

---

# **John Jairo Márquez Abogados**

## **Derecho Tributario y Aduanero**

## **Derecho Administrativo**

**PROPUESTA PARA ASESORAR LOS PROCESOS DE COBRO DE DEUDAS A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR JURISDICCION COACTIVA, PROCESOS DE DEFRAUDACION DE FLUIDOS, PROYECCION DE ACTOS EN DERECHO TRIBUTARIO, ADMINISTRATIVO Y DE CONTRATACION PARA LA EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS EMPOCALDAS S.A. E.S.P.**

### **1. JUSTIFICACIÓN**

*De conformidad con el Art. 130 de la Ley 142 de 1994<sup>1</sup> “Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante los jueces competentes o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas oficiales de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo de acuerdo a las normas del derecho civil y comercial”.*

Respecto de esta facultad, el Consejo de Estado mediante Sentencia 1284 de agosto 4 de 2000 estableció: *“La Sala rectifica la posición anterior y en su lugar se declara competente para conocer del incidente de excepciones propuesto, por las siguientes razones: La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ESP, es una empresa industrial y comercial del Distrito Capital, prestadora de los servicios públicos domiciliarios esenciales de acueducto y alcantarillado, de manera que, conforme a la Ley 142 de 1994 artículo 130, tiene facultad para cobrar mediante el*

---

<sup>1</sup> Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

---

**John Jairo Márquez Abogados**  
**Derecho Tributario y Aduanero**  
**Derecho Administrativo**

*ejercicio de la jurisdicción coactiva las deudas derivadas de la prestación de tales servicios, con base en las facturas de cobro”.*

Así mismo, respecto de la factura de servicios públicos, en la misma sentencia el Consejo de Estado concluyó que se trata de un acto administrativo, con presunción de legalidad y que hasta que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no declare lo contrario, puede ser ejecutada mediante proceso de jurisdicción coactiva<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “ ... Como ya lo ha definido esta Corporación, conforme a las previsiones de los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, las facturas de cobro de los servicios públicos tienen el carácter de actos administrativos y como tales sujetos a su régimen. De manera que también en relación con ellas rige la presunción de legalidad consagrada en el artículo 66 del C.C.A., de tal manera que, mientras no se declare lo contrario por la vía contencioso administrativa, la Administración tiene la facultad para ejecutarlas por jurisdicción coactiva, conforme a los artículos 68-1 del mismo código y 130 inciso tercero de la Ley 142 de 1994. Se advierte que el representante judicial del ejecutado propone la excepción de prescripción de la acción cambiaria que es de tres (3) años, por aplicación de las normas comerciales, pero en realidad lo que se plantea es la prescripción parcial de la deuda, representada en la factura que sirve de título ejecutivo para el mandamiento de pago. Dicha prescripción apunta a la legalidad de la decisión administrativa contenida en la factura y por lo tanto solo podía ser alegada utilizando los recursos gubernativos y la acción contencioso administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho en su caso; por lo mismo no puede debatirse en el proceso de jurisdicción coactiva, como lo prescribe el inciso final del artículo 561 del Código de Procedimiento Civil.

---

## **John Jairo Márquez Abogados** **Derecho Tributario y Aduanero** **Derecho Administrativo**

Luego, el Art. 18 de la Ley 689 de 2001, modificó el texto inicial del Art. 130 de la Ley 142 de 1994, al indicar que dichas deudas *“podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos”*<sup>3</sup>

En primer lugar, se tiene que en la Sentencia C-666 de 2000 la Corte Constitucional consideró inconstitucional el otorgamiento injustificado e indiscriminado de facultades propias de la jurisdicción coactiva<sup>4</sup> a

---

<sup>3</sup> *Art. 18 de la Ley 689 de 2001. Modifíquese el Art. 130 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así: (...) Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los "deberes especiales de los usuarios del sector oficial".*

<sup>4</sup> *[La jurisprudencia ha definido la jurisdicción coactiva como un "privilegio exorbitante" de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales]. Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2000.*

---

## **John Jairo Márquez Abogados Derecho Tributario y Aduanero Derecho Administrativo**

*“entidades vinculadas”<sup>5</sup> , tales como empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, porque estimó que la jurisdicción coactiva “va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad” y que por esta razón, el reconocimiento de tal atribución a organismos vinculados no es razonable porque “las actividades generalmente atribuidas por la ley a las entidades vinculadas corresponden, consideradas materialmente, a actos de gestión y no de autoridad y, por ello, aquéllas no deben estar investidas de una atribución exorbitante que, como se explicó con anterioridad, está ligada al concepto de imperio del Estado. En estos eventos, los conflictos que se presenten con los particulares deben llevarse a los estrados judiciales, con el fin de respetar el debido proceso y los principios de imparcialidad y de juez natural”*

