169.700	0	0	570.916		
CC		RONCALLO OSSA	201408	20140902	616.000	98.560	78.500	0	0	177.060	965	P
		RONCALLO OSSA				98.560	78.500	0	0	177.060		
CC		MONTOYA MARIN JAIRO	201501	20150203	644.350	103.096	69.600	0	0	172.696	811	P
		MONTOYA MARIN JAIRO				103.096	69.600	0	0	172.696		
CC		MORALES MONTES	201506	20150702	644.350	99.659	55.500	0	0	155.159	662	P
CC		MORALES MONTES	201507	20150804	644.350	103.096	54.600	0	0	157.696	628	P
CC		MORALES MONTES	201508	20150902	644.350	103.096	52.400	0	0	155.496	600	P

El segundo requisito de fondo es la expresividad. No deben realizarse intelecciones para determinar cuál es la obligación que contiene el título ejecutivo, el deudor debe poder defenderse de obligaciones manifiestas y no de construcciones mentales que varíen de intérprete a intérprete. En el caso de los títulos que fueron consultados en el trabajo de campo, los únicos dos que no fueron acompañados del detalle de deuda, por lo menos presentaron requerimientos previos que sí lo hicieron, sin que en ningún caso se librara mandamiento de pago a ciegas sobre montos acumulados que no fueran posibles de verificar²⁰.

Y en el mismo sentido, como se indica expresamente cuál es el valor debido, el periodo en mora y el trabajador por el cual se omitió la cotización, el deudor tiene claridad sobre de qué se debe

²⁰ Anexo 2, columnas F y G y Anexo 1, ítem 2.1.1

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

defender en el proceso, lo que tiene mucha relevancia porque si demuestra que el vínculo laboral terminó con anterioridad a los periodos que se le cobran, necesariamente será eximido de su pago.

Finalmente, el último requisito de fondo es la exigibilidad. Se refiere a que la obligación pueda ser exigida inmediatamente por no estar sometida a plazo, modo o condición. El artículo 32 del Decreto 692 de 1994, establece la obligación de los empleadores de, a más tardar el último día del mes, reportar ante las diferentes AFP las novedades de sus plantas de personales tales como afiliaciones y retiros de trabajadores, con el fin de “evitar el cobro coactivo de las cotizaciones imputables a estos afiliados” mientras que el artículo 2.2.3.3.8 del Decreto Reglamentario 1833 de 2016, establece que

Vencidos los plazos señalados para efectuar las consignaciones respectivas por parte de los empleadores, la entidad administradora, mediante comunicación dirigida al empleador moroso lo requerirá. Si dentro de los quince (15) días siguientes a dicho requerimiento el empleador no se ha pronunciado, se procederá a elaborar la liquidación, la cual prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

Según lo dicho por la Corte Suprema de Justicia desde la Sentencia de Casación de 19 de julio de 1936, la mora y el incumplimiento de las obligaciones contractuales son fenómenos diferentes, por cuanto la mora es “el retraso, contrario a derecho, de la prestación por una causa imputable a aquél en tanto que el incumplimiento es la inejecución de la obligación debida, ya sea ésta positiva (*dare, facere*) o negativa (*non facere*) (p. 65) e indicó la misma corporación en sentencia STC720 de 2021

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

(...) 1.2.- Significa entonces lo anterior que exigibilidad y mora de la obligación son dos nociones jurídicamente diferentes. La primera se predica de las obligaciones puras y simples, esto es, las que no se encuentran sometidas a plazo, condición o modo, ya porque nunca han estado sujetas a una cualquiera de estas modalidades, ora porque éstas ya se realizaron y, por ello el acreedor se encuentra autorizado a exigir al deudor su cumplimiento, aun acudiendo para el efecto a la realización coactiva del derecho mediante la ejecución judicial; la mora, en cambio, supone el retardo culpable del deudor en el cumplimiento de la obligación, [por no honrar su obligación en un plazo determinado]. De tal suerte que, sólo a partir de surtida la *interpelatio* puede afirmarse que el deudor incumplido, además ostenta la calidad de deudor moroso, momento éste a partir del cual puede exigirse el pago de perjuicios conforme a lo dispuesto por los artículos 1610 y 1615 del Código Civil.

De lo expuesto, se considera que el requerimiento previo es ciertamente equiparable a la constitución en mora, y el mismo es indispensable para que el requisito de *exigibilidad* se cumpla en esta clase de procesos, por lo que se torna necesario acompañar la liquidación que presta mérito ejecutivo, con la evidencia que demuestre la realización del cobro prejurídico.

La controversia que se encontró en los autos consultados, se daba en torno a si las disposiciones de la UGPP, expuestas con anterioridad, son exigibles a rajatabla por parte de los jueces laborales, o si por el contrario únicamente constituyen estándares evaluativos y de sanción para la UGPP. Por ejemplo, en el proceso del Juzgado Quinto Municipal de Pequeñas Causas Laborales con

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

radicado 2022-00790, donde negó el mandamiento de pago solicitado por la AFP Protección S.A indicó:

Se tiene entonces que, para la conformación del título de ejecución por parte de las administradoras de Fondos de Pensiones, debe aplicarse de forma concordante el procedimiento dispuesto en el artículo 5 del decreto 2633 de 1994, con el procedimiento señalado en Resolución 2082 de 2016 en virtud de lo previsto por el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012, pues es necesario que se cumplan los procedimientos formales para la conformación del mismo, de lo contrario carecería de la potencialidad de ser ejecutado por vía judicial. Así pues, si las Administradoras de Fondos de Pensiones pretender reclamar mediante acción ejecutiva judicial el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores frente a los aportes al Sistema General de Seguridad Social, deben haber adelantado un aviso de incumplimiento encaminado a incentivar el pago voluntario de las contribuciones

Siguiendo el auto de 6 de mayo de 2022 del Tribunal Superior de Medellín, Sala Cuarta de Decisión Laboral, que a su vez sintetiza las posturas de la Corte Suprema de Justicia en sentencias SL715 de 2013 y SL5665 de 2021, la consecuencia jurídica del incumplimiento del estándar de cobro, genera en contra de las AFP y en favor de la UGPP sanciones pecuniarias, mas no la pérdida de validez del título ejecutivo, no obstante no deja de ser obligatorio para las administradoras, “constituir en mora al deudor moroso en el pago de los aportes a efectos de proceder ante la jurisdicción ordinaria para obtener el pago de la acreencia”

Si bien es evidente que el artículo 1617 del Código Civil descarta la obligación de constituir en mora cuando la obligación a cobrar verse sobre sumas de dinero, y un decreto, que es una norma

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

de inferior jerarquía no debe imponer requisitos adicionales a los que ya asigna la ley, se considera que por las particularidades que tiene esta clase de ejecución, es razonable persistir en la exigencia de la constitución en mora con antelación a la presentación de la demanda, pues resulta un condicionamiento constitucionalmente adecuado a la facultad exorbitante de que fueron dotadas las AFP.

