

**¿ES DELEGABLE LA FACULTAD DEL COBRO COACTIVO DE FACTURAS
EN TERCEROS DE LA EMPRESA SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE
MEDELLÍN – EPM?**

LUISA MARÍA ZAPATA BERNAL

MARÍA CAMILA MEJÍA MUÑOZ

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE ABOGADA

ASESOR:

MARIO ENRIQUE CORREA MUÑOZ

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD AUTONOMA LATINOAMERICANA

MEDELLÍN – COLOMBIA

2019

Para optar Título de Abogada.

Copyright © 2019 Luisa Zapata & María Mejía. Todos los derechos reservados.

Contenido

Introducción	5
Descripción del problema	8
Pregunta problema	11
Justificación	11
Objetivos	12
- Objetivo general	12
- Objetivos específicos	12
Marco metodológico	13
1. Recuento histórico de cobro coactivo, su reglamentación internacional y en Colombia	15
2. Análisis de tres sentencias sobre delegación en el procedimiento de cobro coactivo	27
2.1 Noción de delegación	27
2.2 La delegación en el procedimiento de cobro coactivo	29
3. Procedimiento de cobro coactivo en epm	41
Conclusiones	52
Referencias	54

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1 Relieve	6
Ilustración 2 Paso a paso cobro de facturas	10

Introducción

La expresión cobro coactivo hace referencia de manera inmediata a la facultad otorgada por el legislador en desarrollo de la constitución a la administración Estatal para realizar las gestiones de recaudo de las obligaciones adquiridas por los administrados.

La citada facultad otorgada a los Estados tiene su génesis en la antigüedad, pero no como una facultad otorgada a un ente administrador, sino como una obligación del hombre frente a los dioses y gobernantes de la historia. En Egipto, una forma de tributar obligatoriamente era mediante el trabajo físico que prestaban los hombres en la construcción de pirámides (Gómez, S.F.), en Roma los acreedores podían disponer de su deudor en caso de que este último no realizara el pago de la deuda adquirida, dicha facultad fue otorgada en la Ley de las XII tablas que contrastada actualmente se refiere al compendio normativo de diversas especialidades del derecho (Derecho Romano, 2015); esta potestad quedaba igualmente en cabeza de particulares, cuando el Estado romano entregaba el cobro de cartera de los impuestos a particulares, quienes aumentaban los valores a fin de obtener ganancia disponiendo de los deudores morosos.

El procedimiento para el cobro de las obligaciones fiscales en Egipto era un martirio para los ciudadanos o administrados, ya que los recaudadores siempre actuaban con violencia, según Parra (2011):

La recaudación de los impuestos iba siempre acompañada de la coerción y la violencia, o al menos de la amenaza de ésta; los relieves reflejados en las mastabas del Imperio Antiguo son muy explícitos. En ellos vemos a los escribas tomando nota de las declaraciones que realizan los campesinos, quienes aparecen arrodillados mientras los sujetan con fuerza unos funcionarios del faraón armados con varas y prestos listos para golpearlos.



Fuente: National Geographic, (2013)

Ya en el siglo XIV en Europa las sanciones practicadas por el no pago de impuestos consistían en encarcelar a los infractores en la torre de un castillo, en algo parecido a un calabozo húmedo, oscuro, sucio, con animales e insectos; también utilizaban cámaras de tormento. Otro castigo para quien no pagara impuestos lo constituía el tener que pasarse el resto de sus días como galeote, es decir, forzado a trabajar en las galeras. Las personas que no podían o se negaban a pagar el diezmo también eran recluidas en la torre. (Gómez, S.F.).

En la actualidad, la mayoría de los Estados de derecho del mundo poseen la facultad de realizar cobro de las obligaciones fiscales de forma directa, es decir, sin tener que acudir a un proceso ordinario ante los Jueces; en España la Ley General Tributaria permite la recaudación tributaria en caso de renuencia del administrado, mediante un procedimiento administrativo de apremio el cual permite a la administración proceder con la práctica de medidas cautelares tendientes a buscar el pago de las obligaciones a recaudar (Ver Arts. 160 y siguientes Ley General Tributaria de España).

En Chile, la Ley tributaria (Decreto –Ley 830/1974), permite realizar proceso ejecutivo de cobro de los impuestos a cargo del Tesorero Regional o Provincial, quien emitirá el mandamiento de pago y embargo en contra del deudor moroso del impuesto (Ver Art.168 y siguientes de la Ley Tributaria de Chile).

Por lo anterior, y adecuándonos en un panorama nacional, la presente investigación busca analizar a través de las sentencias emitidas por las altas cortes, si es posible delegar la función de cobro coactivo de las facturas de servicios públicos domiciliarios; para ello se desplegará la investigación en tres capítulos y finalmente las conclusiones, a saber: 1. Recuento histórico de cobro coactivo, su reglamentación internacional y en Colombia. 2. Análisis de tres sentencias sobre delegación en el procedimiento de cobro coactivo. 3. Procedimiento de cobro coactivo en EPM, y conclusiones.

Descripción del problema

En Colombia 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 (Sentencia C-666-00 de la Corte Constitucional).

El procedimiento de cobro de las obligaciones fiscales se encuentra regulado en el artículo 823 del Estatuto Tributario que reza:

Art. 823. Procedimiento administrativo coactivo. Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales (hoy DIAN), deberá seguirse el procedimiento administrativo de cobro coactivo que se establece en los siguientes artículos.

El procedimiento administrativo de que trata el citado artículo corresponde al procedimiento ejecutivo para obligaciones contenidas en documentos provenientes del deudor, en este caso, el documento contentivo de la obligación es la factura del impuesto a cargo del deudor, la cual constituye título ejecutivo para la apertura del proceso coactivo.

Es menester, señalar que la competencia funcional para la iniciación del procedimiento ibídem, recae sobre el subdirector de recaudo de la dirección general de impuestos nacionales, (hoy DIAN), los administradores de impuestos y los jefes de las dependencias de cobranzas. También, serán competentes los funcionarios de las dependencias de cobranza y de las

recaudaciones de impuestos nacionales, a quienes se les deleguen estas funciones (Ver art. 824 E.T).

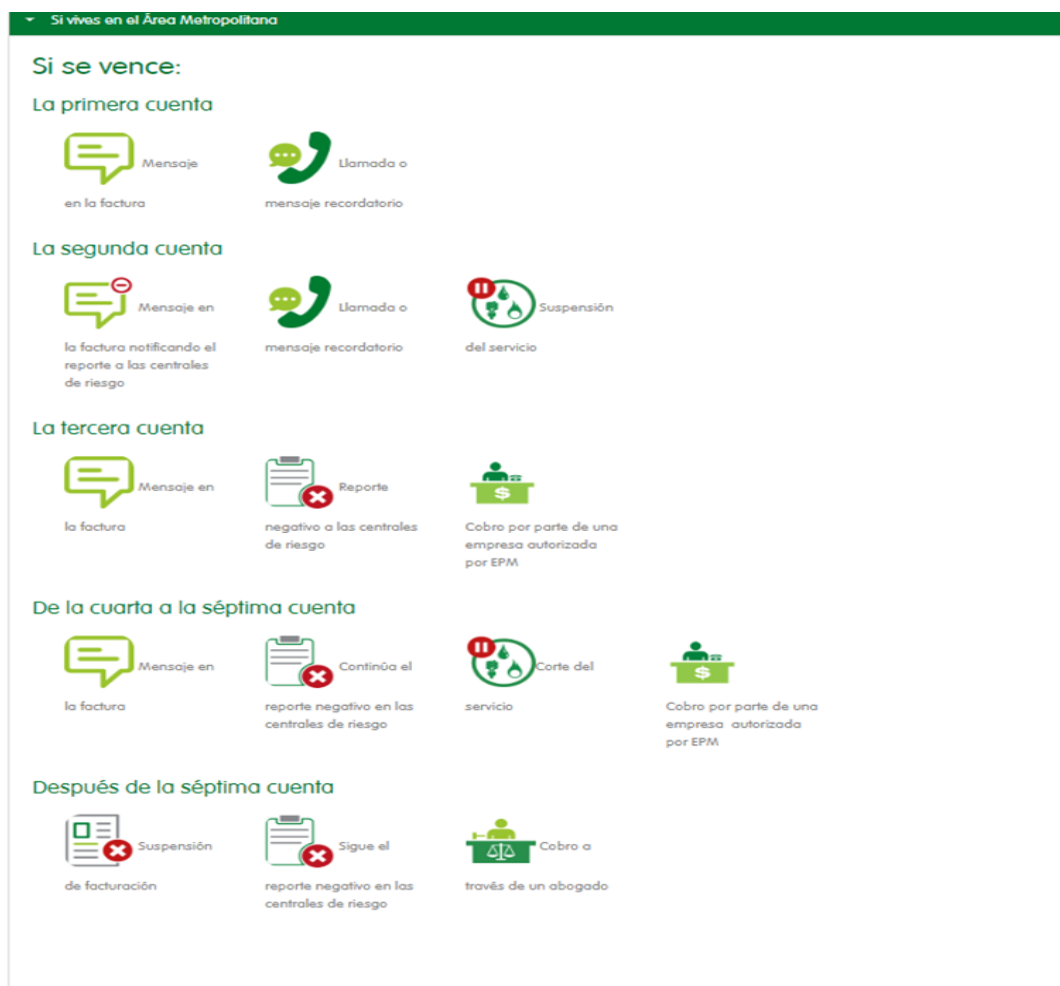
En ese orden de ideas se puede dilucidar parcialmente que las facultades de cobro son indelegables a entidades o personas privadas a fin de que recauden caudales públicos. Según el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, “las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este código.”, tales entidades hacen referencia a los entes estatales y a aquellas sociedades o empresas donde el Estado tenga una participación igual o superior al 50% del capital de constitución; verbigracia, las Empresas – Sociedades que prestan servicios públicos domiciliarios como es el caso, Empresas Públicas de Medellín – EPM.

