

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 22

Bogotá, D.C.,

## CONCEPTO SSPD-OJ-2026-283

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Ref. Solicitud de concepto<sup>1</sup>**

### COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>2</sup>, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “(...) *absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios* (...)”.

### ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

---

<sup>1</sup> Radicado

TEMA: **LIQUIDACIÓN DE EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.**

Subtemas: **Plazo de liquidación, Nombramiento del liquidador, Administración de cartera.**

<sup>2</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.  
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35  
Código postal: 110221  
PBX 60 (1) 745 6011.  
Celular: 3203509009  
sspd@superservicios.gov.co.  
NIT: 800.250.984.6  
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales  
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.  
Código postal: 110221  
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001  
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003  
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046  
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031  
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002  
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>.

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

## CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas al régimen de liquidación de prestadores de servicios públicos constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden territorial, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 142 de 1994<sup>5</sup>

Ley 489 de 1998<sup>6</sup>

Ley 689 de 2001<sup>7</sup>

Ley 1066 de 2006<sup>8</sup>

Ley 1105 de 2006<sup>9</sup>

Ley 1437 de 2011<sup>10</sup>

Ley 1564 de 2012<sup>11</sup>

Decreto Ley 254 de 2000<sup>12</sup>

Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016<sup>13</sup>

Decreto 624 de 1989<sup>14</sup>

Decreto 4473 de 2006<sup>15</sup>

Decreto 1369 de 2020<sup>16</sup>

Decreto 1547 de 2022<sup>17</sup>

---

<sup>3</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

<sup>4</sup> "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

<sup>5</sup> "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

<sup>6</sup> "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994."

<sup>8</sup> "Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones."

<sup>9</sup> "Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones."

<sup>10</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

<sup>11</sup> "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones."

<sup>12</sup> "Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional."

<sup>13</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria."

<sup>14</sup> "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"

<sup>15</sup> "Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006."

<sup>16</sup> "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios"

<sup>17</sup> "Por el cual se modifican unas funciones en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios"

Corte Constitucional, Sentencia C-389 del 22 de mayo de 2002<sup>18</sup>

Corte Constitucional, Sentencia C-035 del 30 de enero de 2003<sup>19</sup>

Consejo de Estado, Sentencia del 14 de agosto de 2019<sup>20</sup>

Contraloría General de Medellín, Concepto 1900-011-202100001986 del 24 de junio de 2021

Concepto SSPD-OJ-2023-329

Concepto SSPD-OJ-2024-218

Concepto SSPD-OJ-2024-457

Concepto SSPD-OJ-2025-416

## CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir que, en sede de consulta no es procedente emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones, basadas en una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, las cuales no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

De otra parte, es preciso reiterar que la competencia para la emisión de conceptos de esta Oficina Asesora, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1369 de 2020, modificado por el Decreto 1547 de 2022, se contrae a absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios. Así las cosas, no es procedente emitir conceptos sobre aspectos que no estén contenidos en dicha normatividad, como los procesos que deben surtir los prestadores para el recaudo de su cartera, los cuales corresponden al ámbito de su autonomía administrativa, o los requisitos que deben cumplir para tal efecto al encontrarse en proceso de liquidación.

Así las cosas, los criterios expuestos en este concepto se realizan en el marco del régimen de los servicios públicos domiciliarios, sin que estos constituyan doctrina en temas que no son competencia de esta Superintendencia.

Para la atención del concepto, se parte del supuesto general de que la consulta se refiere a prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden territorial, respecto de los cuales se ha dispuesto su liquidación por parte de las autoridades territoriales competentes. En consecuencia, las consideraciones que se exponen no comporta un pronunciamiento sobre la validez, alcance o contenido de los actos administrativos mediante los cuales se haya dispuesto la liquidación de una entidad particular.

En ese contexto, abordaremos los siguientes ítems: i) Normas aplicables a la liquidación de prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández, Expediente D-3765, Bogotá D.C. 22 de mayo de 2002.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería, Expediente D-4142, Bogotá D.C. 30 de enero de 2003.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, Bogotá, D. C., 14 de agosto de 2019, Radicación 25000233700020160137801(23471), Actor: Gustavo Petro Urrego, Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio.

territorial; y ii) Normas aplicables al cobro de cartera derivada de la prestación de servicios públicos.

**i) Normas aplicables a la liquidación de prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden territorial**

La Ley 489 de 1998 en el artículo 68 determina que las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son entidades descentralizadas:

*“ARTICULO 68. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.*

*Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.*

*Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.*

*PARAGRAFO 1o. De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.*

*PARAGRAFO 2o. Los organismos o entidades del Sector Descentralizado que tengan como objetivo desarrollar actividades científicas y tecnológicas, se sujetarán a la Legislación de Ciencia y Tecnología y su organización será determinada por el Gobierno Nacional.*

*PARAGRAFO 3o. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplica a las corporaciones civiles sin ánimo de lucro de derecho privado, vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente, creadas por la Ley 99 de 1993.”*

Por su parte, la Ley 142 de 1994 en el artículo 61 alude a las formas en que se dispone la liquidación de las empresas de servicios públicos, entre las que enumera, el acaecimiento de causales de disolución, la voluntad de los socios o la decisión de esta Superintendencia:

