

Bogotá D.C., 2025-05-22

Concepto Jurídico 00004–OFJU-CONCEPTOS-DG-2025

Doctora:
MARIELA ISABEL BARRIOS BARRIOS
Jefe Oficina de Personal (E)
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Bogotá D.C

ASUNTO: Concepto Jurídico
REFERENCIA: Oficio No. 2758-OFPE-SG-2024

De acuerdo con las funciones otorgadas a la Oficina Asesora Jurídica en el artículo 8°, numeral 2°, del Acuerdo 08 de 2012, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF–, con fundamento en el procedimiento interno, se da respuesta a su requerimiento en los siguientes términos:

I. CONSULTA

Mediante correo electrónico de fecha diecinueve (19) de diciembre de 2024, la Jefe de la Oficina de Personal, solicita concepto jurídico a esta oficina sobre la constitución del título en temas de incapacidades, basado en las siguientes premisas:

Es necesario determinar cuál será el título ejecutivo con el que la Oficina Jurídica daría inicio al proceso de cobro coactivo:

- A) Cuando la E.P.S. o A.R.L. autoriza la solicitud de recobro de la incapacidad el empleador y no efectúa el pago. En este caso, ¿el título ejecutivo sería la comunicación de la EPS donde expresa la aceptación su posterior pago?
- B) Cuando la E.P.S. o A.R.L. niega o guarda silencio frente a la solicitud de recobro de la incapacidad. En este caso y de acuerdo a lo consagrado por el procedimiento interno, ¿es válido remitir como constitución del título, el oficio radicado ante la respectiva entidad en donde consta el monto exacto de lo adeudado, la fecha a partir de la cual debía haberse efectuado su pago, incluso la respuesta en los casos en los que se cuente con ella (negativa), así como la determinación/liquidación de los intereses moratorios generados?

O si, por el contrario, ante los dos supuestos analizados ¿para el cobro de las obligaciones generadas por incapacidades se le atribuirá a la unidad organizacional encargada la proyección del acto administrativo, es decir, resolución en la cual se determine el concepto, valor adeudado e identificación plena de la persona natural o jurídica a quien se le exige el pago, acto administrativo además que debe contar con su respectiva ejecutoria?

- C) De acuerdo con la anterior pregunta, la Secretaria General como unidad encargada de la ordenación del gasto, ¿sería quién tiene la facultad de constitución del título valor a través del acto administrativo? Esto a pesar de lo consagrado en el artículo 8 de la Resolución 792 de 2024.
- D) ¿Cuándo una E.P.S. se encuentra en proceso de liquidación y existen obligaciones producidas con anterioridad al inicio de la liquidación, es necesario la constitución

del título para hacernos parte en el proceso de graduación de acreencias y quien estaría a cargo de la representación del Instituto en esta clase de procesos?

II. PROBLEMA JURÍDICO

Problema jurídico 1: ¿Cuál es el documento que presta merito ejecutivo y es base de ejecución para el ejercicio de la acción de cobro coactivo en los casos en que la obligación sea por prestaciones económicas que adeudan las EPS o ARL al INMLCF por incapacidades médicas?

III. MARCO JURIDICO

- 1. Constitución Política de 1991
- 2. Ley 1066 de 2006
- 3. Decreto 4473 de 2006 (reglamento de la Ley 1066 de 2006)
- 4. Ley 1437 de 2011
- 5. Acuerdo 08 de 2012
- 6. Artículos 243, 244, 245, 246 del Código General del Proceso.
- 7. Sentencia C-551/2016 de la Corte Constitucional
- 8. Sentencia T-876 de 2013 de la Corte Constitucional
- 9. Resolución No. 792 de septiembre del 2024

IV. ANÁLISIS DEL CASO

I. Contexto normativo aplicable

Las disposiciones aplicables en el cobro coactivo no tributario son las establecidas por regla general en el Estatuto Tributario y la Ley 1437 de 2011 (artículos 99, 100, 101 Ley 1437 de 2011), y en lo no regulado expresamente en las citadas Leyes, serán las del Código General del Proceso.

Para el caso que nos ocupa y para resolver el problema jurídico en mención se abordará y analizará los siguientes temas de conformidad con la doctrina, la ley y la jurisprudencia, así: i) contexto normativo aplicable, ii) título ejecutivo: Noción, características y naturaleza de la obligación en materia de incapacidades, iii) título ejecutivo en asuntos laborales.

II. Título ejecutivo: Noción, elementos integrantes, características, naturaleza de la obligación en materia de incapacidades

a. Noción

En materia de títulos ejecutivos “Aunque no existe una definición legal, de lo previsto en el artículo 422 del Código General del Proceso, puede inferirse que la noción de título ejecutivo se predica de uno o varios documentos que por contener una obligación expresa, clara y exigible en favor del acreedor y, además, por provenir del deudor o de su causante y constituir plena prueba en su contra, están amparados con la presunción de autenticidad”.¹(Bejarano, 2019).