Ahora bien, lo expuesto permite colegir que las empresas y/o sociedades que tengan participación igual o superior al 50% de capital estatal, tienen facultades de realizar cobro coactivo bajo el procedimiento que se regula en el Estatuto Tributario.

Tal potestad a cargo de los gerentes o representantes legales en diversas ocasiones es delegada en agencias de abogados de cobranza externa, quienes son particulares, como es el caso de Empresas Públicas de Medellín.

Al igual que EPM, existen empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal que realizan el procedimiento de cobro coactivo denominándolo, cobro persuasivo de recursos públicos.

Lo anterior se puede apreciar en la siguiente imagen que muestra el paso a paso del procedimiento de cobro de facturas:



Fuente: Página oficial EPM, (2013)

Es así como nace la presente investigación, que genera el siguiente interrogante **¿Es delegable la facultad del cobro coactivo de facturas en terceros de la Empresa De Servicios Públicos Domiciliarios De Medellín – EPM?**

Pregunta problema

¿Es delegable la facultad del cobro coactivo de facturas en terceros de la Empresa De Servicios Públicos Domiciliarios De Medellín – EPM?

Justificación

Esta investigación tiene la finalidad de realizar un análisis de la normatividad, la jurisprudencia y doctrina que permita reconocer el procedimiento adecuado de cobro coactivo en una empresa del sector público en Colombia a fin de equipararlo con las políticas de recaudo aplicadas por Empresas Públicas de Medellín – EPM.

Lo anterior, aporta conocimiento referente a la reglamentación sobre la materia bajo análisis y su impacto en el bien común, materializado en la buena o deficiente administración del erario público practicada por terceros durante la recuperación de cartera.

Se pretende entonces sentar algunas bases teóricas sobre la legitimidad y legalidad otorgada a terceros frente al procedimiento de cobro coactivo, ya que la normativa vigente pareciera no conferir estas facultades, lo que lleva al estudio de la problemática que busca presentar una posición profesional.

En términos generales, se busca el mejoramiento en la forma de implementación de los procedimientos de cobros coactivos y propender por unos modelos integrales de la sociedad que no dejen de lado aquellos aspectos teóricos que tanto importan en el desarrollo de las políticas públicas en Colombia, omitidas a propósito o por ignorancia de los directivos de turno.

Igualmente, se considera significativa esta investigación, porque como futuras abogadas es necesario apropiarse de contenidos, conceptos y herramientas académicas imprescindibles en un

proceso de reflexión que permita asumir posiciones críticas frente a las actuaciones ejecutadas por profesionales del derecho en diversos ámbitos laborales.

Objetivos

Objetivo General

Establecer a la luz del marco normativo, la jurisprudencia y doctrina, si el procedimiento de cobro coactivo en la Empresa de Servicios Públicos de Medellín – EPM puede ser delegado en un tercero.

Objetivos Específicos

- Investigar la reglamentación del cobro coactivo en Colombia.
- Analizar tres sentencias judiciales sobre la delegación en facultades para el cobro coactivo.
- Exponer el procedimiento de cobro coactivo al interior de la Empresa de Servicios Públicos de Medellín – EPM.

Marco metodológico

Tipo De Estudio

El tipo de estudio implementado, es el descriptivo, toda vez que este nos permite recoger información, para registrarla, medirla, analizarla e interpretarla, lo cual se hace algunas veces de manera independiente y otras de manera conjunta; de esta forma, se describen hechos, conceptos, normas, variables, población entre otros, a partir de allí se dirá a que se refieren y como se relacionan.

Así las cosas, la investigación será de tipo descriptivo, porque en ella se tratará de recolectar toda la información posible acerca del procedimiento de cobro coactivo para luego ser analizada y comprobar la legalidad en la delegación realizada por Empresas Públicas de Medellín – EPM, a terceros frente al cobro de facturas.

Método: Analítico

La información obtenida requiere para su mayor comprensión ser interpretada, es por ello que para esta investigación se decidió implementar el método analítico, toda vez, que mediante él se podrán transformar pensamientos implícitos en explícitos y ello ayudará a ampliar más los horizontes del conocimiento.

Ahora bien, el método analítico consiste en explorar acerca de la relación existente entre los distintos objetos de estudio y poder a partir de allí construir un objeto único de estudio; luego entonces, mediante el análisis hecho al proceso de cobro coactivo fijar la legalidad en la delegación del cobro coactivo.

Enfoque: Cualitativo

Este tipo de enfoque que será empleado en el proyecto investigativo encamina su trabajo, hacia la recolección de datos sin la medición numérica para elaborar preguntas o hipótesis en la

fase de recolección de la información y también, durante el análisis de esta, se limite la obtención de los resultados buscados.

El enfoque cualitativo, utiliza las descripciones y las observaciones, razón por la cual las hipótesis e interrogantes que surgen mediante las diversas fases investigativas se desarrollan dentro de eventos interpretativos; en las respuestas a ciertos interrogantes y en el de teorías. El propósito con este enfoque consiste en “reconstruir” la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido.

De esta manera, el enfoque gira en torno al hecho de poder determinar el objeto de estudio. La investigación bajo análisis pretende la búsqueda de referencias y/o bibliografías entre las que se incluyen libros, artículos de revista, rastreo cibernético, rastreo normativo, trabajos de grado y otros estudios sobre el objeto investigado.

Recuento histórico del cobro coactivo, su reglamentación internacional y en Colombia.

Primero, se debe manifestar que no figuran referencias históricas que se aproximen al surgimiento del concepto de cobro coactivo, toda vez que su estructura es derivada de las facultades originarias del Estado para su adecuado funcionamiento, quien a su vez puede delegar en terceros que cumplan las condiciones establecidas por ley, desconociéndose entonces los avances que haya presentado este procedimiento.

En ese orden de ideas, se tiene que las investigaciones previas al presente trabajo son de orden normativo, para lo cual se tomarán como referentes tres países a saber: Chile, Ecuador y Argentina, y finalmente se abordará la reglamentación en Colombia.

Antes de profundizar el tema, se precisarán las razones por las cuales se escogen estos países para hacer el ejercicio de derecho comparado, la principal razón es de índole histórico – jurídico, ya que Chile, Ecuador y Argentina tienen relación con Colombia en su proceso de colonización por parte de la Corona Española, en el entendido que gran parte de las instituciones del Estado de estos países, se rigen bajo los mismos principios, preceptos normativos y bajo las mismas estructuras procesales en materia del cobro coactivo.

Teniendo en cuenta que, este procedimiento se podría decir que es incipiente, que está en formación, que sus disposiciones procesales son nuevas y novedosas, a partir de la exegética figura de los procesos judiciales; en estos países se han venido estructurando estas facultades jurisdiccionales en cabeza de la autoridad administrativa otorgándole al Estado una auto tutela frente al cobro de sus acreencias por parte de los administrados, observándose en todos ellos líneas muy similares y es por esto, que en nuestro trabajo hacemos referencia a estos procesos de jurisdicción coactiva al interior de cada país escogido.

Chile: En este país, el servicio de tesorería en cada regional o provincia posee las facultades de cobranza administrativa y judicial de las obligaciones tributarias (Art. 168 Ley Tributaria de Chile), de manera directa, es decir, sin tener que acudir a la jurisdicción ordinaria, salvo requerimientos especiales que otorga la normativa tributaria en eventos que se requiera medidas de apremio para los infractores; verbigracia, ordenar el arresto por quince (15) días del infractor a fin de obtener el pago de las obligaciones tributarias (Ver art. 96 Ley Tributaria de Chile).

El proceso de cobranza (cobro coactivo) en Chile no posee un concepto o definición, sino que el mismo corresponde a una de diversas funciones del servicio de tesorería que ha evolucionado desde la conquista del país, cuando la corona española decide organizar un aparato administrativo imperial en las Indias que cumpliera con el cobro de tributos y fuera el organismo recaudador del Rey; (Zambrano, 2018) siendo este el surgimiento del proceso de cobro.

Ecuador: Aquí, según el Dr. Rodrigo Patiño Ledesma citado por Morán (2011) define el procedimiento coactivo de la siguiente manera:

el procedimiento coactivo, es el medio que utilizan el Estado, los Organismos Seccionales o cualquier otro ente público que goce de la facultad coactiva, para la recaudación de todo tipo de obligaciones , que por cualquier concepto , mantengan los ciudadanos, que no han sido cubiertas a tiempo , y lo hacen a través de los funcionarios competentes , mediante un procedimiento especial , que se sustenta en el carácter ineludible de las obligaciones de los particulares frente a los órganos del sector público, de

cuyo cumplimiento depende la dotación de los recursos que financian la administración y actividades del servicio a la comunidad.

El recientemente expedido Código Orgánico Administrativo (Ecuador), confirma y amplía la citada definición cuando señala en su artículo 262 lo siguiente:

Art. 262. Procedimiento coactivo. El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por las o los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confiera acción coactiva. En caso de falta o impedimento le subrogará su superior jerárquico, quien calificará la excusa o el impedimento.

El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que se respaldará en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad, registros contables; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación.