Y si aunque el artículo 423 del C.G.P señala que la notificación del mandamiento ejecutivo “hará las veces de requerimiento para constituir en mora la deuda”, para el caso de los títulos que se estudian, en el entendido de que no provienen del deudor, resulta razonable que éste conozca la deuda que se le atribuye con antelación a la presentación de la demanda por cuanto, si bien la obligación de realizar cotizaciones, como ya se dijo, tiene un origen legal, la omisión del reporte de novedad de retiro de un empleado es una posibilidad subsanable por fuera del escenario judicial.

Lo dicho además colabora con el objetivo general de descongestión de la especialidad laboral²¹, como se observó por ejemplo en el proceso 2021-00623 del Juzgado Cuarto Municipal de Pequeñas Causas, el cual terminó luego de haberse librado mandamiento de pago, cuando el deudor contestó la demanda informando que la persona por la cual se le estaban cobrando los aportes en mora, ya no se encontraba vinculado a la empresa, y que de hecho tal novedad había sido reportada a la AFP, quien no registró correctamente el número de identificación del trabajador, lo que dio lugar a que el fondo considerara que se habían omitido los pagos de los aportes. De

²¹ Al respecto resulta ilustrativa la sentencia C-154 de 2016 de la Corte Constitucional.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

hecho, se tomó nota de tres procesos en los cuales las AFP solicitaron la terminación del mismo, dado que el empleador ejecutado aclaró o registró la novedad de retiro de su trabajador.²²

Respecto de las características de este requerimiento previo, podría suponerse que es necesario exigir que el mismo haya sido recibido efectivamente por el moroso. Sin embargo, no sería razonable exigir a las AFP que ubiquen a los deudores donde quiera que se hallen, puesto que lo lógico es que intenten notificarlos, sea en la dirección inscrita en su registro mercantil de cámara de comercio, o en la dirección que las personas naturales hayan registrado ante la AFP al momento de afiliarse a sus trabajadores.

De este modo, surge una exigencia para la procedencia de la ejecución en contra de empleadores que sean personas naturales, y es que si no se aporta junto con la demanda el respectivo registro mercantil de cámara de comercio, será necesario entonces que se aporte una constancia de que la dirección, a la cual se dirigió la constitución en mora, fue la que el deudor registró voluntariamente ante la entidad, de otro modo, el juez se sometería a que el fondo de pensiones remita la reclamación a una dirección indiscriminada, de hecho, de los procesos consultados, de catorce que fueron devueltos o inadmitidos, en ocho se exigió demostrar la pertenencia del domicilio al cual se envió el requerimiento²³.

Tal exigencia es requerida, por ejemplo, por el Juzgado Octavo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín, en el auto dictado dentro del proceso 2023-00352, así

²² Anexo 1, ítem 9.1.3.

²³ Anexo 1, ítem 4.1.3 y Anexo 2, columnas H e I.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Una vez revisado el expediente, se encuentra que la AFP demandante, remitió la constitución en mora al deudor, el 30 de septiembre de 2022 (p. 12 y SS, 03DemandaAnexos), a un correo electrónico que denuncia como perteneciente al deudor. No obstante, no aporta evidencia alguna que permita al Despacho tener la certeza de que la dirección (...)@hotmail.com pertenece al señor (...), lo que resulta indispensable para la constitución del título ejecutivo.

Por lo anterior, en los términos del artículo 28 del C.P.T.S.S, se DEVUELVE la demanda a Porvenir S.A para que, en el término impostergable de cinco días, allegue las evidencias que demuestren que el correo (...)@hotmail.com fue el inscrito ante dicha entidad por el ejecutado.

En otras palabras, la AFP cumple con remitir la constitución en mora a la dirección, física o electrónica que figura en el registro mercantil del deudor, o a la dirección física o electrónica registrada por el deudor directamente en la entidad y a su vez, debe acreditar esta gestión ante el juez que libre el mandamiento de pago.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

CAPÍTULO VI
ANÁLISIS SOBRE ASPECTOS PUNTUALES DE LOS PROCESOS EJECUTIVOS
ESTUDIADOS.

Constitución de los títulos

Las AFP constituyen títulos ejecutivos con características similares, sin embargo, las demandas ejecutivas que radican difieren entre sí en la elaboración de las pretensiones. En 16 de los procesos consultados, las AFP solicitaron además de los aportes en mora, la ejecución de los aportes por periodos futuros que se causen siguiendo la disposición del segundo inciso del artículo 431 del C.G.P

Por ejemplo, la AFP Porvenir S.A en el proceso 009-2015-00761 del Juzgado Noveno Laboral del Circuito, solicitó ejecución por “las sumas que se generen por concepto de cotizaciones obligatorias, en los casos en que haya lugar a períodos que se causen con posterioridad a la presentación de esta demanda y no sean pagados por la parte demandada en el término legalmente establecido”. alegando que la obligación a cargo del empleador es de tracto sucesivo, a lo que el juez respondió:

Sin que pueda librarse ejecución por las sumas de conceptos de cotizaciones obligatorias por periodos que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda y que no sean pagados por la parte ejecutada, pues tal ejecución carece de los requisitos necesarios (claro, expreso y exigible) para que tal obligación se predique como título ejecutivo.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Se considera que este tipo de obligaciones, en efecto, son de tracto sucesivo puesto que nacen mes a mes y perviven por el tiempo que dure la relación laboral, sin embargo, dado que es una facultad exorbitante la que se otorga a las AFP para la constitución de los títulos, el límite que señala el juez resulta razonable, pues de otro modo, en el entendido de que lo normal es que los procesos ejecutivos no terminen con el pago de la obligación como ya se demostró, el capital de la misma se incrementaría por todo el tiempo que dure el proceso, el cual, mientras la parte lo mantenga activo con solicitudes de medidas cautelares y liquidaciones del crédito, es virtualmente infinito.