Esto quiere decir que, el documento debe dar absoluta certeza y prueba plena nítida de la existencia del derecho de crédito que tiene el acreedor contra el deudor, esta última es

¹ BEJARANO, Ramiro. 2019. 9ª edición. Procesos Declarativos Arbitrales y Ejecutivos. Editorial Temis S.A.

aquella que de manera inequívoca demuestra un determinado hecho, porque de lo contrario no podrá librarse mandamiento de pago.

Según lo previsto en el Código General del Proceso los documentos cuentan con la presunción de autenticidad, así como las copias y los originales se presumen validos en razón al principio de la buena fe.

La de autenticidad da plena prueba, y esta es “juris tantum” admite prueba en contrario, si no sería dejar sin ninguna defensa al ejecutado. Por lo tanto, es el deudor el que tiene la carga de desvirtuar la “buena fe”.

La Corte Constitucional en Sentencia C-551/2016, manifiesta que: «(...) Las presunciones “*juris tantum*” son aquellas que permiten producción de prueba en contrario, imponiéndole esa carga a quien pretenda desvirtuarlas. (...)».²

El alcance de la autenticidad es que hace que los hechos que están consignados en los documentos son ciertos de eso no hay ninguna duda, si por alguna razón se alteró, el demandado deberá demostrarlo.

Por su parte, el Consejo de Estado manifestó: «(...) Las recientes reformas introducidas a los códigos procesales en Colombia se inclinan por establecer disposiciones que obedezcan a los postulados constitucionales que otorgan preeminencia al derecho sustancial sobre el formal, de manera que se favorezcan los fines esenciales del proceso por encima de los formalismos que de antaño obstaculizaban la labor del operador judicial y los derechos de las partes. Así lo informó recientemente la Sección Primera del Consejo de Estado al señalar que las copias allegadas en un proceso se presumen auténticas salvo prueba en contrario, correspondiendo a las partes o sujetos procesales promover el incidente de tacha de falsedad cuando estimen que las copias no concuerdan con su original. De esta manera, el alto tribunal concluyó que dicha presunción de autenticidad no solo se predica de los documentos manuscritos, firmados o elaborados por las partes, sino de todos aquellos que se pretendan hacer valer en el proceso de lo contencioso administrativo (C. P. Guillermo Vargas Ayala).³

Así mismo, el Código General del Proceso en sus artículos 244, 245, 246, en materia de autenticidad y presentación de los documentos en los procesos definió que el documento es autentico cuando existe certeza sobre la persona que lo elaboró, firmó o cuando hay certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.

Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso. Y, asimismo, se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

La parte que aporte al proceso ejecutivo un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

Lo dispuesto en el artículo 244 Ibidem, se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones.

A su turno, el título ejecutivo no solo esta contenido en un documento escrito, sino en otros tipos tal como lo prevé el artículo 243 del Código General del Proceso: «Son documentos

² Sentencia C-551/2016 de la Corte Constitucional

³ Consejo de Estado Sección Primera, Sentencia, 73001233300020150012101 (PI), 04/02/2016.

los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares». Por lo tanto, los documentos escritos no son los únicos que prestan mérito ejecutivo o que puedan ser demandables ante la jurisdicción.

De las normas antes referenciadas, se puede deducir con claridad que la obligación contenida en un documento goza de una presunción de autenticidad, plena prueba y certeza del derecho de crédito del acreedor contra el deudor. No obstante, este documento también debe contar con otros atributos, elementos, características para denominarse título ejecutivo, así:

b. Elementos integradores y/o características del título ejecutivo

Los elementos que integran el título ejecutivo son:

- **Constar en documento:** Como se expresó en acápites anteriores, no solo el documento escrito presta mérito ejecutivo pues el artículo 243 dispone los tipos de documentos, por lo tanto, la obligación puede estar contenida en uno o varios, es decir, que el título ejecutivo se puede clasificar en singulares o simples los cuales se integran en un solo documento y plurales en compuestos o complejos que se integran en varios documentos.

El que la obligación pueda estar integrada en uno o varios documentos, no resulta relevante pues su unidad no es física sino jurídica, esta última es quien determina que pueda darse una obligación clara, expresa y exigible que provenga del deudor o constituya plena prueba contra él.

- **Documento que contenga obligación clara, expresa y exigible**

El título ejecutivo supone la existencia de una obligación clara, expresa y exigible. (Artículo. 422 CGP).