La o el empleado recaudador no podrá iniciar el procedimiento coactivo sino fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente. Esta orden de cobro lleva implícita para la o el empleado recaudador, la facultad de proceder al ejercicio de la coactiva. Si las rentas o impuestos se han cedido a otro, por contrato, la coactiva se ejercerá a petición de la o del contratista por la o el respectivo funcionario, quien no podrá excusarse sino por parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con la o el contratista o la o el deudor.

Se puede colegir de lo anterior que el procedimiento de ejecución coactiva como lo denomina la norma ibídem, es facultad privativa de los recaudadores del Estado y su accionar no se deja al arbitrio de terceros.

Es necesario anotar que la impugnación de los actos administrativos contentivos del título valor base de recaudo en el procedimiento de cobro en Ecuador antes de la expedición del Código Orgánico Administrativo expedido en julio de 2017, que entro a regir 12 meses después de su publicación en el registro oficial, era potestad del Tribunal Distrital de lo Fiscal; con el cambio normativo desaparece la impugnación contra el acto administrativo, sin embargo se deja la posibilidad de atacar vía jurisdicción a través de la acción contenciosa, derrumbado así el sistema mixto de que habla el Dr. Manuel Sánchez Zuraty citado por Morán (2011) cuando expresa:

“[...] el conocimiento de las excepciones al procedimiento de ejecución, en nuestro sistema tributario, es de competencia del Tribunal distrital de lo Fiscal. Por lo que a decir el Dr. Manuel Sánchez Zuraty, se trataría de un sistema mixto, ya que una parte del trámite de cobranza se desarrolla en el ámbito administrativo de la Función Ejecutiva y otra parte de impugnaciones y tercerías en la Función Judicial.” Corchetes fuera de texto.

Argentina: En Argentina, el procedimiento de cobro coactivo denominado “Juicio de ejecución fiscal” marca diferencia con los países expuestos, toda vez que en este país el proceso se realiza conservando

“*teóricamente*” la naturaleza de un proceso ordinario donde se integra un actor, un demandado y un tercero imparcial; siendo el actor la Administradora Federal de Ingresos Públicos – AFIP, el demandado el sujeto pasivo y/o deudor de las obligaciones tributarias y el tercero un Juez de Ejecución Fiscal o magistrado del Tribunal Fiscal.

Según Lino E. Palacio citado por Núñez (2018) el juicio ejecutivo se define de la siguiente forma:

“[...] es aquél “...proceso especial, sumario en sentido estricto y de ejecución, cuyo objeto consiste en una pretensión tendiente a hacer efectivo el cumplimiento de una obligación documentada en alguno de los títulos extrajudiciales (convencionales o administrativos) que, en razón de su forma y contenido, autorizan a presumir la certeza del derecho del acreedor”.

Agrega el destacado autor que el juicio ejecutivo es un proceso de ejecución por cuanto: “1º) Su finalidad no consiste en lograr un pronunciamiento judicial que declare la existencia o inexistencia de un derecho sustancial incierto, sino en obtener la satisfacción de un crédito que la ley presume existente en virtud de la peculiar modalidad que reviste el documento que lo comprueba; 2º) A diferencia de lo que ocurre, en general, con las pretensiones de conocimiento, el efecto inmediato de la interposición de la pretensión ejecutiva, previo examen judicial de la idoneidad del título en que se funda, consiste en un acto conminatorio

(intimación de pago) y, subsidiariamente, en un acto coactivo sobre el patrimonio del deudor (embargo)”.” Corchetes fuera de texto.

Como se puede apreciar de lo anterior el procedimiento de cobro coactivo en Argentina no es de auto tutela sino de dispositivo.

Colombia: En Colombia, el concepto de cobro coactivo y su reglamentación ha sido desarrollado en los tres poderes públicos, así por ejemplo, el legislativo ha reglamentado el procedimiento de cobro coactivo en el Estatuto Tributario, en la Ley 1437 de 2011 entre otros, el ejecutivo ha creado manuales de cobro al interior de cada dependencia y el judicial ha definido el concepto y fortalecido la potestad del Estado para ejercer su poder exorbitante otorgado por el legislador en desarrollo de la constitución política de 1991 para iniciar los procesos por jurisdicción coactiva.

La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 13 de agosto de 1936 (G.J. Nro. 1911), definía la jurisdicción coactiva como:

(...) Uno de esos privilegios es la jurisdicción o facultad coactiva, en virtud de la cual el Estado, el Departamento o el Municipio cobran por medio de sus representantes o recaudadores ciertas cantidades que les adeudan, haciendo confundir aparentemente en el empleado que ejerce la jurisdicción los caracteres de juez y parte (...)

La Corte Suprema de Justicia, en los argumentos de la decisión *ibídem*, menciona el concepto del publicista M. Hauriou así:

(...) Este privilegio, el de que las personas administrativas no litigan con los individuos sobre un pie de perfecta igualdad, ha dado nacimiento a la jurisdicción coactiva, sin la cual seguramente la comunidad social no obtendría en tiempo oportuno los recursos que le son necesarios para atender a las exigencias de la administración pública. Las acreencias públicas están amparadas por un privilegio general de cobranza, que es una de las manifestaciones de procedimiento de acción directa; la administración, confeccionando un simple documento de cobranza, crea un título ejecutivo. Este privilegio existe, por lo menos en provecho del Estado, de los Departamentos (...)

Visualizadas tanto la postura manifestada por la Corte Suprema de Justicia como la del publicista Hauriou en 1936, se denota el poder extraordinario recibido por la administración al permitirle ser juez y parte procesal, lo cual pone al ciudadano en situación de desventaja.

Es de anotar, que para esa época no se habían definido cuáles eran los títulos que la administración podía cobrar vía jurisdicción coactiva, razón por la cual menciona que con un solo simple documento de cobranza se crea el título.

Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia señala, qué si bien es cierto que al Estado le revistió de privilegios para el cobro por vía de jurisdicción coactiva, él debe cumplir con las formalidades de ley para el cobro ejecutivo; sobre el particular, señala la citada Corte en Sentencia de 1937, de la Sala de Negocios Generales, lo siguiente:

(...) Es un privilegio concedido a favor del Estado, que consiste en la facultad de cobrar las deudas fiscales por medio de los empleados recaudadores, asumiendo en el negocio respectivo la doble calidad de juez y parte. Pero ese privilegio no va hasta pretermitir las formalidades procedimentales señaladas por la ley para adelantar las acciones ejecutivas (...)

Por su parte, en el año de 1965, la Sala Plena del Consejo de Estado señaló:

(...) En los conflictos de derecho administrativo, salvo disposición en contrario, ni la administración ni los particulares tienen que recurrir a un Juez. Aquella actúa generalmente por sí y ante sí, aplica la Ley sin requerimiento de parte, obliga al individuo y ejecuta oficiosamente sus propios ordenamientos. Este sistema es una consecuencia necesaria y forzada de los mandamientos constitucionales y legales que establecen la prevalencia del interés general sobre el interés privado, que consagran el principio de la aplicabilidad inmediata de ciertas disposiciones de derecho público, y que confieren a la rama administrativa la función de realización de ley. Es, en una palabra, lo que la moderna doctrina del Estado y del derecho denomina el privilegio de la decisión previa y el privilegio de la ejecución oficiosa. La Administración Pública, en tales casos y en la medida de su competencia, no tiene que acudir a un juez para que defina, como árbitro de los intereses en choque, lo que es derecho, porque ella misma está investida de poderes jurídicos de decisión y ejecución. Si el particular se

conforma con el pronunciamiento administrativo, éste causará estado. Si no se conforma tendrá abierta la vía gubernativa y, posteriormente, la vía jurisdiccional (...)

En el plano Constitucional la Corte en sentencia C-666 de 2000, con ponencia del Dr. José Gregorio Hernández Galindo, se sostuvo lo siguiente:

(...) Un privilegio exorbitante de la administración, consiste en la posibilidad 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.

La jurisdicción coactiva obedece al reconocimiento de una facultad extraordinaria o excepcional de la administración, consistente en eximirla de llevar el asunto al conocimiento de los Jueces, para lograr ella directamente la ejecución de ciertas obligaciones a su favor... convirtiéndose de esta forma en Juez y parte, en cuanto ella ejecuta a los deudores por su propia cuenta, sin intermediación de los funcionarios judiciales.

Ya en el año 2008 la Corte Constitucional manifiesta, que el cobro coactivo es una herramienta útil a la administración pública para cobrar sin acudir a otras jurisdicciones las deudas en las cuales es acreedora, para que los recursos recuperados

sean invertidos en los cometidos estatales, sobre el particular, señala en sentencia T-628, con ponencia del Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, lo siguiente:

“La finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales.”

En lo que respecta al marco reglamentario se tiene que la facultad de cobro coactivo se encuentra contenida en los principios del artículo 209 de la Constitución, así lo afirma el artículo 1 de la Ley 1066 de 2006 que reza:

Artículo 1º. Gestión del recaudo de cartera pública. Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

Aunado a la citada Ley, el Decreto reglamentario 4473 de 2006, ordena a todas las entidades del orden nacional y territorial crear un reglamento interno del recaudo de cartera, que permita estandarizar los procesos de cobro por etapas, la persuasiva y la coactiva.

El Estatuto Tributario colombiano manifiesta en su artículo 823 el procedimiento de cobro coactivo, así:

“Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en los artículos siguientes.”

En consecuencia, el Estatuto Tributario, determina a partir del artículo 824 quienes poseen competencia para ejercer las acciones de cobro, el procedimiento de cobro que deben seguir estos funcionarios; claro está, en concordancia con el manual o reglamento interno de cartera que por disposición normativa deben tener so pena de sanciones.