---

<sup>5</sup> *[...La norma objeto de estudio otorga a los organismos vinculados a la Administración Nacional la facultad de ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, según las reglas establecidas en los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, a los que remite expresamente, (...)La remisión sí resulta relevante en cuanto se refiere a contratos, pólizas de seguros y demás garantías que otorguen los contratistas a favor de tales entes y en relación con documentos provenientes de sus deudores por el ejercicio de actividades cumplidas en posición de competencia con los particulares (numerales 4, 5 y 6 del artículo 68 C.C.A), pero allí la Corte, como se verá en esta providencia, estima inconstitucional el otorgamiento injustificado e indiscriminado de las facultades propias de la jurisdicción coactiva a las entidades vinculadas, que, en lo concerniente a sus actos de gestión y dada su naturaleza, carecen de la autoridad reconocida al Estado].*

---

## **John Jairo Márquez Abogados Derecho Tributario y Aduanero Derecho Administrativo**

En cuanto al ejercicio específico de la jurisdicción coactiva por parte de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta, la Corte Constitucional mediante la sentencia en mención concluyó:

*“Conferir dicha facultad excepcional a entes del indicado carácter para hacer cumplir obligaciones contractuales viola el principio de equidad respecto de las partes comprometidas en un conflicto (artículo 13 de la Carta), ya que es importante destacar que, dados los fines que persiguen las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, éstas suelen competir en igualdad de condiciones con los particulares. Así, pues, la conversión de las entidades vinculadas en “jueces” y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquéllas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales”.*

Así las cosas, las palabras sobre las cuales recae la impugnación tendrían que declararse inconstitucionales, si no fuera porque también es posible que el legislador, en ejercicio de su libertad de conformación de la estructura administrativa, *asigne a ciertos entes vinculados funciones administrativas. En estos casos, la atribución excepcional en cuestión estaría plenamente justificada, en cuanto las funciones administrativas asignadas expresamente por la ley llevarían implícita la noción de imperium. En consecuencia, la asignación de la jurisdicción coactiva a*

---

## **John Jairo Márquez Abogados Derecho Tributario y Aduanero Derecho Administrativo**

*los organismos vinculados será declarada exequible, pero bajo el entendido de que éstos podrán hacer uso de dicha atribución únicamente respecto de las indicadas funciones administrativas, y no en cuanto hace referencia a otras funciones y actividades”.*

De conformidad con lo expuesto anteriormente, en cuanto a la aplicabilidad de la Ley 1386 de 2010 a las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos, se concluye, que dicha norma si les es aplicable porque cumplen el doble requisito de ser “entidades descentralizadas” por servicios y de “administrar tributos” -tasas-.

En segundo lugar, en cuanto a la jurisdicción coactiva que pueden ejercer estas empresas para cobrar las deudas que origine la prestación de los servicios a su cargo, se concluye que la facultad consagrada en el Art. 18 de la Ley 689 de 2001, no ha sido derogada o modificada por el parágrafo 1 del Art. 5 de la Ley 1066 de 2006, porque, *cuando exista una ley especial que regule determinada materia, se preferirá para su aplicación ésta frente a otra que tenga carácter general”*

Lo anterior significa que EMPOCALDAS S.A. E.S.P. puede cobrar las deudas a su favor a través del procedimiento Administrativo por Jurisdicción coactiva.

A partir de los anteriores elementos, y de conformidad con los excelentes resultados obtenidos en las diferentes entidades públicas donde se ha implementado el mencionado procedimiento, así como los resultados que

---

## **John Jairo Márquez Abogados Derecho Tributario y Aduanero Derecho Administrativo**

hasta ahora se han obtenido en EMPOCALDAS, es viable el ofrecimiento de los servicios legales para continuar con asesoría a EMPOCALDAS S.A. E.S.P. en la implementación del “Procedimiento Administrativo de Cobro por Jurisdicción Coactiva”.

### **2. OBJETIVOS**

Con los servicios ofrecidos a partir del presente proyecto de aplicación del “Procedimiento Administrativo de Cobro por Jurisdicción Coactiva”, se busca:

#### **2.1 Objetivo General.**

Coadyuvar al saneamiento de las finanzas de EMPOCALDAS S.A. E.S.P. , desde el punto de vista de recaudo de recursos y demás derechos de su propiedad mediante la aplicación del Procedimiento Administrativo por Jurisdicción coactiva.

#### **2.2 Objetivos Específicos.**

- Impulsar los proceso de cobro por “Jurisdicción Coactiva” contra usuarios deudores de los Servicios Públicos de Acueducto y alcantarillado.
- Recomendar planes de acción de parte de la EMPRESA frente a la situación de su cartera morosa.
- Iniciar el cobro coactivo de los créditos en favor de la Empresa .