La **obligación debe ser clara** porque hace referencia a los **elementos de la obligación** que son **acreedor, deudor y la prestación**. Esta **claramente** definida al momento de librar mandamiento de pago, sin que sea necesario **realizar razonamientos o elucubraciones** para determinar su existencia, porque ese análisis es propio de un proceso declarativo el cual la autoridad en el ejercicio de la potestad coactiva no tiene **competencia, ni jurisdicción para constatar la existencia de una obligación**. Por lo tanto, si la autoridad o el juez tienen que hacer razonamientos, elucubraciones para tratar de descubrir el contenido de una obligación estamos frente a una obligación que no es clara.

Debe ser **expresa** porque la redacción de la escritura del contenido, de lo consignado en el título aparece la obligación de manera limpia, que no ofrece ninguna discusión. Significa que en el documento esté identificada la prestación debida, de manera que no haya duda alguna de que existe una acreencia a cargo de un deudor y en favor de un acreedor. Asimismo, cuando se indica que el deudor esta obligado a pagar una suma de dinero o a entregar un bien inmueble.

Deber ser **exigible** únicamente cuando es ejecutable y que no dependa del cumplimiento de un plazo o condición o si dependiendo de ellos ya se han cumplido.

- **Documento que provenga del deudor o de su causante o que constituya plena prueba contra él.**

Aparte de que la obligación conste en un documento singular o complejo este debe tener las características de claro, expreso y exigible. Asimismo, para que tenga la capacidad de forzar el cumplimiento es necesario que provenga del deudor o de su causante o que aun cuando no esté autorizado o suscrito por él, en todo caso constituya plena prueba en su contra.

Sobre este tema, tanto el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han sido enfáticos en señalar que el título ejecutivo debe contener unas condiciones formales y otras de fondo:

«Las primeras se refieren a que la obligación debe constar: i) en documentos auténticos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él, o ii) en providencias emanadas de autoridades competentes que tengan fuerza ejecutiva, conforme a la ley, como, por ejemplo, las sentencias de condena y otro tipo de providencias judiciales que impongan obligaciones, verbigracia, aquellas que fijan honorarios a los auxiliares de la justicia, las que aprueban la liquidación de costas, etc.

Las condiciones sustanciales, por su parte, se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante sean claras, expresas y exigibles. En cuanto a estas últimas, la doctrina ha señalado que por expresa debe entenderse que la obligación aparezca manifiesta de la redacción misma del título; es decir, en el documento que la contiene debe estar expresamente declarada, debe estar nítido el crédito - deuda que allí aparece. La obligación es clara cuando, además de expresa, aparece determinada en el título, de modo que sea fácilmente inteligible y se entienda en un solo sentido. (...)»⁴

Lo anterior, en materia principalmente regida por el derecho privado. Ahora bien, en disposiciones aplicables tanto para las entidades públicas y la jurisdicción contencioso-administrativa se tiene que, por su parte, el legislador en la Ley 1437 de 2011, previó en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, cuáles documentos de forma específica prestan mérito ejecutivo en favor del Estado, de manera específica en los procedimientos administrativos de cobro coactivo:

«(...) ARTÍCULO 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado.

Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.
2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de marzo de 2017, Consejero Ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicado 68001233300020140065201 (53819).

- Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.
4. Las demás garantías que, a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor. (...)».⁵

Lo anterior, vemos que el legislador para el primero amplía el margen a «(...) 5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor. (...)».

De la lectura de las anteriores disposiciones se colige que de manera principal se dan los actos administrativos como títulos ejecutivos, regla excepcional en el derecho privado porque la obligación proviene del deudor, no de un ejercicio de unilateralidad del acreedor, rasgo que caracteriza la ejecutividad del acto administrativo⁷.

La Corte Constitucional en Sentencia T-355 de 1995, indica que «(...) La **ejecutoriedad** de manera alguna puede confundirse con la ejecutividad. La ejecutoriedad es propia de cualquier acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto para que pueda ser efectuado. La **ejecutividad** equivale, a la eficacia que tal acto comporta, principio que no se constituye en una excepción, sino por el contrario es la regla general de todo acto administrativo, según García Trevijano. (...)»⁶.

Esta diferencia es de suma importancia en el sentido de que impregna seguridad, certeza jurídica al deudor o administrado.

III. Título ejecutivo en asuntos laborales

Para el caso que nos ocupa, es menester precisar que no se debe acudir solo a las disposiciones generales en materia de títulos ejecutivos, sino también a las específicas aplicables por las autoridades en el ejercicio de los procesos administrativos de cobro coactivo y en asuntos laborales.

Por lo tanto, resulta necesario distinguir el procedimiento de recobro o reembolso que realizan las Oficinas de Personal o de Talento Humano de las diferentes entidades públicas por concepto de incapacidades ante las EPS o ARL y el procedimiento administrativo de cobro coactivo. Situaciones que se difieren por temas de competencias, título ejecutivo, etapas del proceso, caducidad, entre otros, así:

1. Procedimiento administrativo de recobro o reembolso de incapacidades

Para el inicio del procedimiento se debe considerar lo siguiente:

a. Incapacidades, su reconocimiento y pago.