Finalmente, cabe declarar que las facultades extraordinarias de la administración pública, como ya se ha dicho, le permiten proceder con el cobro coactivo atendiendo las facultades de juez y parte; no obstante, con la expedición de Ley 1437 de 2011 se determinó, a discrecionalidad de la administración, realizar el cobro de las obligaciones pendientes por los administrados a través de los jueces competentes o por vía de jurisdicción coactiva, dándole así mayores prerrogativas a la administración; sobre el particular señala el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 lo siguiente:

Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.

Teniendo en cuenta, lo expuesto en el presente capítulo se puede concluir que al observar la normativa y conceptos académicos de cada país expuesto frente al proceso de cobro coactivo y su tratamiento, se tiene que no distan en cuanto a la naturaleza del título base de recaudo y de la legitimación por activa para incoar los respectivos cobros, siendo respetuosos del debido proceso; igualmente se debe agregar que las facultades de cobranza no son delegadas en particulares, es preciso aclarar en el caso de Argentina si bien es cierto que la ejecución es realizada por la Administradora Federal de Ingresos Públicos – AFIP también lo es, que la citada entidad hace parte del sector público integrada a la Dirección General de Aduanas mediante decreto 618 de 1997, por lo que en esencia el cobro de las obligaciones fiscales se encuentra en la órbita pública.

En cuanto a Colombia, se logra avizorar que el proceso de cobro coactivo es una facultad extraordinaria dada a la administración pública por el legislador en desarrollo de la constitución, determinando en el contenido normativo, que es competencia de las oficinas de cobranza de la administración pública su aplicación; sin embargo, de lo analizado no se logra observar (*por lo menos taxativamente*) la prohibición en delegar las funciones de cobranza en cabeza de un tercero, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones los funcionarios facultados para el procedimiento coactivo, desconocen las etapas de cobranza que son propias del proceso ejecutivo que se adelanta ante la jurisdicción ordinaria. En ese orden de ideas, se hace necesario conocer la figura de la delegación, lo cual se analizará en el siguiente capítulo, donde se verificará si es posible la delegación en terceros en los procesos de cobro coactivo, ello a la luz de tres sentencias sobre el tema bajo estudio.

Análisis de tres sentencias sobre delegación en el procedimiento de cobro coactivo

Noción de delegación:

Según Definición de (S.F.), la delegación es la traslación de un órgano superior a otro inferior del ejercicio de una competencia, aunque el delegante mantiene la titularidad de esta. La delegación se concreta a través de un acto administrativo y puede ser delegada por el delegante.

La Corte Constitucional define la delegación de la siguiente forma:

La delegación es un mecanismo jurídico que permite a las autoridades públicas diseñar estrategias relativamente flexibles para el cumplimiento de funciones propias de su empleo, en aras del cumplimiento de la función administrativa y de la consecución de los fines esenciales del Estado. Por ello, las restricciones impuestas a la delegación tienen una doble finalidad: de un lado, evitar la concentración de poder en una autoridad y preservar “la separación de funciones como uno de los principios medulares del Estado... como una garantía institucional para el correcto funcionamiento del aparato estatal”, y de otro lado, evitar que se desatienda, diluya o desdibuje la gestión a cargo de las autoridades públicas.

(...)

La delegación recae sobre la competencia o autoridad que ostenta el delegante para ejercer las funciones de su cargo. La Constitución lo postula y el legislador así lo ha consagrado en diferentes oportunidades.

(...)

Hay funciones cuyo ejercicio es indelegable como lo señala el artículo 11 de la mencionada ley, sea porque hay restricción expresa sobre la

materia o porque la naturaleza de la función no admite la delegación.

También resulta improcedente la delegación para el ejercicio de la actividad o la competencia de la integridad de la investidura presidencial o cuando la delegación supone transferir aquellas atribuciones que atañen con el señalamiento de las grandes directrices, orientaciones y la fijación de políticas generales que corresponden como jefe superior de la entidad estatal “pues, lo que realmente debe ser objeto de delegación, son las funciones de mera ejecución, instrumentales u operativas. Sentencia C-372 de 2002, Corte Constitucional.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 27 de marzo de 2012 (rad 110010326- 00020100029) destacó que la delegación es:

la figura jurídica por medio de la cual el Estado emprende la acción administrativa enderezada a alcanzar sus cometidos valiéndose de la cesión, previa autorización legal para efectuarla, de ciertas funciones que corresponden a una determinada autoridad pública a otra que las ejerce en nombre de aquella. En virtud de la delegación de funciones, un funcionario u organismo competente transfiere de manera expresa y por escrito, en las condiciones señaladas en el acto de delegación y en la ley, a uno de sus subalternos o a otro organismo, una determinada atribución o facultad, siempre y cuando se encuentre autorizado por ello por la ley.

El artículo noveno concordado con el artículo décimo de la Ley 489 de 1998, frente a la delegación manifiesta, que las autoridades administrativas en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley; podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores de inferior jerarquía o subordinados que

estén dentro del mismo organismo descentralizado y cumplan con los requisitos de ley, la anterior figura es entendida como delegación propia.

Como se puede apreciar en líneas anteriores la delegación corresponde a la facultad extraordinaria que ostenta la administración para encargar funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con el fin de conseguir los fines esenciales del Estado.

Cabe manifestar, que la administración en cabeza del poder ejecutivo posee funciones jurisdiccionales en virtud de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política que expresa: “Excepcionalmente la Ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas; esto en cumplimiento del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público”.

Funciones jurisdiccionales que se pueden apreciar de manera palpable en las superintendencias, en los departamentos administrativos entre otras entidades, que por ministerio de la Ley se les ha facultado con el fin de descongestionar la administración de justicia.

No obstante, y en virtud de las funciones propias de los cargos en la administración ejecutiva, el ejercicio jurisdiccional en estas dependencias se ha visto igualmente saturado; razón por la cual, se ha recurrido a la búsqueda de terceros que ejecuten ciertas funciones que requieren especialidad, terceros que pueden ser personas naturales o jurídicas en quienes se delegan de manera temporal determinadas funciones.

La delegación en el procedimiento de cobro coactivo

Antes de abordar la delegación de funciones jurisdiccionales en los procesos de cobro coactivo, es necesario realizar un sucinto juicio Constitucional, ya que el ejercicio jurisdiccional por parte de la administración puede interpretarse como violatorio del principio de división de poderes, ya sea por la carencia *o no* de la imparcialidad, independencia y autonomía (Art.228 C.P.) del operador jurídico (*Juez o un tercero*), principios que integran el debido proceso; o bien

sea en la búsqueda por el cumplimiento de los cometidos estatales (Art. 2 C.P.) que igualmente conserva concordancia con el principio de colaboración armónica de poderes; en consecuencia se analizarán las dos caras de la moneda.

Se tiene que, cuando las autoridades administrativas ejercen la función jurisdiccional están haciendo uso de la potestad que tiene el Estado para aplicar y declarar el derecho a un caso determinado, se parecen a los jueces y se encuentran facultadas constitucionalmente, aunque de una manera excepcional y restrictiva administran justicia aquellas autoridades expresamente autorizadas por la Ley y solo frente a algunas materias – Sentencia C-1143/2000, Corte Constitucional.

Surge aquí un interrogante, y es, en relación con el hecho de que la Constitución al señalar las facultades judiciales que podían realizar los funcionarios administrativos en el desarrollo de sus competencias funcionales, primero lo que pretendió fue ser garantista con esta medida y, consecuentemente, con esto se podría pensar que se trasgredió el principio de la división de poderes. Es decir, el constituyente al crear esta figura en nuestra nación verdaderamente ponderó el descongestionamiento de la rama judicial y de unidad funcional del Estado, frente al principio de autonomía de cada una de las ramas del poder público. Ahora bien, en caso de no haberse realizado la ponderación, será que el constituyente se equivocó legislando en contra de principios de derecho de rango constitucional por confrontar el hecho de la separación de poderes y la radicación de la actividad jurisdiccional en materia expresa de la rama ejecutiva; ¿podría garantizar la incipiente creación del cobro coactivo el principio de la autonomía, y de la independencia? Esto se sustenta en el hecho de no poder ser totalmente autónomos ya que para la administración, la jerarquía juega un papel importante en relación con la subordinación, nombramiento, mando, poder de vigilancia y disciplinario; al convertirse en parte procesal se viola el debido proceso, como quiera que sería imposible radicar en un mismo funcionario la

facultad de hacer cumplir la norma, vigilar el cumplimiento de la norma y castigar el incumplimiento de la norma; ¿Dónde queda la imparcialidad?.

La Ley 270 de 1996 se refiere a la estructura del Estado encargada de la administración de justicia, e igualmente hace alusión a la función pública que cumple, consagrando principios constitucionales como el de finalidad:

Artículo 1º. Administración de justicia. La administración de Justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

Es decir, el Estado debe contar con una adecuada administración de justicia para proteger los derechos de los administrados y lograr sus fines esenciales, en especial el bienestar general como imperativo constitucional para conseguir una convivencia social justa, equitativa y pacífica, para lo cual se necesita un juez proactivo, mediador y autónomo, en aras de que sus fallos tengan bases no solo jurídicas sino también sociales. No se puede llegar a este ideal, si la misma Constitución permite que decisiones jurídicas sean tomadas por personas que, si bien es cierto tienen la competencia para administrar justicia, no pertenecen a su estructura y, por tanto, pueden perder imparcialidad y autonomía.