Además, el Decreto 2633 de 1994 es claro en señalar el requisito del requerimiento previo a elaborar el título, de modo que materialmente no es posible requerir por obligaciones que no se han causado.

En otras palabras, las deudas que se cobran en esta clase de procesos, dependen de una relación contingente de carácter laboral entre el ejecutado y un tercero trabajador y solo se causan en la medida que la relación laboral se mantenga, por lo que, librar mandamiento de pago sobre periodos futuros inciertos, desborda el objeto del proceso ejecutivo por cuanto presupone la continuidad de la subordinación del empleador sobre el empleado.

En todos los demás procesos en los cuales las AFP no solicitaron el cobro de los aportes que se causarían en el futuro, solicitaron la ejecución del valor de las cotizaciones en mora como una cifra totalizada²⁴, es decir, sumando el valor del capital de cada una de las deudas por cada uno de los

²⁴ Anexo 1, ítem 2.1.1

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

trabajadores. Y en el mismo sentido, los autos que libran mandamiento de pago, se atuvieron a los términos en los cuáles se redactaron las pretensiones.

Como ya se explicó, el valor del capital está compuesto por obligaciones independientes entre sí; nada obsta para que una AFP emita un título ejecutivo por cada uno de los trabajadores o, inclusive, por cada uno de los periodos adeudados, sin embargo, por razones obvias, se elabora un título por cada empleador moroso y en él se incluyen varios trabajadores y varios periodos, lo que reafirma la necesidad de acompañar el mismo con la liquidación detallada como un requisito de su esencia.

No se considera entonces, que solicitar la ejecución del capital como una cifra única y librarlo en el mismo sentido sea un desacierto, sin embargo, el juez debe tener presente y preferiblemente dejarlo explícito en el auto, que los valores por los cuales se está librando mandamiento de pago, son los que figuran en la liquidación que acompaña al título.

Intereses moratorios

Respecto de los intereses, todas las administradoras solicitaron que se libran como una cifra única con fecha de corte a la de la elaboración del título, además de los intereses que se sigan causando en el futuro, lo cual es correcto, sin embargo, se considera que los jueces deben tener más cuidado o detalle al momento de librar mandamiento por este concepto. La regla general fue que se libran por una determinada suma y hasta cierta fecha y por los intereses que se siguieran causando, cuando lo ideal es que se libran mandamiento por los intereses causados sobre cada periodo adeudado, desde el momento en que entró en mora la obligación y hasta el momento de su pago efectivo.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Obsérvese por ejemplo en el mandamiento de pago del Juzgado Quinto Municipal de Pequeñas Causas, en el proceso con radicado 005-2021-0015:

(...) para que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del mandamiento de pago cumpla con la obligación de pagar las siguientes sumas de dinero y conceptos que se detallan a continuación: 1. La suma de \$1'248.132, por concepto de cotizaciones a pensión adeudadas por el ejecutado. 2. La suma de \$104.400 por concepto de intereses moratorios liquidados hasta el 4 de noviembre de 2020, más lo que se siga causando hasta la fecha del pago efectivo de la obligación.

Cuando lo estrictamente correcto sería librar expresamente a partir de la fecha en que cada periodo cobrado entró en mora. Sin embargo, tampoco se considera que este sea un error que tenga seria relevancia, en tanto, como se explicó en el tercer capítulo, la esencia del proceso ejecutivo es el título, no la demanda, de modo que si la obligación contenida en el mismo, cumple con los requisitos de forma y fondo, significa que bastaría con hacer referencia a él en el mandamiento de pago, para que no existan dudas respecto de los valores que se reclaman en el mismo.

En todo caso, lo que corresponde al juez laboral es librar mandamiento de pago por los aportes en mora detallados en el título ejecutivo y por los intereses moratorios causados desde el día siguiente a la fecha límite de pago del aporte y hasta la fecha de pago efectivo de la obligación, teniendo en consideración, además que el artículo 26 del Decreto 538 de 12 de abril de 2020 que adicionó el artículo 3° de la Ley 1066 de 2006, prescribió que durante el tiempo que durara la emergencia

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

sanitaria declarada por el Ministerio de Salud a raíz de la pandemia causada por el Covid-19 “...y hasta el mes siguiente a su terminación, no se causarán intereses moratorios por las cotizaciones al sistema general de seguridad social integral que se paguen de forma extemporánea”.

Por lo anterior, los aportes a pensión en mora no generaron intereses por el tiempo de duración de la emergencia sanitaria, que inició el 11 de abril de 2020 y se prolongó hasta el 30 de junio de 2022 según el Decreto 655 de 28 de abril de 2022 y la Resolución 666 de 2022, posición que sostuvieron en sus mandamientos de pago los juzgados Séptimo y Octavo municipales de pequeñas causas laborales.

Estándar de cobro

En los 15²⁵ casos en los que no se libró mandamiento de pago, 4 atendieron al requisito del título ejecutivo, en el entendido de que presentaban valores superiores a los que habían sido señalados en el requerimiento previo, lo que se fundamenta en la misma negativa a librar aportes futuros que no fueron constituidos en mora.

Y los 11 restantes, fueron negados por el incumplimiento del estándar de cobro establecido en las sucesivas resoluciones de la UGPP, 6 anteriores a la Resolución 1702 de 2021 y el resto posteriores²⁶.

²⁵ Anexo 1, ítem 4.2.3

²⁶ Ibid., ítem 4.2.5

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Se considera justificado que el Decreto 2633 de 1994 imponga la obligación de realizar el requerimiento previo, pese a que la Ley 100 de 1993 y el Código Civil, que son normas de mayor jerarquía no lo hacen, sin embargo, que los jueces exijan el cumplimiento estricto de los términos y requerimientos previos y posteriores a la constitución, establecidos en el estándar de cobro elaborado por la UGPP y su anexo técnico, resulta una imposición ilegal de requisitos adicionales.