Sobre este tema, la Corte Constitucional en jurisprudencia reiterada ha manifestado que el Sistema General de Seguridad Social contempla la protección a la que tienen derecho los trabajadores, en eventos en que tienen una enfermedad o accidente que les impida realizar

⁵ Artículo 99 de la Ley 1437 de 2011

⁶ Sentencia T-355 de 1995 de la Corte Constitucional

sus actividades laborales y generar su sustento, protección que se materializa a través del pago de incapacidades laborales, entre otros.

Lo anterior, obedece a la importancia que tienen las prestaciones económicas para el trabajador.

En la misma decisión, esa Corporación sostuvo:

«(...) De no ser así, el sistema no contemplaría el pago de las incapacidades, pues tal contraprestación no tendría ninguna conexión con la garantía del mencionado derecho fundamental y otros conexos.

Bajo esta idea, en sentencia T-876 de 2013, la Corte Constitucional advirtió que los procedimientos que se deben seguir para el pago de incapacidades se han creado “(...) en aras de garantizar que la persona afectada no interrumpa sus tratamientos médicos o que pueda percibir un sustento económico a título de incapacidad o de pensión de invalidez, cuando sea el caso. Tal hecho permite concluir que el Sistema de Seguridad Social está concebido como un engranaje en el cual se establece que ante una eventual contingencia exista una respuesta apropiada.” (...)».⁷

En este orden de ideas, el sistema contempla las incapacidades como garantía de las prestaciones económicas, así como la creación de procedimientos para obtener su pago con el fin de que el trabajador no se vea afectado por su imposibilidad de ejercer sus actividades laborales.

En la misma decisión, esa Corporación sostuvo que el pago de las incapacidades se deriva de un certificado de incapacidad, estas pueden ser de diferentes tipos: i) temporal, ii) permanente parcial, iii) permanente (o invalidez). Precisa que las incapacidades pueden ser de origen laboral o común y que de conformidad con el artículo 1 del Decreto 2943 de 2013, «(...) Las Administradoras de Riesgos Laborales serán las encargadas de asumir el pago de las incapacidades laborales con ocasión de un accidente de trabajo o enfermedades laborales, desde el día siguiente a la ocurrencia del hecho o diagnóstico. (...)».⁸

A su turno, respecto de las derivadas por enfermedad de origen común, la obligación del pago de estas incapacidades está distribuida de la siguiente manera:

- i. Los primeros dos días están a cargo del empleador así lo prevé el artículo 1 del Decreto 2943 de 2013.
- ii. Después de los dos primeros días, es decir, el día 3 al 180 están a cargo de la EPS según el decreto ibidem.
- iii. A partir del día 181 y hasta un plazo de 540 días, el pago de incapacidades está a cargo del Fondo de Pensiones, de acuerdo con la facultad que le concede el artículo 529 de la Ley 962 de 2005 para postergar la calificación de invalidez, cuando haya concepto favorable de rehabilitación por parte de la EPS.

⁷ Sentencia T-876 de 2013 de la Corte Constitucional

⁸ Artículo 1 del Decreto 2943 de 2013

⁹ Artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012

b. Término para solicitar el recobro o reembolso

En principio el artículo 121 del Decreto Ley 019 de 2012, dispone que es el empleador quien debe adelantar el trámite para el reconocimiento de las incapacidades por enfermedad general, y como deber del trabajador es el informar sobre la expedición de estas, así:

«(...) **ARTÍCULO 121.** Trámite de reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad. El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.

Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia. (...)».⁹

Determinada la obligatoriedad del empleador de iniciar el trámite de manera directa para el reconocimiento de las citadas incapacidades este cuenta con el término de tres (3) años contados a partir de la fecha en que hizo el pago al trabajador para adelantar dicho trámite so pena de prescripción de este derecho según lo prevé el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011.

Por otro lado, con respecto a las incapacidades por un accidente o enfermedad laboral, el legislador no estableció un término expresamente para dar inicio al trámite de recobro, no obstante, debe acudirse al término de prescripción establecido en el artículo 22 de la Ley 1562 de 2012, para el reconocimiento de las prestaciones establecidas en esta normatividad, el cual es también es de 3 años contados a partir la fecha en que se genere el derecho.

c. Término para el pago de las incapacidades por parte de las ARL y EPS

Pago por la EPS: En virtud del artículo 2.2.3.1.1. del Decreto 780 de 2016, modificado por el artículo 3 del Decreto 1333 de 2018, en el cual disponen que el pago de las prestaciones económicas será realizado directamente por las EPS, así:

- i. El pago y reconocimiento directo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS.
- ii. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.