En un Estado Social de Derecho no se puede, buscando la eficiencia y descongestión judicial, pasar por encima de los preceptos constitucionales y de bloque de constitucionalidad, para este caso en materia del debido proceso y sus instituciones procesales. El juez está llamado a hacer prevalecer el imperio de la Constitución, más aún, está llamado el legislador delegado para hacer prevalecer los principios sobre los cuales edificó la carta de navegación política, para que no se vuelva letra muerta y no exista contradicción en su articulado.

Ahora bien, es claro que el espíritu de la Constitución Política de Colombia al establecerlo como un Estado Social de Derecho, es la protección de los derechos de los administrados, no obstante, la búsqueda de tal protección puede encontrar inconstitucional la Constitución, y no solo en sentido formal, sino también material; ello en virtud de que el ejercicio de funciones de un órgano no puede ser exclusivo de éste, y ya que la finalidad es lograr cumplir los fines esenciales del Estado, es necesario otorgar ciertas funciones propias de una rama a otra, con el fin de alcanzar íntegramente los fines del Estado, sin que ello implique la intervención de control jurisdiccional sobre el órgano en quien recae las funciones jurisdiccionales; es así como los fallos emitidos por la Superintendencia de Industria y Comercio son apelables ante el Tribunal Superior de Bogotá; las actuaciones que adelantan tanto las Comisiones de investigación y acusación de la cámara como la de instrucción del senado, así como las plenarios de ambas corporaciones legislativas en ejercicio de las atribuciones Constitucionales, evidentemente son de carácter judicial.

En ese orden de ideas se puede concluir que el debate seguirá vigente frente a qué acciones jurisdiccionales puede o no ejercer las diferentes ramas del poder público; pero lo que no se ha analizado, es si tales funciones jurisdiccionales pueden a su vez delegarse en terceros.

A primera vista, es posible delegar la actividad encaminada a recuperar el cobro de las acreencias de los entes estatales por parte de los administrados; en el transcurso de esta investigación nos queda claro que la actividad delegable no puede ir más allá del simple cobro persuasivo el cual tiene matices que exigen que sean realizados por personas de específicas calidades, que inviten a la conciliación y a la información de la comunidad respecto de las consecuencias del no pago de las obligaciones generadas, no va más allá de una actividad informativa y de diálogo, no implica para nada la creación de actos administrativos ejecutivos y, es solo esto lo que podría delegar cualquier ente territorial en un tercero, ya que la actividad del

cobro coactivo propiamente dicho, no puede ser delegada en terceros si no que tiene que ser desplegada única y exclusivamente por funcionarios al servicio del Estado investidos de competencias funcionales para poderlo realizar.

Pese al anterior análisis, se deja referencia de manera somera algunos elementos estructurales para que se haga efectivo en estricto sentido formal la delegación, reiterando que única y exclusivamente en materia de jurisdicción coactiva solo se puede delegar la etapa persuasiva, contenidos en el artículo 10 de la Ley 489 de 1998 que señala: “Requisitos de la delegación: En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.”

Del mismo modo, teniendo en cuenta lo analizado hasta aquí de la investigación, esto es, el procedimiento de cobro coactivo y la delegación; por lo que se hace necesario conocer si es posible delegar funciones jurisdiccionales de cobro en terceros distintos a otras autoridades administrativas.

En ese sentido, se debe señalar que a la fecha no es posible, aun cuando se ha dado lectura del artículo 110 de la Ley 489 de 1998 que a la fecha se encuentra vigente, en el cual se permite otorgar en terceros actividades única y exclusivamente que hacen parte del cobro persuasivo, con él lleno de los requisitos exigidos en la misma Ley, sin embargo, no por ello es permitido ejercer el cobro coactivo por particulares, ya que en la actividad cotidiana de la administración son indelegables; verbigracia, el ejercicio policivo, la facultad obligatoria de investigación de los delitos que no requieren querrela por parte de la Fiscalía etc.

Se puede colegir que la delegación de funciones jurisdiccionales en terceros para el cobro coactivo es contraria a Ley y violatorio de la Constitución Política; no obstante, puede llegarse a dar en un futuro si a bien lo tiene el constituyente primario o por vía de interpretación de la Corte Constitucional.

Sobre la prohibición ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-224 de 2013 lo siguiente:

(...) Esta falencia de la norma no se subsana por la consideración de que el cobro coactivo constituye una competencia auxiliar o de segundo orden que normalmente no tiene relación directa con el objeto principal de la agencia estatal. En efecto, el criterio constitucional que habilita para transferir el ejercicio de competencias de las autoridades públicas a los particulares no radica en su nivel o grado de importancia, pues el ordenamiento superior admite que algunas de las actividades de la mayor trascendencia sean externalizadas, y que a la inversa, algunas otras que son accesorias a la agencia estatal, no sean ejercidas por particulares. Asimismo, la Carta Política tampoco establece una distinción entre competencias relevantes o irrelevantes, o entre competencias de primero o de segundo orden según tenga incidencia directa o indirecta en el cumplimiento misional de las entidades estatales, a partir de la cual se pueda calificar el cobro coactivo como competencia secundaria, y susceptible de ser entregada completamente a los particulares.

La deficiencia constitucional tampoco se subsana por la consideración de que la medida legislativa apunta a evitar un desgaste en la administración pública en actividades que no se relacionan directamente con el objeto institucional de la mayor parte de las entidades estatales, y para las cuales normalmente no cuentan con los recursos humanos y técnicos requeridos. En efecto, tal objetivo podría garantizarse sin sacrificar las competencias constitucionales y legales del Estado. Así, por ejemplo, las

agencias estatales cuentan con un amplio repertorio de posibilidades para materializar la cobranza: otorgar poderes a funcionarios de la propia institución para que adelanten la ejecución forzosa según las políticas de la entidad, creación de un departamento especializado encargado del procedimiento, o incluso, contratación de particulares para la instrumentación y proyección de documentos, entre muchos otros. En otras palabras, como la finalidad legítima de llevar a cabo eficientemente los procedimientos de ejecución forzosa pueden asegurarse a través de otros mecanismos que no anulen las competencias de las instituciones públicas, la medida legislativa resulta inadmisibles desde la perspectiva constitucional.

Por otro lado, la transferencia integral termina por desnaturalizar el procedimiento de cobro coactivo. En efecto, éste tiene por objeto fundamental que la administración cobre directamente, sin la mediación judicial, sus propios créditos; es decir, se trata de un privilegio de la administración pública para que ella misma ejecute sus acreencias. Ahora, la consecuencia inexorable de la consideración de que las instituciones públicas carecen de la idoneidad y de los recursos técnicos y humanos para llevarla a cabo, es que el procedimiento debe retornar a su agente natural, es decir, a la judicatura. Lo que no se puede sostener razonablemente es que se debe sustraer a los jueces la ejecución de las deudas de las entidades estatales y radicarla en estas, para luego afirmar que todas ellas son incompetentes para hacerlo, y sobre esta base transferir el cobro a los particulares.

Por tal motivo, la Corte concluye que la intervención de los abogados externos en el procedimiento de cobro coactivo, en caso de existir, debe circunscribirse a la fase de instrumentación y proyección de documentos, más no a la fase decisoria propiamente dicha, en la que se materializa la ejecución, porque esta debe quedar radicada en las instituciones públicas. Esta interpretación es compatible, tanto con la habilitación general para que los particulares participen en la gestión pública, y como con la prohibición constitucional de vaciamiento de competencias. En este escenario, los sujetos de derecho privado podrían ofrecer apoyo logístico, técnico y administrativo a las entidades estatales, pero éstas conservarían la facultad decisoria que concreta el cobro, y en ella se radicaría la responsabilidad por las actuaciones realizadas en el marco de este procedimiento.

Así las cosas, se declarará la inexecutable de los preceptos acusados, en cuanto en éste se habilita a las entidades estatales para nombrar abogados externos que adelanten los procedimientos de cobro coactivo. Esta declaratoria no es óbice para que sin necesidad de un acto de apoderamiento, los particulares participen en la fase persuasiva del cobro, y en las actividades que rodean la fase decisoria de la ejecución de deudas.

Paréntesis inicial fuera de texto.

Por su parte el Consejo de Estado en sentencia de fecha 14 de mayo de 2014 exp. 29741, con ponencia del Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa manifestó lo siguiente:

(...) De otra parte, la Sección Cuarta de esta Corporación, dispuso que no se puede contratar con particulares las labores de fiscalización ni

determinación del impuesto a cargo de los contribuyentes, en los siguientes términos:

“2. Otro aspecto de la violación del debido proceso que alegó la parte actora fue la indebida delegación que hizo el Municipio de su facultad de fiscalización tributaria, en cabeza de una firma auditora particular, cuyo informe fue la única prueba que tuvo en cuenta para proferir los actos acusados.

“2.1. Al respecto, la Sala precisa que le asiste razón a la actora, pues el municipio delegó la fiscalización tributaria en la firma auditora Consultando Ltda., sin tener facultades para ello. Fue esta compañía quien practicó visitas, pidió explicaciones y rindió los informes que sirvieron de base al municipio para expedir los actos demandados.

(...)

“2.2. Ahora bien, de conformidad con lo prescrito en los artículos 560 y 688 del Estatuto Tributario, aplicables a los municipios por mandato del artículo 66 de la Ley 383 de 1997, es al jefe de la Unidad de Fiscalización de la Administración Tributaria a quien corresponde proferir los actos de trámite en los procesos de determinación de impuestos, y a los funcionarios de esa Unidad, adelantar las actuaciones preparatorias respecto de los actos de competencia del jefe del primero. También tienen facultades de fiscalización tributaria los jefes de las divisiones y dependencias, así como los profesionales de la misma entidad en quienes se deleguen tales funciones. Sin embargo, la legislación tributaria no prevé la posibilidad de delegar en particulares la facultad de fiscalización y determinación de los

tributos, y como se sabe, el funcionario público sólo puede hacer aquello que la Constitución y la ley le autoricen.