---

## **John Jairo Márquez Abogados Derecho Tributario y Aduanero Derecho Administrativo**

- Representar judicial y administrativamente a la EMPRESA contratante en los aspectos relacionados con procesos de cobro coactivo iniciados en su contra.
- Impulsar los procesos de Defraudación de Fluidos.
- Iniciar los procesos de cobro por concepto de sumas de dineros adeudadas por Subsidios aplicados a los estratos 1, 2 y 3 de cada una de los municipios donde la Empresa presta sus servicios.
- Prestar asesoría jurídica en materia Tributaria, Administrativa y de contratación estatal.

### **3. ESTRATEGIA**

Para efectos de la prestación de los servicios antes expuestos, se plantea como estrategia dar inicio inmediato al Procedimiento Administrativo de Cobro por Jurisdicción Coactiva por parte de EMPOCALDAS S.A. E.S.P..

### **4. METODOLOGÍA**

De conformidad con la referida etapa del proyecto, la metodología aplicable está constituida por:

- Contratación de servicios para la aplicación del Procedimiento Administrativo de cobro por “Jurisdicción Coactiva”, tendiente al saneamiento de la Cartera de la Empresa.

---

**John Jairo Márquez Abogados**  
**Derecho Tributario y Aduanero**  
**Derecho Administrativo**

**5. ALCANCE DE LA PROPUESTA**

Visto de manera integral, el incremento de los ingresos es parte fundamental en la estrategia de recuperación de la sostenibilidad y viabilidad financiera de las Empresas prestadoras de Servicios Públicos domiciliarios. La propuesta de implementar el Cobro por Jurisdicción Coactiva para EMPOCALDAS es comprensible y se justifica plenamente en el entendido que sólo las Empresas saneadas financieramente, pueden cumplir con el objetivo fundamental del desarrollo, cual es, mejorar de manera sostenida y creciente el nivel de vida de sus habitantes.

Con la propuesta se busca específicamente garantizar que los procesos de cobro sean ejecutados con arreglo a las debidas normas procesales y de derecho, se desenvuelvan ágilmente y se resuelvan en los términos previstos en la normatividad. La claridad y el procedimiento expedito son una garantía no solo para la Empresa, sino también para el suscriptor o usuario del servicio.

Adicionalmente la presente propuesta se extiende a ofrecer los servicios profesionales de Asesoría para la actualización del manual Interno de Cobro de Cartera y asesoría en Defraudación de Fluidos, actualización del Contrato de Condiciones Uniformes y Representación judicial de la Empresa en asuntos administrativos donde sea parte.

---

# **John Jairo Márquez Abogados Derecho Tributario y Aduanero Derecho Administrativo**

## **6. VALOR DE LA PROPUESTA Y FORMA DE PAGO**

### **6.1. Valor de la Propuesta**

El valor de la Propuesta será de CUATRO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS MCTE. (\$4.996.893.00) mensuales.

### **7.2 Forma de Pago**

La forma de pago se hará en actas parciales, previa cuenta de cobro presentada por el prestatario a la EMPRESA, la cual deberá estar soportada con el listado de las actuaciones realizadas.

## **7. EXPERIENCIA**

El Profesional proponente cuenta con amplia Experiencia en la asesoría a entidades públicas en Derecho Tributario, Aduanero, Minero Energético, Administrativo y Contratación Estatal, goza de experiencia certificada en el manejo de Asesoría Legal y Cobro Coactivo de impuestos municipales y asesorías de carácter tributario, así como el cobro de derechos de propiedad de los entes territoriales ante la Nación, y el cobro por jurisdicción coactiva en los Municipios de Manizales, Salamina, Norcasia, Fresno, Aránzazu, Chinchiná, Filadelfia, Riosucio y Supia, Empocaldas, Frigocentro.

---

**John Jairo Márquez Abogados**  
**Derecho Tributario y Aduanero**  
**Derecho Administrativo**

**8. EQUIPO DE TRABAJO**

El profesional oferente cuenta con un equipo de trabajo compuesto por:

- 1 Abogado con estudios de posgrado y maestría en Derecho Tributario y Aduanero, Servicios públicos domiciliarios, Derecho Público.
- 1 secretaria

**9. PLAZO**

El plazo de la presente Propuesta será desde la firma del acta de inicio hasta el 31 de diciembre de 2021.



**JOHN JAIRO MARQUEZ CASTAÑEDA**  
Derecho Tributario -Universidad de Caldas  
Derecho Aduanero- Universidad Externando de Colombia  
Candidato Magister Derecho Público Universidad de Caldas