Los párrafos 1 y 2 de la citada disposición indican que, si las EPS no cumplen el plazo definido para el trámite y pago de las prestaciones económicas, deberán reconocer y pagar intereses moratorios, así lo dispone el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002, también, que, de incumplirse el pago de estas prestaciones económicas, el aportante deberá informar sobre esto a la Superintendencia Nacional de Salud para que tome las medidas que haya lugar.

Pago por la ARL: «(...) El ámbito legal establece que el reembolso que se realice a los empleadores en virtud del pago del subsidio por incapacidad temporal deberá realizarse

dentro de los dos (2) meses siguientes contados desde la fecha en la cual se alleguen o acrediten los requisitos para su reconocimiento (Art. 1 ley 776 de 2002). (...)».¹⁰

d. Competencia manejo de incapacidades en el INMLCF

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses tiene un procedimiento denominado «MANEJO DE INCAPACIDADES MÉDICAS», con código: DG-A-P-116, el cual dispone que los encargados de realizar el trámite de recobro se encuentra en cabeza del servidor público asignado por las diferentes Direcciones Regionales y por el Grupo Nacional de Registro y Control perteneciente a la Oficina de Personal, esto indica que estas áreas son las encargadas de tramitar, verificar y determinar lo adeudado por parte de las EPS y ARL a la Entidad por concepto de incapacidades.

A su turno, la Resolución 100 de 2023, «Por la cual se delegan funciones de administración de personal y se dictan otras disposiciones relacionadas con la materia», delegó en la Jefe de Oficina de Personal las funciones de administración de personal que corresponden a situaciones administrativas, relacionadas con servidores públicos o exservidores en la entidad en las distintas dependencias a nivel nacional. Lo cual, resulta sui generis con lo relacionado al manejo de incapacidades, pues quien realiza el trámite para obtener el reembolso de estas según el procedimiento institucional es el Grupo Nacional de Registro y Control.

e. Diferencia entre el trámite de recobro de incapacidades y el proceso de cobro coactivo.

La realización del trámite de recobro o reembolso no es una etapa que se surta dentro del procedimiento de cobro coactivo, porque el “trámite” precede al mismo, y es con la finalidad de: i) obtener el pago sin necesidad de surtir el procedimiento, ii) constituir el título ejecutivo que preste merito ejecutivo y contenga una obligación clara, expresa y exigible.

Por lo tanto, no puede confundirse que dentro del proceso de cobro coactivo o persuasivo se debe constituir el título ejecutivo en contra del deudor, por cuanto, «(...) la apertura de un proceso ejecutivo de cobro coactivo (...), implica necesariamente la preexistencia de un “Título Ejecutivo Cobrable”, esto es, debidamente ejecutoriado, en los que conste a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una obligación expresa, clara y actualmente exigible por no estar pendiente de ningún plazo o condición. (...)».¹¹

A manera de ilustración, el Departamento Administrativo de la función pública en concepto No. 373271 de 2021, indicó:

«(...) De todos modos, previo al inicio de un proceso ejecutivo, la Oficina de Talento Humano, en el evento en que la EPS se niegue a realizar el reconocimiento de la incapacidad médica o licencia de maternidad o paternidad, debe realizar varios requerimientos efectuando el cobro persuasivo de la acreencia, indicando los fundamentos de hecho y derecho que den lugar al reconocimiento y pago de la incapacidad o licencia de maternidad o paternidad. Con el mismo propósito, es de señalar que, para el cobro de las incapacidades, la entidad deberá hacer un análisis exhausto, a fin de evitar un cobro de lo no debido (...)».¹²

¹⁰https://www.colmenaseguros.com/documents/d/guest/12_proceso_it_incapacidad_temporal_cartilla#:~:text=Este%20proceso%20puede%20tardar%20hasta,y%20pago%20de%20la%20misma.

¹¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta, C.P. Martha Teresa Briceño, Rad. 25000-23-27-000-2006-00168-01(17840) del 31 de marzo de 2011.