“Como de acuerdo con las normas citadas, no se puede delegar en los particulares la facultad de fiscalización tributaria, resulta ilegal y violatoria del debido proceso, y, por lo mismo, constituye motivo de nulidad, la delegación de funciones que hizo el municipio de Dosquebradas, en cabeza de un tercero.(Subrayado fuera de texto).

Con fundamento en la anterior decisión, la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronunció sobre la validez de los contratos mediante los cuales se delega el cobro de cartera de las entidades públicas, particularmente cuando se trata de obligaciones tributarias. Sobre el particular determinó que se permite delegar en este trabajos de simple gestión de cobro pre-jurídico; pero si se trata de actividades propias de la jurisdicción coactiva se precisó que éstas son del resorte exclusivo de las entidades estatales, por lo tanto, no pueden ser delegadas mediante contrato con particulares.

En efecto, en sentencia del 17 de mayo de 2007-exp. AP00369 se dijo:

Para precisar el alcance de este aserto, se debe definir qué actividades comprende la determinación de tributos y su fiscalización: “determinación del tributo” es la actividad tendiente a establecer, de conformidad con las prescripciones legales correspondientes, la obligación tributaria sustancial. Por su parte, “fiscalización”, consiste en la atribución que tiene la administración de impuestos de realizar todas aquellas diligencias e investigaciones, enumeradas en el artículo 684 del Estatuto Tributario, con el fin de precisar correctamente los tributos.

“En consecuencia, los contratos, convenios o, en general, los negocios jurídicos que celebre la administración con particulares, y que tengan como objeto las actividades relacionadas con la determinación o fiscalización de los tributos, estarán viciados de nulidad, de conformidad con lo resuelto en la sentencia de la referencia.

En principio, la Sala comparte lo dispuesto en el precedente judicial debido a que la determinación y la fiscalización tributaria atañen al fuero exclusivo del Estado, y no pueden ser atribuidas a particulares en tanto las disposiciones legales, en concordancia con las constitucionales, no lo autoricen. **No obstante, hay dos puntos que serán analizados con detenimiento posteriormente: la procedencia de la colaboración de los particulares a la administración en actividades preparatorias** y la posibilidad de que la autorización legal exigida para tal atribución se pueda entender concedida por los artículos 110 a 114 de la ley 489 de 1998.

(Negrillas fuera de texto)

En consecuencia, es claro que las facultades de delegación en terceros de las funciones jurisdiccionales de la administración frente al cobro coactivo, no están permitidas en el marco legal y constitucional del Estado, no obstante, se debe analizar el caso de las administraciones que prestan servicios públicos domiciliarios, ya que las actuaciones de estas empresas son de orden comercial y civil frente a los suscriptores y potenciales suscriptores de los servicios.

Por ello, se hace necesario verificar el manual o reglamento interno de cartera de una empresa de servicios públicos domiciliarios que haya sido constituida con capital público, claro está, sin ahondar en el campo de servicios públicos a fin de analizar si las facultades de cobro coactivo pueden ser delegadas en particulares, pues, al encontrarse constituida por capital público

y privado y actuar como particulares ante los suscriptores, surge la duda, si la entidad no cuenta con los conocimientos especializados de cobro y en virtud de la naturaleza comercial, que es prestar un servicio idóneo, eficiente, eficaz y continuo. No puede la prestadora de servicios errar o fallar en los procedimientos de cobro, bien sea, judicial o coactivo conforme lo dispone el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 ya que se vería imposibilitada financieramente a seguir prestando el servicio.

En consecuencia, se analizará en el siguiente capítulo el reglamento de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Medellín E.S.P – EPM, dado que la misma se encuentra constituida por capital público; con el objeto de verificar el proceso de cobro coactivo de la entidad.

Procedimiento de cobro coactivo en EPM

Previo a la exposición del procedimiento de cobro coactivo que aplica la empresa de servicios públicos domiciliarios EPM, es necesario conocer dos aspectos de gran relevancia para que el lector comprenda la finalidad del presente capítulo; en consecuencia y como primer aspecto se debe manifestar la naturaleza jurídica de EPM, su constitución y funcionamiento actual y en segundo lugar se debe conocer de manera genérica el concepto de factura y sus requisitos. Esto permitirá al lector comprender los fundamentos facticos y jurídicos que posee la prestadora de servicios para iniciar un procedimiento de cobro coactivo.

En información que data en la página de Empresas Públicas de Medellín (S.F.), esta fue creada el 6 de agosto de 1955 mediante Acuerdo Nro. 58, expedido por el Concejo de Medellín, en el cual se fusionaron 4 entidades independientes, que prestaban los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y teléfonos.

En reseña histórica de EPM (S.F.), se tiene el 18 de noviembre de 1955 la Alcaldía de Medellín reglamentó la existencia de EPM con la expedición de los Estatutos (Decreto 375), y el 25 de noviembre de ese mismo año la sancionó el Gobernador. Pero fue sólo en enero de 1956 cuando realmente EPM inició su vida administrativa.

En 1989, el Acuerdo Municipal #002 incluyó en los Estatutos el manejo y mejoramiento del medio ambiente como parte del objeto social de EPM, y cambió el nombre del servicio telefónico por el de telecomunicaciones. Este servicio fue escindido en 2007, constituyéndose la filial UNE EPM Telecomunicaciones.

Desde enero de 1998, EPM fue transformada en Empresa Industrial y Comercial del Estado, y hoy, para el ejercicio de sus actividades, se encuentra sometida a las disposiciones de la ley comercial.

Su patrimonio y sus rentas son propios y están totalmente separados de los bienes y de los fondos comunes del Municipio de Medellín. EPM no cuenta con aportes externos diferentes a la facturación por la prestación de sus servicios.

Sus transferencias anuales al Municipio de Medellín, su dueño, son destinadas íntegramente a inversión social.

Actualmente EPM ha tenido un aumento en la prestación de servicios, señala la Vicepresidencia Estratégica y Crecimiento de EPM (S.F.) que la prestadora de servicios cuenta con siete negocios a saber: Generación de energía, transmisión de energía, distribución de energía, gestión de residuos sólidos, gas natural, gestión de aguas residuales y provisión de aguas; prestando su servicio de energía en los departamentos de Antioquia, Santander, Norte de Santander, Caldas, Risaralda y Quindío y de agua en Antioquia, Atlántico y Chocó. Hace presencia comercial igualmente en 6 países latinoamericanos como México, El Salvador Guatemala, Panamá, Chile y Colombia.

Ahora bien, como se pudo apreciar en líneas anteriores, la prestadora de servicios públicos domiciliarios es una empresa de las denominadas industriales y comerciales del Estado, en virtud de que son creadas por la Ley o autorizadas por ésta y desarrollan sus actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado (Ver art. 85 de la Ley 489/1998).

En ese orden de ideas, se tiene que la naturaleza contractual en la prestación de servicios públicos debe regirse bajo la órbita del derecho privado, afirmación que corresponde con la realidad, toda vez que la vinculación de usuarios de servicios públicos se realiza mediante un Contrato de Condiciones Uniformes que es de naturaleza privada, sobre el particular señala la cláusula primera de un modelo de contrato expedido por Empresas Públicas de Medellín (S.F.) lo siguiente:

Cláusula 1 Objeto del contrato: *El presente contrato tiene por objeto definir las condiciones uniformes mediante las cuales Empresas Públicas de Medellín E.S.P., identificada con NIT 890904996-1, en adelante EPM, prestan el servicio público domiciliario de energía eléctrica a cambio de un precio en dinero, que se fijará según las tarifas vigentes, y de acuerdo con el uso que se dé al servicio, a los clientes, suscriptores, usuarios o propietarios de inmuebles, en adelante USUARIO, quien al beneficiarse del servicio de energía eléctrica que prestan EPM, acepta y se acoge a todas las disposiciones aquí definidas. Cursiva fuera de texto.*

A lo largo del contenido contractual ibídem, se puede colegir la naturaleza privada del servicio, al igual que la forma de pago por parte del usuario a la empresa, como se evidenció en la cláusula transcrita el pago debe ser en dinero; y como soporte documental la prestadora del servicio expide un documento denominado “factura” propio de los negocios privados mediante los cuales se presta o entrega un servicio, aseveración que se puede deducir de la lectura de la cláusula 38 de contrato ibídem, que reza:

Cláusula 38 FACTURAS: *En las facturas EPM cobrará los consumos y demás servicios prestados directamente, según las tarifas autorizadas y publicadas de acuerdo con lo establecido en la ley, y aquellos servicios de otras empresas de servicios públicos con las que hayan celebrado convenios con tal propósito. Las facturas se entregarán mensualmente, con cinco (5) días de antelación la a fecha del primer vencimiento. Cursiva fuera de texto.*

A continuación, se abordará de manera sucinta el concepto de factura y sus requisitos, documento que expide EPM como soporte legal para el cobro de las obligaciones contraídas entre usuario y empresa.

Factura: La Real Academia Española (S.F.) la define así: “Cuenta en que se detallan con su precio los artículos vendidos o los servicios realizados y que se entregan al cliente para exigir su pago.”