Si bien se indicó en precedencia que exigir la realización del requerimiento previo, era un límite razonable y necesario a la prerrogativa de que gozan las AFP, lo mismo no puede predicarse del estándar de cobro establecido por la UGPP, pues este es un elemento de fiscalización propio de esta entidad para controlar el cumplimiento del deber de recaudo por parte de las administradoras del RAIS. De hecho, en sus resoluciones, la Unidad contempla todo un proceso sancionatorio derivado del incumplimiento de los estándares, por lo que, lo señalado por el Tribunal Superior de Medellín en el auto de 3 de febrero de 2023 en el proceso consultado con radicado 05088-31-05-002-2022-00351-01 es razonable. Dijo la sala:

Así las cosas, la Sala no está de acuerdo con el A quo en cuanto se abstuvo de librar mandamiento de pago, rechazando la presente acción Ejecutiva, bajo el argumento de que para poder iniciar el trámite ejecutivo vía judicial por cobro de los aportes en mora, Protección S.A debía cumplir no solo con el artículo 100 y ss. del CPL, el artículo 422 del CGP y el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, sino también, con el procedimiento establecido en la Resolución 2082 de 2016; pues como bien se dejó sentado en la normatividad y jurisprudencia en cita, la liquidación mediante la cual la Administradora determinó el valor adeudado, es la que presta mérito ejecutivo, sin que se exija un protocolo o anexo técnico

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

para que dicho documento tenga validez. Y es que, aunque es cierto que la Resolución 2082 de 2016 exige a las Administradoras el cumplimiento de un protocolo bajo unos estándares de cobro fijados, no es menos cierto que la consecuencia jurídica de su incumplimiento conlleva una sanción pecuniaria a favor de la UGPP, más no la pérdida de Validez del título Ejecutivo, tal como lo hizo notar la parte apelante. Es por lo anterior que el Juzgado de instancia deberá examinar y analizar de fondo la liquidación mediante la cual Protección S.A determinó el valor adeudado, y en el que sustenta el título Ejecutivo, sin realizar exigencias contenidas en la Resolución 2082 de 2016 para su admisión²⁷

Se agrega, además, que la Resolución 2082 de 2016 fue subrogada desde el año 2021, hecho que parecen ignorar los jueces que, con posterioridad a diciembre de ese año, continuaron exigiendo el cumplimiento de los estándares de cobro de la citada resolución, como el Juzgado Quinto Municipal de Pequeñas Causas de Bogotá en el proceso 005-2022-00081, que el 3 de febrero de 2022 aun exigía su cumplimiento²⁸.

Prescripción

Otra circunstancia que se quiere resaltar respecto de los procesos consultados, tiene que ver con la excepción de prescripción, propuesta en 11 de los 18 procesos²⁹ en los cuales hubo oposición por los ejecutados. No cabe duda en este trabajo, de que el derecho pensional es imprescriptible por característica de derecho fundamental y dado que el mismo se encuentra en una condición suspensiva mientras se encuentra en formación, es decir, mientras el trabajador realiza las

²⁷ Anexo 2, Columna J.

²⁸ Ibid., Columna J.

²⁹ Anexo 1, ítem 6.1.1 y Anexo 2 columna N.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

cotizaciones o acumula el capital para cumplir los requisitos, ello conlleva a que el momento de su exigibilidad, así como el de los elementos que lo conforman, tales como los aportes y el cálculo actuarial, también sean imprescriptibles.

Es decir, la prescripción sobre tales elementos se debe contar únicamente a partir de la constitución del derecho pensional. Indica la Sentencia de 18 de febrero de 2005 con radicación No. 21378 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que, para su formación, el derecho de pensión requiere de la confluencia de dos circunstancias que necesariamente implican el transcurso de un lapso prolongado, que supera ampliamente los términos de prescripción de las acciones que emanan de las leyes sociales, en la medida que, desde su iniciación hasta su culminación, deben transcurrir por lo menos 20 años de servicios prestados, y señala que:

Mientras la condición suspensiva que solamente se perfecciona como derecho cuando concurren los requisitos que la ley exige, lo que implica necesariamente que durante ese lapso no es exigible y por lo mismo no opera en su contra plazo extintivo alguno, pues es solo a partir de que se adquiere ese atributo que se empieza a contar el término.

No obstante, luego de encontrar que existen procesos en los cuales se cobran aportes con décadas de antigüedad que no habían sido requeridos en pago con antelación por las AFP, sí se aprecia desproporcionado que los intereses moratorios derivados de los aportes tampoco prescriban. En algunos casos, el valor de los intereses supera incluso el del capital, y si bien no se desconoce que una de las finalidades de los intereses es evitar la pérdida del poder adquisitivo del dinero, lo cierto es que resultaría más justo aplicar el término prescriptivo trienal del artículo 151 del Código

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Procesal del Trabajo y la Seguridad Social al cobro de intereses; y la indexación a las cotizaciones en mora de periodos que superen este término para que así no se vean afectados por la inflación. Sin embargo, bajo la actual regulación normativa en la materia, no parece viable que se libre un mandamiento de pago en este sentido sin que antes sea plasmado en la ley.

La posición adoptada por los juzgados laborales en esta cuestión, en su mayoría, opta por declarar la imprescriptibilidad tanto de los aportes como de sus intereses, sin embargo, se encontraron dos excepciones, la primera en el 007-2009-00569 del Séptimo Laboral del Circuito que declaró la prescripción de los intereses aplicando el término trienal del artículo 151 del CPTSS y la segunda el 013-2019-00405 del Trece Laboral del Circuito confirmado en segunda instancia por el Tribunal Superior de Medellín, donde se declaró que:

el término de prescripción de la acción de cobro, regulado por el artículo 817 del Estatuto Tributario es de cinco (5) años, que debe contarse a partir de la fecha en que los aportes patrono - laborales se hicieron legalmente exigibles y en el presente proceso ejecutivo, se persigue el cobro de aportes por los periodos desde marzo de 2010 hasta marzo de 2019, habiéndose reclamado al empleador moroso el día 16 de mayo de 2019. Por tanto, operó la prescripción sobre los aportes causados antes del mismo día y mes del año 2014, tal como lo concluyó el Juzgado; siendo procedente confirmar la decisión en este aspecto.

Sin que se encontraran otras decisiones que sostuvieran esta posición.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Liquidación del crédito

Al momento de liquidar el crédito se hace patente la necesidad de que el título ejecutivo se acompañe de la liquidación contentiva del detalle de la deuda a cobrar. Y es que, considerando que cada periodo de cotización en mora de cada trabajador es una obligación independiente, el ejercicio de liquidar los intereses sobre cada deuda, es una tarea tediosa.