¹² https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=174846

A su vez, el Consejo de Estado ha precisado que, el proceso administrativo de cobro coactivo tiene por objeto la ejecución compulsiva de obligaciones claras, expresas y exigibles. Por tal razón se parte del presupuesto de que, en relación con el origen, la causa, liquidación y vigencia de la obligación que se pretende cobrar a través de tal procedimiento, han sido agotadas previamente todas las etapas de discusión administrativa y/o jurisdiccional, no siendo dable controvertir aspectos diferentes a aquéllos dirigidos a enervar la eficacia del título ejecutivo.¹³

Asimismo, la constitución del título ejecutivo iniciado el proceso de cobro coactivo supone una transgresión al debido proceso y los derechos fundamentales de la persona natural o jurídica en quien recae la acción, por cuanto, como hemos mencionado reiteradas veces en el presente texto no habría como tal una obligación que le pueda ser imputable.

f. Obligatoriedad del título ejecutivo en asuntos de incapacidades

Bajo ese análisis, para el inicio del procedimiento del cobro coactivo, se presupone de la existencia de un título ejecutivo, por ello, se dispuso en el artículo 6 de la Resolución No. 00792 del 2024, la obligatoriedad de «La constitución del título ejecutivo le corresponderá a las diferentes áreas de la entidad que tengan a su cargo la competencia de expedir actos administrativos con los cuales se pueda hacer exigible el cobro de una obligación clara, expresa y exigible».¹⁴

En concordancia con el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 y lo enunciado en acápites anteriores.

Por ello, en materia de incapacidades laborales resulta necesario que se identifique, verifique y determine lo adeudado por parte de las EPS y ARL a la Entidad por concepto de incapacidades a través de actos administrativos que constituyan plena prueba contra los deudores, que no de lugar a elucubraciones. Porque, si la EPS o ARL no reconoce la obligación o guarda silencio sobre la incapacidad, esta no se reputa como título ejecutivo en la medida que en esta no consta el monto exacto de lo adeudado y la fecha a partir de la cual debía haberse efectuado su pago.

Por ello, el Jefe Oficina de Personal o quien resulte competente deberá expedir mediante acto administrativo, el título ejecutivo en el que conste una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la EPS o ARL y a favor de la entidad, así como la determinación/liquidación de los intereses moratorios generados.

En efecto, se precisa que, para que haya título ejecutivo en asuntos laborales, la obligación debe estar claramente definida al momento de librar mandamiento de pago, sin que sea necesario realizar razonamientos o elucubraciones para determinar su existencia, porque ese análisis es propio del proceso declarativo.

Si bien es cierto, existen títulos ejecutivos complejos, estos lo único adicional que conllevan es que, para la constitución de este, se deben cumplir formalidades legales o condiciones específicas pactadas por las partes, nunca está en duda la obligación en él contenida, si no que se revisan las particularidades accesorias para determinar si la obligación ya es exigible.

¹³ ([https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/117/S4/41001-23-31-000-2005-00767-02\(18192\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/117/S4/41001-23-31-000-2005-00767-02(18192).pdf))

¹⁴ Artículo 6 de la Resolución No. 00792 del 2024

Cabe señalarse además que es válido en condiciones especiales establecidas en la ley, que el título esté constituido por un documento que no haya sido suscrito directamente por el deudor, pero ello no implica que pueda nacer a la vida jurídica un título ejecutivo sin que medie reconocimiento expreso del deudor o que emane de acto administrativo o providencia judicial.

Asimismo, para constituir el título ejecutivo se deberá tener certeza que de manera inequívoca la EPS o ARL es la que le adeuda, así como el cuánto le adeuda, los fundamentos legales por los que adeuda, y tener en cuenta los siguientes documentos: Documento donde conste, que la entidad realizó los aportes en las fechas establecidas en la ley no haber incurrido en mora. (Artículo 2 del Decreto 1990 de 2016).

1. Documento donde conste, que la entidad, en su calidad de empleador aportante, adelantó los trámites para el cobro de las incapacidades. (Artículo 121 del Decreto 19 de 2012)
2. Documento donde conste, que la entidad adelantó el trámite en el término previsto, y la respuesta en la que se negó el reconocimiento y reembolso de las incapacidades. (Artículos 2.2.3.4.2 y 2.2.3.4.3 del Decreto 780 de 2016).
3. Acto administrativo en el que se otorgó la licencia por enfermedad: (Artículo 2.2.5.5.11 del Decreto 1083 de 2015).
4. Constancia de pago: Deberá allegar la constancia del pago que acredite que la entidad efectuó o desembolsó el pago a favor del servidor público por concepto de licencia de enfermedad.
5. Liquidación de los intereses moratorios generados hasta el momento en que se envíe para cobro persuasivo, generados a partir de los (5) días hábiles siguientes a la revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de la incapacidad.

La Doctrina ha abordado el tema de los títulos ejecutivos en materia coactiva, así:

«(...) De otro lado y cuanto a las materias no tributarias, es evidente que los entes que aplican el procedimiento de cobro coactivo en virtud del mandato de la Ley 1066 de 2006 y del C.P.A.C.A. sin ser entes recaudadores de impuestos, deben tener presente al momento de expedir sus títulos, que los mismos cumplan con las calidades mínimas que debe contener un título ejecutivo, es decir que preste mérito ejecutivo, por lo que en el documento debe encontrarse especificado contra quien lo expide, porqué concepto, porque periodos y cuál es la cuantía. (...)».¹⁵

Asimismo, «(...) Por último, podríamos afirmar que, dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, el Título Ejecutivo es aquel documento público dotado de fuerza ejecutiva. El que trae aparejada ejecución contra lo obligado, de una forma directa, y sin necesidad de mediar declaración judicial previa. (...)».¹⁶

Esto significa que deberá contar con lo previsto en el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011, es decir, el carácter ejecutorio.