Para Andrade (S.F) la factura es un documento con valor probatorio y que constituye un título valor, que el vendedor entrega al comprador y que acredita que ha realizado una compra por el valor y productos relacionados en la misma.

El artículo 772 del Código de Comercio colombiano la define como...”un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.”

De lo anterior se pueden deducir dos aspectos relevantes, el primero que la factura es un título valor, esto quiere decir, que son documentos autónomos que legitiman derechos literales incorporados sobre ellos, verbigracia, Manuel incorpora en documento (*Título valor*) la deuda de 1000 pesos que tiene con Francisco, dando con ello certeza y garantía a este último de que le va a pagar. Este tipo de documentos tiene su génesis en el imperio romano con el crédito lombardo, que correspondía a la carta entregada a un comerciante denominado “*Letre*” en la cual se incorporaba la orden expresa de que le fuese entregado un dinero por parte de otra persona (Andrade, S.F). El segundo aspecto de la factura, es que esta se expide cuando se han entregado productos o se han ejecutado servicios, sobre el particular, señala el inciso segundo del artículo 772 del Código de Comercio lo siguiente: “No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito”.

Ahora bien, los requisitos para la creación de una factura están establecidos en cada ordenamiento jurídico, en el colombiano se plasman en el artículo 774 del Código de Comercio, modificado por el artículo 3 de la Ley 1231 de 2008, que expresa:

Artículo 774. Requisitos De La Factura. La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:

1. La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguiente a la emisión.

2. La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley.

3. El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura.

No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

En todo caso, todo comprador o beneficiario del servicio tiene derecho a exigir del vendedor o prestador del servicio la formación y entrega de una factura que corresponda al negocio causal con indicación del precio y de su pago total o de la parte que hubiere sido cancelada.

La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo no afectará la calidad de título valor de las facturas.

Los citados requisitos son necesarios y de obligatorio cumplimiento para las entidades obligadas a expedir facturación, so pena de que el documento no constituya la calidad de título valor impidiendo su exigibilidad por la vía ejecutiva.

Es pertinente dejar claro que en virtud de la remisión expresa el Artículo 5° de la ley 1066/2006, EPM puede realizar procesos de cobro coactivo ya que esta norma lo faculta de manera irrestricta para poder hacerlo, veamos:

Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Ahora bien, abordados los dos aspectos necesarios para la comprensión del proceso de cobro coactivo de EPM, se procede a exponer el mismo.

La Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de EPM, cuenta con cuatro etapas para la recuperación de cartera o lo que ella denomina “*Etapas de cobranza*”; estas son: 1. Etapa preventiva, 2. Etapa pre – Jurídica, cobro persuasivo o administrativo, 3. Etapa judicial y 4. Etapa de cobro coactivo, las cuales se explican a continuación.

1. Etapa preventiva: Para los grupos poblacionales en los que se evidencien un riesgo de deterioro de cartera, se deben implementar estrategias y campañas que incentiven la cultura de pago entre los clientes/usuarios

2. Etapa Pre jurídica, cobro persuasivo o administrativo: La dependencia que venda un bien, preste un servicio o genere obligaciones a favor de EPM por conceptos diferentes de los servicios públicos domiciliarios y su respectivo portafolio, es responsable de la recuperación de la cuenta por cobrar; para efectos del cobro, se apoyará en el Centro de Servicios Compartidos y en la Unidad Crédito y Gestión Cartera.

Para las cuentas derivadas de la prestación de Servicios Públicos, las etapas preventiva y pre-jurídica estarán a cargo de los ejecutivos de cuenta en caso de clientes/usuarios gerenciados, y para los demás clientes/usuarios, será la Unidad Crédito y Gestión Cartera la responsable de la ejecución.

En todos los casos se debe dejar evidencia de las acciones realizadas que sirvan como soporte probatorio en el evento de realizar un cobro coactivo, judicial o castigo de cartera.

Para cuentas diferentes a deudas por la prestación de Servicios Públicos, la gestión de cobro persuasivo se inicia desde el momento del vencimiento de la factura o cuenta de cobro y se realiza por un tiempo máximo de seis meses.

En caso de que la gestión persuasiva no sea eficaz, se debe remitir el expediente a la dependencia encargada del cobro judicial acompañado de los siguientes soportes:

Identificación de la cuenta por cobrar

Soporte de la obligación

Recopilación de información del deudor

Soporte de comunicaciones telefónicas y/o escritas

Soporte de visitas

Identificación de bienes del deudor

Las estrategias de cobro, en esta etapa, deberán definirse con base en la calificación de riesgo de los clientes/usuarios.

3. Etapa Judicial: Se inicia cuando no hubo resultados satisfactorios en la etapa de cobro pre-jurídico, persuasivo o administrativo.

Para deudas por valor inferior al monto mínimo establecido por EPM se tiene en cuenta que se puede iniciar el proceso, siempre que de su análisis se desprenda que existe posibilidad o probabilidades de éxito en los estrados judiciales, lo cual debe quedar documentado en el respectivo expediente.

4. Etapa Cobro Coactivo: Se inicia siempre y cuando las obligaciones se deriven de la prestación de servicios públicos domiciliarios para EPM, sin necesidad de agotar la etapa de cobro pre-jurídico, persuasivo o administrativo.

Cabe señalar desde el derecho positivo, que las dos primeras etapas son potestativas de la prestadora del servicio toda vez que el título base de recaudo de las obligaciones contraídas entre Empresa y Usuario son el contrato de condiciones uniformes o la factura de venta, documentos que no requieren agotamiento de conciliación previa si no la mera aceptación del título conforme a los requisitos ya expresados. No obstante, en la mayoría de los casos los valores facturados son ínfimos que no ameritan la apertura de un proceso, por otro lado, la empresa posee facultades otorgadas por el Usuario y la Ley para suspender el servicio público domiciliario, lo que podría corresponder a un medio de presión más eficaz que permita la recuperación pronta de la cartera vencida.

En cuanto a la etapa judicial, ha señalado la Unidad de Crédito y Gestión de Cartera de EPM (2014), que ésta sólo es procedente para el cobro de obligaciones diferentes a los servicios públicos domiciliarios, al respecto señala la citada unidad lo siguiente:

El cobro judicial se realiza a todas las deudas diferentes a servicios públicos domiciliarios (Tarjeta Grupo EPM, conversiones a gas natural vehicular, daños a bienes de la empresa, costas judiciales, cuotas moderadoras y copagos, cuotas partes pensionales, entre otras).

La acción inicia cuando la deuda es igual o superior al monto mínimo establecido, y para ello generalmente se cuenta con un título exigible ante las autoridades judiciales. En esta actividad es fundamental la labor de las casas de cobranza quienes desempeñan su función bajo la modalidad de outsourcing de operación. Subrayado fuera de texto.

Finalmente, para la etapa de cobro coactivo señala la prestadora, se debe emplear el siguiente procedimiento:

La acción coactiva se realiza cuando la deuda es igual a superior al monto mínimo establecido por la empresa. Adicionalmente, la factura debe estar en firme, es decir, debe tener más de cinco meses y menos de cinco años de haber sido expedida y debe haberse realizado una suspensión efectiva del servicio. **Dado que este cobro sólo puede ser adelantado por los funcionarios facultados para tal fin, todos los procesos son llevados por abogados vinculados a EPM.**

El proceso inicia con la sustanciación de la deuda (Identificación plena del propietario del inmueble donde se encuentra la obligación, del patrimonio susceptible a ser embargado, entre otros). Posteriormente se libra la resolución de mandamiento de pago, se decretan los embargos y se notifica al deudor del proceso; en este momento puede darse varios escenarios: a) Lograr el pago total de la obligación, en donde se decreta la

terminación del proceso, b) Llegar a una negociación, en donde se suspende el proceso hasta que esta finalice o sea incumplida y c) En caso que no haya ningún acuerdo, el proceso coactivo puede continuar con la liquidación del crédito, el secuestro del bien, el avalúo y el remate del mismo. **Énfasis en negrilla fuera de texto.**

De la exposición de las dos últimas etapas se puede extraer para esta investigación elementos fundamentales que dan respuesta parcial al objeto bajo estudio.

El primero, obedece a que la empresa de servicios públicos domiciliarios EPM, (*en el proceso judicial en el cual no realiza cobro de servicios públicos*), señala que entrega a las casas de cobranza, las cuales operan bajo la modalidad de outsourcing de operación; la facultad de ejercer las acciones judiciales para la recuperación de cartera; situación que deja un interrogante, y es, si es posible facultar a terceros para el cobro de obligaciones de una empresa cuyo capital es público; cabe señalar a la luz de lo analizado, que para esta investigación surgen diversos factores que sustentan la acción que llevó a la empresa a tercerizar el cobro judicial, sin perjuicio de incurrir en violación normativa, uno de ellos obedece a que la cartera objeto de cobranza no corresponde al objeto social de la empresa, sino a una estrategia comercial, razón por la cual no es de conocimiento para EPM el procedimiento de cobro judicial; no obstante, frente a esta premisa se puede colegir que los dineros que se pretenden recaudar son en esencia, *públicos*, motivo por el cual deberían ser profesionales internos de EPM quienes posean facultades para iniciar los citados cobros. Frente a esta teoría, quedará la incógnita hasta que se ahonde sobre el asunto.

Finalmente, frente al proceso de cobro coactivo para el recaudo de cartera por prestación de servicios públicos domiciliarios, es claro que la prestadora de servicios vincula personal idóneo a la compañía para que accione las funciones de cobro coactivo que le han sido otorgadas

a la empresa a través de las leyes, a saber, ley 142 de 1994, ley 1437 de 2011, Estatuto Tributario, ley 1066 de 2006 entre otras.