De allí que únicamente el Juzgado Octavo Municipal de Pequeñas Causas de Medellín se tomara la tarea de modificar, actualizar y aprobar las liquidaciones del crédito de forma manual y sobre cada obligación independiente. El resto³⁰ de los juzgados se limitó a aprobar la liquidación presentada por cada AFP, tuviera o no la discriminación de periodos y trabajadores³¹

De hecho, en los doce procesos en los cuales las AFP presentaron liquidaciones del crédito con valores indiscriminados, solamente en uno³² no se aprobó la liquidación, mientras que en el resto se dieron por bien liquidadas, aun cuando ni si quiera se exhibieron los valores que las componían.

Se considera que, si el juez aprueba una liquidación que se le presenta sin el detalle de deuda pormenorizado, lo que está haciendo es aprobar, en perjuicio del ejecutado, una liquidación a ciegas elaborada por el acreedor a su antojo y que pudiera contener toda clase de ejercicios de liquidación arbitrarios, por lo que, aun cuando el cálculo de esta clase de obligaciones resulte ciertamente complejo, el juzgado no debe sustraerse al deber consagrado en el numeral 3 del

³⁰ Anexo 1, ítem 7.2.1

³¹ *ibid.*, ítem 7.

³² Anexo 2, columnas S y T

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

artículo 446 del CGP, aun cuando deba nombrar un perito para realizar tal liquidación, como ocurrió en el proceso del Juzgado Noveno Laboral del Circuito con radicado 009-2015-00761³³

Medidas cautelares

Finalmente, en lo que respecta a las medidas cautelares, se encontró un patrón notable, y es que en 38 de los 59 procesos en los cuales se solicitaron³⁴, los jueces optaron, no por librar oficios a los bancos para embargar las cuentas de los deudores como pretendían los ejecutantes, sino que dispusieron oficiar a la central de información Cifín o Transunión, para que informara en que entidades financieras contaban los ejecutados con productos embargables.

Sin embargo, en ninguno de los 38 casos en que se ofició a la central de información, la medida cautelar se concretó, lo que permite cuestionar la eficacia de esta medida en contraposición con la decisión de decretar directamente la medida cautelar de embargo que el deudor llegare a tener en cada uno de las entidades bancarias solicitadas, pues fueron precisamente en estos casos en los cuales se consiguió por lo menos inscribir la medida³⁵.

En todo caso, como se señalaba desde el capítulo IV, la efectividad de las medidas cautelares en esta clase de procesos es muy baja, en porcentaje tan solo el 1,18%³⁶ de las medidas decretadas, termina en la obtención de dineros para pagar al menos de forma parcial las obligaciones, por lo que es posible igualmente concluir que esta clase de procesos ejecutivos se adelantan, en buena

³³ Anexo 2, columnas B y S

³⁴ Anexo 1, ítem 7

³⁵ Ibid., ítem 7.2

³⁶ Anexo 1, ítem 7.3

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

medida, para que las AFP cumplan con su obligación de recaudo y eviten ser sancionadas por la UGPP por su incumplimiento; más que para proteger a los trabajadores colombianos de la desprotección en sus contingencias de salud, vejez y muerte.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

RESPUESTA A LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Vulnera el derecho fundamental al debido proceso de los deudores, el procedimiento mediante el cual se constituyen y se libran en mandamiento de pago los títulos ejecutivos unilaterales de las AFP?

De las garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, es la garantía del derecho de defensa la que se soporta mayores tensiones en el cobro ejecutivo de aportes a pensión. Definida por la Corte Constitucional en sentencia T-544 de 2015 como:

La oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la otorga.

El derecho a la defensa implica que las partes tienen el derecho de presentar tanto los argumentos como las pruebas que respaldan su posición en el litigio. Es la garantía de poder participar del proceso en defensa de sus intereses y se concreta en dos derechos, el de contradicción y el de defensa técnica. De allí la importancia de que el deudor, tratándose de procesos ejecutivos, conozca con precisión cuáles son las obligaciones que se alegan insolutas a su cargo.

Para el caso que ocupa a esta investigación, se ha reiterado que las obligaciones contenidas en los títulos ejecutivos son independientes entre sí, puesto que en un mismo documento se pueden

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

liquidar diferentes periodos por diferentes trabajadores. En ese sentido, si la AFP no remite la liquidación completa de la deuda al empleador moroso desde el requerimiento previo, o peor aún, si no la anexa al título ejecutivo y el juez laboral libra mandamiento de pago por una suma acumulada, el derecho de defensa del ejecutado se ve notoriamente vulnerado, puesto que la única forma de defenderse, sea demostrando el pago de los aportes que se le cobran o la desvinculación del trabajador por el cual se le reclama, depende de conocer precisamente cuáles son los periodos en mora y cuales son los trabajadores a su cargo por los cuales se omitió cotizar.

Además, como pudo observarse, en 101 procesos consultados³⁷, las pretensiones de la demanda se formularon determinando una única cifra por capital acumulado y una suma única por intereses causados, lo que de igual manera entorpece el ejercicio de la defensa del ejecutado, en el entendido de que, en todo caso, debe pronunciarse expresamente sobre las pretensiones, según dispone el numeral 2 del artículo 31 del CPTSS debiendo entonces remitirse obligatoriamente al título ejecutivo para expresar, frente a cada trabajador, las condiciones que puedan eximirlo del pago de los aportes que se le cobran.

En igual sentido, que las AFP en 16 procesos hayan solicitado el cobro de aportes futuros, también controvierte la finalidad del derecho fundamental al debido proceso que, en palabras de la Corte Constitucional, “está constituida por la forma de asegurar la objetividad en la confrontación de las pretensiones jurídicas” (Sentencia T-140 de 1993), en el entendido que la formulación de pretensiones ejecutivas para el cobro de aportes a pensión que no se han causado y por los cuales

³⁷ Anexo 2, Columna E.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

evidentemente no se ha realizado ningún requerimiento previo, resulta desproporcionado y aun más si se considera que la gran mayoría de los procesos no son notificados personalmente a los deudores.

De otro lado, el hecho de que las obligaciones que aquí se ejecutan dependan de la existencia de una relación laboral, justifica la imposición del requerimiento previo como requisito esencial, pues este brinda al deudor la posibilidad de reportar la desvinculación del trabajador y con ello, de demostrar pre jurídicamente la inexistencia de la obligación reclamada, lo que garantiza su derecho al debido enteramiento y de contera su derecho de defensa, aunado a que la potestad entregada a las AFP las exime de cumplir con el requisito de que el documento *provenga del deudor*, lo que igualmente limita sus posibilidades de ejercer una defensa efectiva, pues de no haber requerimiento previo, el empleador moroso solo conocería de la deuda con la notificación del mandamiento de pago.