En consideración con lo anterior, nos permitimos responder a sus preguntas así:

¹⁵ PARRA, Harold Ferney. 2021. 2 edición. El proceso administrativo de cobro coactivo. Grupo Editorial Nueva Legislación S.A.S.

¹⁶ Ibidem.

- A) Cuando la E.P.S. o A.R.L. autoriza la solicitud de recobro de la incapacidad el empleador y no efectúa el pago. En este caso, ¿el título ejecutivo sería la comunicación de la EPS donde expresa la aceptación su posterior pago?
- B) Cuando la E.P.S. o A.R.L. niega o guarda silencio frente a la solicitud de recobro de la incapacidad. En este caso y de acuerdo a lo consagrado por el procedimiento interno, ¿es válido remitir como constitución del título, el oficio radicado ante la respectiva entidad en donde consta el monto exacto de lo adeudado, la fecha a partir de la cual debía haberse efectuado su pago, incluso la respuesta en los casos en los que se cuente con ella (negativa), así como la determinación/liquidación de los intereses moratorios generados?

O si, por el contrario, ante los dos supuestos analizados ¿para el cobro de las obligaciones generadas por incapacidades se le atribuirá a la unidad organizacional encargada la proyección del acto administrativo, es decir, resolución en la cual se determine el concepto, valor adeudado e identificación plena de la persona natural o jurídica a quien se le exige el pago, acto administrativo además que debe contar con su respectiva ejecutoria?

Respuesta A y B: La competencia de la constitución del título ejecutivo en materia de incapacidades emana de los actos administrativos de delegación en la materia de situaciones administrativas, del procedimiento vigente del manejo de incapacidades en la Entidad y del artículo 6 de la Resolución No. 792 de 2024, la constitución del título no es una función atribuible al proceso de cobro coactivo, tal como se esbozó en acápites anteriores. Este documento precede y sirve de base para librar mandamiento de pago, etapa primigenia del cobro coactivo.

Asimismo, el envío de varios documentos no significa que estos tengan una unidad jurídica y fuerza ejecutiva. El título ejecutivo debe cumplir con unas condiciones formales y sustanciales.

- C) De acuerdo con la anterior pregunta, la Secretaria General como unidad encargada de la ordenación del gasto, ¿sería quién tiene la facultad de constitución del título valor a través del acto administrativo? Esto a pesar de lo consagrado en el artículo 8 de la Resolución 792 de 2024.

Respuesta C: El artículo 8 de la Resolución 792 de 2024, en nada hace alusión a la función de recobros por incapacidades, pues este artículo refiere a una etapa previa (facultativa) al inicio del cobro coactivo, dicha etapa debe estar precedida por un título ejecutivo que debe ser remitido a la Oficina Jurídica. Así como, la función de ordenación del gasto, no es la determinante para la constitución del título ejecutivo en materia de incapacidades, esto es de naturaleza intrínseca a la función del manejo de incapacidades, por lo tanto, se debe revisar los actos administrativos de delegación sobre situaciones administrativas y estos asuntos, la unidad que tenga a su cargo dichas funciones sería la encargada de constituir el título ejecutivo y si no lo está, sería en cabeza del Director General, por ser el representante legal de la Entidad, en virtud de la Ley 938 de 2004.

- D) ¿Cuándo una E.P.S. se encuentra en proceso de liquidación y existen obligaciones producidas con anterioridad al inicio de la liquidación, es necesario la constitución del título para hacernos parte en el proceso de graduación de acreencias y quien estaría a cargo de la representación del Instituto en esta clase de procesos?

Respuesta D: Para cualquier tipo de cobro sea por vía ejecutiva, coactiva o constitución como acreedor en proceso liquidatorio, sucesorio, y demás debe contar con un título ejecutivo. Pues como se mencionó en acápites anteriores, este

documento es el que da la certeza de una obligación en su favor. Artículo 422 del Código General del Proceso.

Una vez se constituya el título ejecutivo por parte de la unidad organizacional que le corresponda y sea radicado en la Oficina Jurídica junto con todos los soportes, es esta dependencia como delegada ejecutora de cobros coactivos, la que se encargará de llevar a cabo el cobro de esta acreencia dentro de cada proceso liquidatario según sea el caso.