Conclusiones

El presente trabajo, permitió enriquecer el conocimiento frente al proceso de cobro coactivo en entidades públicas y empresas de servicios públicos domiciliarios, en lo que respecta al cobro de facturas, no solamente entendiendo las facturas de servicios públicos domiciliarios; sino también, el cobro coactivo de impuestos, el cual durante la investigación se observó que fue ejercido por particulares quienes no se hallaban investidos para ejercer el cobro; pero lo ejecutaban en virtud de interpretaciones erróneas de las normas, situaciones que son latentes en la práctica, donde se evidencia de manera clara que los procesos administrativos que se deben adelantar por parte de funcionarios autorizados por la ley no son quienes ejecutan los mismos, permeando dichos procesos con un vicio de nulidad absoluta por falta de competencia frente al personal que realiza el procedimiento, mismos que se entienden como particulares que no solo llegan hasta la etapa persuasiva que les autoriza la ley ejecutar, sino que también, realizan el procedimiento coactivo que sería de resorte jurídico y de competencia de funcionarios públicos.

Ahora bien, hay que dejar por sentado que se presentan ciertas dificultades a la hora de acercarse y apersonarse del proceso pre jurídico que se realiza en las instalaciones de EPM, que evidencien de forma real cual es el procedimiento que se lleva a cabo para realizar estos cobros, toda vez que en la entidad se manifiesta que hay una reserva respecto a los trámites que sean del resorte jurídico con el fin de evitar errores en los procedimientos que puedan entorpecer el normal desarrollo de los mismos y que se vean reflejados en las auditorías que se le hacen a la entidad, por lo que se hace necesario seguir la investigación bajo la información que brinda la misma entidad en páginas oficiales, periódicos, artículos académicos y en la misma normatividad que han orientado este trabajo.

Durante la investigación se logró resolver el interrogante planteado, esto es, que la empresa de servicios públicos domiciliarios de Medellín -EPM, no puede delegar facultades para

el cobro coactivo de las facturas de servicios públicos, situación que acierta la entidad en su manual de cobranza al señalar que para el ejercicio de cobro coactivo se vincula personal idóneo a la compañía para que accione la facultad de cobro, es importante manifestar que la entidad declara vincular a los abogados expertos y no contratarlos externamente o por prestación de servicios, lo que evidencia que conserva los preceptos legales.

Finalmente, se debe señalar que la investigación dejó un nuevo interrogante, el cual obedece a la posibilidad de facultar a terceros para el cobro de obligaciones que no corresponden al resorte social de la empresa, tal cuestionamiento surge de la delegación por parte de EPM en terceros para el cobro de obligaciones diferentes a servicios públicos domiciliarios, como son: Cobro de tarjeta de EPM, conversiones a gas natural vehicular, daños a bienes de la empresa, costas judiciales, cuotas moderadoras y copagos, cuotas partes pensionales, entre otras.

Facultades que otorga a través del contrato de outsourcing de operación, para que se instauren los procesos ejecutivos bajo la cuerda judicial.

En síntesis, el resultado de la presente investigación nos ha dejado claro que la actividad delegable no puede ir más allá del simple cobro persuasivo, el cual exige que sean realizados por personas de específicas calidades, que inviten a la conciliación y a la información de la comunidad respecto de las consecuencias del no pago de las obligaciones generadas, dicha actividad no va más allá de una actividad informativa y de diálogo, no implica para nada la creación de actos administrativos ejecutivos y, es solo esto lo que podría delegar cualquier ente territorial en un tercero, ya que la actividad del cobro coactivo propiamente dicho, no puede ser delegada en terceros si no que tiene que ser desplegada única y exclusivamente por funcionarios al servicio del Estado investidos de competencias funcionales para poderlo realizar.

Referencias

Gómez, Velázquez. Gerardo. (S.F.). Historia de los impuestos. Disponible en:

<http://www.eumed.net/libros-gratis/2011a/912/Historia%20de%20los%20impuestos.htm>

Derechoromano.es. (S.F.). La ley de las XII tablas. Disponible en:

<https://www.derechoromano.es/2015/06/ley-xii-tablas.html>

Historiadigital.com. (S.F.). Los impuestos en el imperio romano. Disponible en:

<https://historiadigital.com/los-impuestos-en-el-imperio-romano.html>

National Geographic. (2013). El pago de los impuestos en el antiguo Egipto. Disponible en:

https://www.nationalgeographic.com.es/historia/grandes-reportajes/el-pago-de-los-impuestos-en-el-antiguo-egipto_7372/1

Página Oficial EPM. (2013). Proceso de cobro de los servicios públicos domiciliarios.

Disponible en: https://www.epm.com.co/site/clientes_usuarios/clientes-y-usuarios/tr%C3%A1mites-y-servicios/cartera

Jefatura del Estado. (2003). Ley 58 general tributaria. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>

Vásquez & Apraiz Y asociados. (S.F). Procedimiento de Apremio y embargo. Disponible en:

<https://www.tuabogadodefensor.com/procedimiento-de-apremio-y-embargo/>

Junta de Gobierno. (1974). Código Tributario. Disponible en:

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6374>

Corte Constitucional. (2000). Sentencia C – 600. Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-666-00.htm>

Empresas Públicas de Medellín. (S.F.). Proceso de cobro de los servicios públicos

domiciliarios. Disponible en: https://www.epm.com.co/site/clientes_usuarios/clientes-y-usuarios/tr%C3%A1mites-y-servicios/cartera

Zambrano, Duarte. Juan, Antonio. (2018). El modelo de recaudación del servicio de tesorería: Cobranza fiscal en Chile y nueva reforma tributaria. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/4503/TMGPU%2039.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Morán, Jaramillo. Patricio, Emilio. (2011). El proceso coactivo en la administración tributaria seccional. Universidad de Cuenca. Facultad de jurisprudencia, ciencias políticas y sociales. Tesis para la obtención del grado de Magister en derecho tributario. Disponible en: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/2690/1/tm4483.pdf>

Asamblea nacional de la República de Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Disponible en: <http://www.cpcs.gov.ec/wp-content/uploads/2017/07/CodOrgAdm.pdf>

Núñez, Luis. (2018). La reciente reforma al procedimiento de ejecución de ejecución fiscal en la ley de procedimiento tributario. Revista de Derecho tributario Nro. 19- noviembre de 2018. Disponible en:

<http://www.pagbam.com.ar/publicaciones/la-reciente-reforma-al-procedimiento-de-ejecucion-fiscal-en-la-ley-de-procedimiento-tributario/>

Tribunal fiscal de apelación. (S.F.). Historia del tribunal fiscal. Disponible en:

<http://www.tfaba.gov.ar/historia.htm>

Administradora federal de ingresos públicos. (S.F.). Que es la AFIP. Disponible en:

<http://www.afip.gov.ar/institucional/> Congreso Nacional. (2005). Código Tributario.

Disponible en: <http://www.ces.gov.ec/lotaip/2018/Agosto/Anexos-literala2/CODIGO%20TRIBUTARIO.pdf>

Definición de. (S.F.). Definición de delegación. Disponible en:

<https://definicion.de/delegacion/>

Empresas Públicas de Medellín. (S.F.). Historia. Disponible en:

<https://www.epm.com.co/site/home/nuestra-empresa/historia>

Empresas Públicas de Medellín. (S.F.). Aporte EPM y Filiales al desarrollo del país.

Disponible en: <https://www.epm.com.co/site/comunidadymedioambiente/espacio-de-participaci%C3%B3n-ciudadana/apertura-informativa-%C3%A9poca-electoral/aporte-epm-y-filiales-al-desarrollo-del-pa%C3%ADs>

Empresas Públicas de Medellín. (S.F.). Regla de negocio de vicepresidencia comercial – del proceso cuentas por cobrar y gestión cartera. Disponible en:

<https://www.epm.com.co/site/Portals/0/documentos/Resoluciones/cuentas-por-cobrar.pdf>

Lengua de la Real Academia Española. (S.F.). Definición de factura. Disponible en:

<https://dle.rae.es/>

Empresas Públicas de Medellín. (S.F.). Recuperación de cartera. Disponible en:

https://www.google.com/search?source=hp&ei=cfhuXa_nOITs5gLbn6LgBA&q=rfi+software+de+cobranza+epm&oq=rfi+software+de+cobranza+epm&gs_l=psy-ab.3...508.11692..12067...3.0..0.211.4693.0j23j3.....0....1..gws-wiz.....35i39j0j0i131j0i20i263j0i22i30j0i22i10i30j0i13j0i13i30j0i8i13i30j0i19j0i13i30i19j0i22i30i19j0i8i13i30i19j33i22i29i30j33i21j33i160.Bh1TfleMEro&ved=0ahUKEwjv4-Gz6LXkAhUEtlkKHduPCEwQ4dUDCAU&uact=5

Congreso de la República. (2006). Ley 1066. Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones. Disponible en:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1066_2006.html

Empresas Públicas de Medellín. (S.F.). Contrato de condiciones uniformes CCU. Disponible en:https://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/normatividad_y_legislacion/energia/regla-negocio-contrato-condiciones-uniformes-servicio-energ%C3%ADa.pdf

Empresas Públicas de Medellín. (2016). Modelo de procesos Grupo EPM. Disponible en:

<https://www.epm.com.co/site/Portals/0/documentos/modelo-procesos%20grupo-epm-n1-n2-publicado.pdf?ver=2017-10-12-164738-650>