Finalmente, se considera que el principio de legalidad y la garantía de la seguridad jurídica de las actuaciones, puede verse afectado en dos situaciones. La primera, cuando los jueces aprueban las liquidaciones del crédito presentadas por las AFP sin verificar el correcto cálculo aritmético, se vulnera el principio de legalidad y la garantía de la seguridad jurídica de las actuaciones, lo que se relaciona directamente con la obligación de presentar junto con el título o integrado en este, la liquidación completa de las deudas. Y la segunda, cuando en la decisión que resuelve las excepciones, no se declara la prescripción de los intereses moratorios en los términos del artículo 151 del CPTSS, pues ante la imprescriptibilidad de la obligación de cotizar, predicar esta misma característica de los intereses derivados, puede devenir en la ejecución de sumas millonarias pues

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

no existe en la ley una obligación para las AFP de ejercer las acciones de cobro en determinado plazo, (más allá de las sanciones administrativas que recaigan por parte de la UGPP), lo que permite a las entidades el cobro ejecutivo de aportes a pensión, gravados con intereses moratorios calculados desde una fecha que puede distar décadas de la elaboración del título.

Por lo expuesto, la respuesta a la pregunta de investigación dependerá eminentemente del control de legalidad y la verificación de los requisitos del título ejecutivo que realice el juez laboral, puesto que, para mantener incólume la garantía fundamental al debido proceso del deudor y garantizar el efectivo ejercicio de su defensa, debe: 1- Verificar la realización del requerimiento previo a la ejecución al domicilio o correo electrónico que probadamente pertenezca al ejecutado. 2- Exigir que el título ejecutivo integre o se acompañe con la liquidación pormenorizada de la deuda, donde se identifique cada periodo en mora y el respectivo trabajador por el cual se ejerce el cobro. 3- Cuando sea el caso, resolver la excepción de prescripción diferenciando entre intereses y capital, y 4- Evitar aprobar la liquidación del crédito sin verificar el cálculo aritmético realizado por la AFP.

Si el juez cumple con estas cuatro anotaciones, es posible salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso de los deudores, de lo contrario, los ejecutados verán sus garantías constitucionales sometidas a una facultad exorbitante entregada por el Estado a poderosas entidades particulares.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

CONCLUSIONES

El régimen de ahorro individual con solidaridad es otra manifestación del modelo económico neoliberal de desregulación. El mismo, responde a recomendaciones macroeconómicas que desde el primer mundo se realizaron a finales del siglo pasado a países en desarrollo, donde las Aseguradoras de Fondos de Pensiones, todas de naturaleza privada, administran el dinero ahorrado por los trabajadores cotizantes bajo lógicas de mercado.

En esa misma línea, la potestad de elaborar títulos ejecutivos unilaterales le fue entregada a la AFP en desarrollo de la competencia más grande de administrar un régimen de pensiones completo, por lo que no puede entenderse la misma, al margen de un sistema económico capitalista.

Esta potestad otorgada a los fondos de pensiones, es una excepción a los requisitos formales del título ejecutivo de *provenir del deudor y constituir plena prueba contra él*, dado que es elaborado sin su anuencia y bajo la presunción de que la AFP, al constituirlo, está liquidando deudas reales de trabajadores y periodos de cotización a cargo del empleador ejecutado.

Además, los títulos necesariamente deben acompañarse de la liquidación detallada de trabajadores y periodos en mora, puesto que cada obligación de cotizar es independiente en sí misma, por lo que no es posible acumular en un mismo documento el valor total de capital e intereses, sin incumplir de contera el requisito sustancial de claridad de la obligación consignada, ni mucho menos ejecutar los aportes que se causen en el futuro.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Y, aunque la ley no impone la obligación de la constitución en mora para el cobro de obligaciones dinerarias, en el presente caso, dado que la facultad otorgada a las AFP es exorbitante y los títulos ejecutivos se elaboran sin la participación del deudor, es constitucional y conveniente que una norma de inferior categoría, como lo es el Decreto 2633 de 1994, exija la realización obligatoria de un requerimiento previo al deudor, como requisito esencial para la constitución del documento que presta mérito ejecutivo.

De otro lado, las acciones de cobro que adelantan las AFP se encuentran fiscalizadas por la UGPP quien tiene la responsabilidad de definir los estándares de cobro y velar por su cumplimiento, no obstante, se encontró que cuando los jueces laborales comenzaron a exigir el cumplimiento de dichos estándares antes de librar mandamiento de pago, la UGPP emitió un concepto y modificó una resolución señalando expresamente que el mero documento, aun sin un requerimiento previo, prestaba mérito ejecutivo. Finalmente, los jueces dejaron de exigir el cumplimiento del estándar de cobro, pero continuaron verificando la constitución en mora como requisito necesario para ejecutar.

De otro lado, es posible concluir que los trabajadores colombianos no son los principales beneficiados con el cobro ejecutivo de aportes en mora, puesto que se encuentran amparados por la garantía de pensión mínima y, quienes pueden pensionarse con un monto superior, generalmente prefieren hacerlo en el RPMPD en lugar del régimen privado.

Así mismo, dado que las AFP reciben ganancias por la administración de las cuentas de ahorro individual a título de comisiones de flujo sobre cada cotización, en principio son quienes se

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

benefician del cobro ejecutivo de aportes, siempre y cuando con este se consiga el pago de la obligación, lo cual, como se demostró, ocurre con muy poca frecuencia; tan poca que resulta aparentemente improbable que el costo total de los servicios jurídicos contratados para realizar dicho cobro, subsane el costo de los aportes adeudados. En todo caso, adelantar las acciones de cobro evita que la UGPP imponga sanciones por su omisión, pese a que las medidas cautelares solicitadas rara vez resulten efectivas.

También se encontró que los jueces laborales del Circuito de Medellín, si bien motivan sus autos que libran, devuelven o niegan los mandamientos ejecutivos, bajo argumentaciones dispares, todos coinciden en exigir, de un lado, la realización de al menos un requerimiento previo al deudor, y del otro, la presentación de una liquidación pormenorizada de la deuda que se ejecuta, lo cual resulta necesario para garantizar el derecho fundamental al debido proceso de los deudores, quienes sin tales exigencias, se verían en serias dificultades para defenderse de las obligaciones que se alegan en su contra.