E) ¿Referente a los asuntos de incapacidades generadas por las E.P.S. y las A.R.L., en qué casos se debe constituir título ejecutivo que trata la Resolución 792 de septiembre de 2024?

Respuesta E: Frente a este interrogante, es importante indicar que, en todos los casos de incapacidades de origen común o laboral, o en los que la obligación sea de naturaleza laboral, se deberá determinar la obligación clara, expresa y exigible de pagar por concepto de incapacidades a favor del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses por medio de acto administrativo.

Lo anterior, con fundamento en lo indicado en acápites anteriores y en dispuesto en el artículo 16 de la Resolución No. 792 de septiembre del 2024 *«Por la cual se deroga la Resolución No. 000675 del 20 de septiembre de 2012 y se adopta y actualiza el «Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses», y se dictan otras disposiciones»*.

Por su parte, un oficio puede ser un acto administrativo si crea, modifica o extingue una situación jurídica en particular, por lo tanto, no pueden valorarse las reclamaciones dadas en el trámite del recobro como un “título ejecutivo” y en específico un “acto administrativo”, pues estas no cumplen ni los requisitos de validez, oponibilidad del acto administrativo, ni mucho menos las características del título ejecutivo, por ello, no es menos cierto que para que este sea base de la ejecución debe contener unas condiciones formales y sustanciales como se enunció anteriormente.

Asimismo, la Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre los oficios como actos administrativos que: «(...)En este sentido, la doctrina doméstica ha sostenido que los oficios excepcionalmente son actos administrativos, así: “En el caso del oficio, pasa a ser el acto administrativo cuando es el medio a través del cual se exterioriza de manera directa la decisión o respuesta a un asunto, de manera que al mismo tiempo sirve para instrumentalizar o plasmar la decisión, y para comunicarla al interesado. El oficio no está antecedido de otra forma de exteriorización de la decisión” (...).»¹⁷

Por lo tanto¹⁸, se sugiere que la determinación de la obligación en favor de la Entidad sea contenida a través de resolución, teniendo en cuenta que es una providencia que contendría la manifestación o la declaración de la Entidad frente al silencio, oposición o reticencia de las EPS o ARL de realizar el pago, eso sí previo análisis de su procedencia.

4.2 ¿Cuál unidad organizacional, dependencia o secretaria es la competente para emitir el acto administrativo que constituya el título ejecutivo que trata la Resolución No. 792 de septiembre de 2024?

¹⁷ Sentencia T-228/16 de la Corte Constitucional

¹⁸ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=196071>

Respuesta: El artículo 6 de la Resolución No. 00792 del 2024, la obligatoriedad de «La constitución del título ejecutivo les corresponderá a las diferentes áreas de la entidad que tengan a su cargo la competencia de expedir actos administrativos con los cuales se pueda hacer exigible el cobro de una obligación clara, expresa y exigible».

No obstante, es importante señalar que, respecto a las obligaciones generadas por las incapacidades, es competencia por delegación del Director General a la Jefe de Oficina de Personal, según lo dispuesto en el artículo 1 de la Resolución 100 del 6 de febrero de 2023, luego entonces, es esta dependencia la encargada de emitir el acto administrativo que constituya el título ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Resolución 792 de septiembre del 2024.

Adicionalmente, el procedimiento DG-A-P-116 establecido en Isolución, determina que el Grupo Nacional de Registro y Control perteneciente a la Oficina de Personal junto con las Direcciones Regionales serán las encargadas de realizar el trámite de recobro. No obstante, esta delegación se encuentra en cabeza de la Oficina de Personal.

V. CONCEPTO OFICINA JURÍDICA

Los interrogantes presentados por la Oficina de Personal, permiten inferir que es necesario la constitución del título ejecutivo a través de acto administrativo con su respectiva ejecutoria y los soportes que sean necesarios para determinar una obligación clara, expresa y exigible de conformidad con lo establecido en los artículos 422 del CGP, artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 y la Resolución 792 de septiembre del 2024, documentos que posteriormente deberán radicarse en esta dependencia para que se continúe con el trámite respectivo según corresponda.

Por último, es importante señalar que las obligaciones o acreencias a favor del Instituto, se deben radicar de forma oportuna en los términos establecidos en el proceso liquidatorio según lo disponga en cada proceso liquidatorio de las E.P.S, y así como constituir el título ejecutivo antes de que opere el fenómeno de la prescripción.

Por lo tanto, el documento que presta merito ejecutivo y es base de ejecución para el ejercicio de la acción de cobro coactivo en los casos en que la obligación sea por prestaciones económicas que adeudan las EPS o ARL al INMLCF, es un acto administrativo que contenga una obligación clara, expresa y exigible.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,


LUIS GONZALO COMBA TORRES
Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Daniela Cárdenas Borrero – Profesional Universitario -Oficina Jurídica