Y finalmente, se pudo concluir que el derecho fundamental al debido proceso y especialmente la garantía del derecho de defensa de los deudores, se ve sometida a serias tensiones tanto en el procedimiento de requerimiento previo como en la constitución de título y su mandamiento de pago, dependiendo su protección del control de legalidad que realice el juez laboral a fin de que el derecho no resulte vulnerado.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

REFERENCIAS

Bibliográficas

- Azula Camacho, Jaime. (2017) Manual de Derecho Procesal Tomo IV, Procesos Ejecutivos, sexta edición. *Editorial Temis S.A Bogotá Colombia*.
- Bonivento Jiménez, J. A. (2017). Obligaciones. *Legis*.
- Cabrera Ramírez, Joe L. (2023) Manual de Obligaciones. *Fundación Universitaria del Área Andina*.
- Cardona Galeano, P. P. (2007). Manual de derecho procesal civil. Parte especial (Vol. II). *Leyer*.
- Castro Cifuentes, Marcela (2018) Derecho de las obligaciones: con propuestas de modernización. (Segunda edición). *Editorial Temis*.
- Cybulkiewicz Acuña, Dominick (2020) El Proceso Ejecutivo Laboral: Un enfoque crítico de la práctica judicial. *Universidad Nacional de Colombia*.
- Fajardo, G. (1996) Reseña de "Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento" de Banco Mundial. *Salud Pública de México* (38) 547-548.
- González G., E. (1951). Las obligaciones en el derecho civil colombiano. *Estudios De Derecho*, 13(38), 183–217. *Universidad de Antioquia*, <https://doi.org/10.17533/udea.esde.33327>
- González, C. Tanco, L. (2019) Creación de organizaciones públicas en Colombia: ¿Importan el sector y las funciones? *Innovar*, 29(71), 113-126. <http://mr.crossref.org/iPage?doi=10.15446%2Finnovar.v29n71.76399>
- Herrera Montañez D.A, Correa Medina J.A. (2012) El Título ejecutivo. Presupuesto de ejecución e instrumento de intimación al pago. *Editorial Universidad del Rosario*.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Latorre Santos, C. (2019) El envejecimiento de la población. Oportunidad y retos. *Revista Ciencias de la Salud* (3) 1-17.

López Blanco, H. Fabio (1997) Instituciones de Derecho Procesal Civil, Tomo II, Parte especial. (Séptima edición) *Ediciones Librería Profesional*.

López Blanco, H. F. (2004). Instituciones del procedimiento civil colombiano. Parte especial (Vol. II). *Dupr*.

López Castaño, H. Lasso Valderrama, F. (2012) El mercado laboral y el problema pensional colombiano. *Borradores de Economía*. (736) 1-71.

Martínez Rangel, R, Reyes Garmendia, E. (2012) El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura, primavera* (37) 35-64.

Mendoza, C. (1990). ¿Qué hacer con el Estado? Privatizar para los monopolios o democratizar para la gestión económica. *Ediciones Dialéctica*.
<https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1168>

Mendoza Manotas, M. A. D. M. (2017) Apuntes sobre privatización estatal: Acercamientos y reflexiones. *Vis iuris. Revista De Derecho Y Ciencias Sociales*, 4 (8) 33-54.
<https://doi.org/10.22518/vis.v0i00.1168>.

Meneses Chavarro, Lucas. Garzón, Óscar Iván. (2020), El Proceso Ejecutivo Estructura legal. *Tirant lo Blanch*.

Ortiz, I. Valverde, F. Urban, S. Wodsak, V. Yu, Z. (2019) La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000 – 2018) *Oficina Internacional del Trabajo*.
<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55496>

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Parra Quijano, J (1997) Derecho procesal civil: tomo II: parte especial. *Ediciones Librería del Profesional*.

Picó I Junoy (1997) Las garantías constitucionales del proceso. *José María Bosch*.

Salcedo Novoa, D. P., (2017). El sistema pensional colombiano: desafíos después de la reforma y re-reformas. *El Cotidiano*, (204), 128-135.

Salazar Guatibonza, F. E., (2010). Impacto de los costos de administración y de los periodos cesantes en la construcción de beneficios pensionales de los afiliados al Régimen de Ahorro Individual en Colombia. *Cuadro Contable*. 11 (29) 413-443
<http://www.scielo.org.co/pdf/cuco/v11n29/v11n29a05.pdf>

Sanabria Santos, Henry (2021) Derecho procesal civil general, *Universidad Externado de Colombia*.

Suarez Suarez E. (2002). Las excepciones en el proceso ejecutivo. (Vol. 1 Núm. 1) *Revista Novum Jus*. http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb/files/105_16214_las-excepciones.pdf

Tobón Sanín, G. (1994) Las privatizaciones en la economía colombiana. *Ensayos de Economía* (406), 77-87.

Jurisprudenciales

Consejo de Estado, *Sala de Consulta y Servicio Civil*, Concepto 2459 del 6 de abril de 2021, Radicación 2021-00011, 2459. (C.P Germán Alberto Bula Escobar).

Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera*, Sentencia de 3 de noviembre de 2015, Radicado 11001-03-24-000-2013-00682-00 (C.P María Elizabeth García González).

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Consejo de Estado, *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda*, Sentencia de 25 de agosto de 2016, Radicado 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. (C.P Carmelo Perdomo Cuéter).

Corte Constitucional de Colombia, *Sala de Revisión de Asuntos de Tutela*, Sentencia T-140 de 1993 (M.P Vladimiro Naranjo Mesa).

Corte Constitucional de Colombia, *Sala Tercera de Revisión*, Sentencia T-205 de 2002 (M.P Manuel José Cepeda Espinosa).

Corte Constitucional de Colombia, *Sala Plena*, Sentencia C-097 de 2007 (M.P Clara Inés Vargas Hernández).

Corte Constitucional de Colombia, *Sala Plena*, Sentencia C-767 de 2014 (M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Corte Constitucional de Colombia, *Sala Segunda de Revisión*, Sentencia T-544 de 2015 (Mauricio González Cuervo).

Corte Constitucional, *Sala plena*, Sentencia SU-561 de 2015. (M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Corte Constitucional de Colombia, *Sala Plena*, Sentencia C-154 de 2016 (M.P Gloria Stella Ortiz Delgado).

Corte Constitucional de Colombia, *Sala Plena*, Sentencia C-066 de 2016 (M.P Alejandro Linares Cantillo)

Corte Constitucional de Colombia, *Sala Séptima de Revisión*, Sentencia T-234 de 2018. (MP. Cristina Pardo Shlesinger).

Corte Suprema de Justicia, *Sala de negocios generales*. Sentencia de Casación de 19 de julio de 1936, G.J. T. XLIV.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

Corte Suprema de Justicia, *Sala de negocios generales*. Sentencia de Casación de 28 de octubre de 1940, (M.P Arturo Tapias Pilonieta).

Corte Suprema de Justicia, *Sala de Casación Laboral*, Sentencia SL 8 mayo de 2012. Radicado 38266 (M.P Carlos Ernesto Molina Monsalve).

Corte Suprema de Justicia de Colombia, *Sala de Casación Laboral*, Sentencia SL15715-2015. Radicación No. 48381. (M.P Clara Cecilia Dueñas Quevedo).

Corte Suprema de Justicia de Colombia, *Sala de Casación Civil y Agraria*, Sentencia STC720 del 4 de febrero de 2021. (M.P Luis Armando Tolosa Villabona).

Tribunal Superior de Medellín, *Sala Cuarta de Decisión Laboral*, Auto de 6 de mayo de 2022. Radicado 05001310500120210027201.

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

ANEXOS

Anexo 1. Resumen de los hallazgos del trabajo de campo

Número	ÍTEM										Cifra
1	DATOS GENERALES										
1.1	Procesos consultados										103
1.2	Origen										
1.2.1	De pequeñas causas laborales de Medellín										55
1.2.2	Laborales del Circuito de Medellín										43
1.2.3	Tribunal Superior de Medellín										2
1.2.4	Otras latitudes										3
1.3	Administradora de pensiones que ejecuta										
1.3.1	Protección										70
1.3.3	Porvenir										21
1.3.4	Colfondos										9
1.3.5	Otras										3
1.4	Años										
2008	<u>0</u>	2009	<u>6</u>	2010	<u>4</u>	2011	<u>0</u>	2012	<u>1</u>	2013	<u>0</u>
2014	<u>1</u>	2015	<u>2</u>	2016	<u>1</u>	2017	<u>1</u>	2018	<u>6</u>	2019	<u>14</u>
2020	<u>2</u>	2021	<u>19</u>	2022	<u>18</u>	2023	<u>23</u>	2024	<u>2</u>		
2	TITULOS EJECUTIVOS										
2.1	Liquidaciones.										
2.1.1	Con liquidación adjunta										90
2.1.2	Sin liquidación adjunta										10
2.2.3	Sin título adjunto a la demanda										1
2.2	Pretensiones										

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

2.2.1	Con cifras acumuladas e intereses futuros	85
2.2.2	Con aportes futuros	16
3	REQUERIMIENTO PREVIO	
3.1	Con un requerimiento	88
3.1.1	Sin liquidación	49
3.1.2	Con liquidación	39
3.2	Con dos requerimientos	11
3.2.1	Con liquidación	4
3.2.2	Sin liquidación	7
3.3	Sin requerimiento previo	2
4	AUTOS	
4.1	Devolución / inadmisión	14
4.1.1	Por requisitos de la demanda	3
4.1.2	Por requisitos del título	3
4.1.3	Por requisitos del requerimiento previo	8
4.2	Libra mandamiento de pago	71
4.2.1	Librados tras devolución	11
4.2.2	Libra tras reposición	2
4.2.3	Negados	15
4.2.4	Por requisitos del título	4
4.2.5	Por estándar de cobro	11
4.3	Con recurso de reposición	6
4.3.1	Repone	2
4.3.2	No repone	3
4.3.3	Sin auto	1

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

4.4	Rechazados por competencia	11
4.4.1	Territorial	10
4.4.2	Cuantía	1
5	NOTIFICACIÓN	
5.1	Notificados	41
5.1.1	Personalmente	7
5.1.2	Por edicto emplazatorio	22
5.1.3	Por conducta concluyente	3
5.1.4	Conforme la Ley 2213	9
5.1.5	Pendientes de auto	3
6	DECISIÓN QUE SIGUE ADELANTE LA EJECUCIÓN	
6.1	Con decisión, auto o sentencia que sigue adelante la ejecución	35
6.1.1	Con excepciones	18
6.1.2	Sin excepciones	23
6.1.3	Con recurso contra el mandamiento	3
6.1.4	Pendientes de auto que siga adelante	6
6.1.5	Con prosperidad parcial de las excepciones	4
6.2	Con recurso de apelación contra la sentencia que sigue adelante	3
6.2.1	Confirmando	2
6.2.2	Pendiente de auto	1
7	MEDIDAS CAUTELARES	
7.1	Procesos con solicitud de medidas cautelares	59
7.1.1	Con oficio a CIFIN	38
7.1.2	Decreto de embargo de cuenta bancaria	15
7.1.3	Decreto de embargo de inmueble	3

Problemáticas del cobro ejecutivo de aportes a pensión.

7.1.4	Embargo establecimiento de comercio	2
7.2	Con medida cautelar efectiva (embargo cuenta bancaria)	2
7.3	Sin medida cautelar efectiva	57
8	LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO	
8.1	Sin liquidación del crédito	12
8.1.1	Con discriminación de trabajadores y aportes	10
8.1.2	Sin discriminación de trabajadores y aportes	12
8.1.3	Con perito designado para liquidar	1
8.2	Autos	24
8.2.1	Autos que aprueban liquidación del crédito	16
8.2.2	Con liquidación del crédito rechazada	2
8.2.3	Sin auto	6
9	TERMINACIÓN	
9.1	Terminados	8
9.1.1	Terminados por pago forzoso	0
9.1.2	Por solicitud de la AFP por pago de la obligación	3
9.1.3	Por solicitud de la AFP por reporte de novedades	3
9.1.4	Por retiro de demanda	1
9.1.5	Archivados por inactividad	1

Anexo 2. Fichas de los expedientes indexadas

<https://drive.google.com/drive/folders/16EV-ioOmUpXJyX1--dI9-DjJR15V482Y?usp=sharing>