*“ARTÍCULO 61. CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO. Cuando por voluntad de los socios, por configurarse una causal de disolución o por decisión del Superintendente de*

*Servicios Públicos, una empresa de servicios públicos entre en proceso de liquidación, el representante legal o el revisor fiscal deberá dar aviso a la autoridad competente para la prestación del respectivo servicio, para que ella asegure que no se interrumpa la prestación del servicio. Si no se toman las medidas correctivas previstas en el artículo 220 del Código de Comercio, la liquidación continuará en la forma prevista en la ley. (...)*

La Ley 142 de 1994, no incorpora un régimen general de liquidación aplicable a todas las empresas de servicios públicos, salvo para el caso en que la causal de liquidación sea la decisión de esta Superintendencia en el marco de la toma de posesión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley 142 de 1994, caso al cual como se indicó no se refiere la consulta.

Así las cosas, tratándose de prestadores constituido como Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden territorial, resulta aplicable el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, el cual contiene el régimen para la liquidación de entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional, como indica el artículo primero del citado Decreto Ley:

*“ARTICULO 1o. AMBITO DE APLICACION. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1105 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> La presente ley se aplica a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución. La liquidación de las Sociedades Públicas, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y las Empresas Sociales del Estado, se sujetarán a esta ley.*

*Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan.*

*Aquellas que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, una vez decretada su supresión o disolución realizarán su liquidación con sujeción a dichas normas.*

*PARÁGRAFO 1o. Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan suprimir o disolver y liquidar una entidad pública de dicho nivel, se regirán por las disposiciones de esta ley, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.*

*PARÁGRAFO 2o. Las entidades de orden territorial que se encuentren en proceso de liquidación a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, podrán acogerse en lo pertinente a lo dispuesto en la presente ley.”*

De lo expresado en el párrafo 1 del artículo primero se desprende que cuando se decida la supresión, disolución y liquidación de una entidad descentralizada del orden territorial, dicho trámite se sujetará a las disposiciones del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, adaptando el procedimiento a la organización y condiciones propias de la respectiva entidad territorial, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.

El artículo 52 de la Ley 489 de 1998, señala que en el acto que ordena la supresión, disolución y liquidación, se debe determinar, entre otros asuntos, la subrogación de obligaciones y derechos de la entidad y el régimen aplicable a la liquidación.

*“ARTICULO 52. DE LA SUPRESION, DISOLUCION Y LIQUIDACION DE ENTIDADES U ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES (...) PARAGRAFO 1o. El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos. (...)”*

Por tal motivo, el artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000 determina que el acto que ordene la supresión o liquidación define los aspectos a que alude el párrafo 1 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, así como aspectos relativos a la designación del liquidador y el plazo para realizar la liquidación. Asimismo, prevé que en dicho acto se pueden adoptar reglas sobre administración y enajenación de activos:

*“ARTICULO 2o. INICIACION DEL PROCESO DE LIQUIDACION. El proceso de liquidación se inicia una vez ordenada la supresión o disolución de una de las entidades a las cuales se refiere el artículo 1o. del presente decreto. El acto que ordene la supresión o liquidación dispondrá lo relacionado con las situaciones a que se refiere el párrafo primero del artículo 52 de la Ley 489 de 1998. Así mismo, en dicho acto o posteriormente, podrá disponerse que la liquidación sea realizada por otra entidad estatal que tenga dicho objeto. Igualmente podrá establecerse que la liquidación se realice por una entidad fiduciaria contratada para tal fin o contratarse con una de dichas entidades la administración y enajenación de los activos.”*

*La expedición del acto de liquidación conlleva:*

*a) La designación del Liquidador por parte del Presidente de la República; (...)*

*PARAGRAFO 1o. <Párrafo modificado por el artículo 2 de la Ley 1105 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> En el acto que ordena la supresión o disolución se señalará el plazo para realizar la liquidación de la respectiva entidad, el cual será fijado teniendo en cuenta las características de la misma. Si la liquidación no concluye en dicho plazo, el Gobierno podrá prorrogar el plazo fijado por acto administrativo debidamente motivado. (...)*” (Subrayado fuera del texto)

Como se desprende del párrafo 1, el plazo para realizar la liquidación se fija según las características de la entidad, pudiendo ser prorrogado por acto administrativo motivado. Tratándose de entidades del orden territorial, tanto la fijación del plazo como su eventual prórroga deberán efectuarse por la autoridad competente conforme a la organización y distribución de competencias del respectivo nivel territorial.

De otra parte, el artículo 5 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, determina que el liquidador es de libre designación y remoción:

*“ARTICULO 5o. DEL LIQUIDADOR. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 1105 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> El liquidador será de libre designación y remoción del Presidente de la República; estará sujeto al mismo régimen de requisitos para el desempeño del cargo, inhabilidades, incompatibilidades, responsabilidades y demás disposiciones previstas para el representante legal de la respectiva entidad pública en liquidación.*

*Sin perjuicio de lo anterior, podrá ser designado como liquidador quien se haya desempeñado como miembro de la junta directiva o gerente o representante legal de la respectiva entidad o en las que hagan parte del sector administrativo al que aquella pertenece.*

*El Presidente de la República fijará la remuneración y régimen de prestaciones de los liquidadores teniendo en cuenta los objetivos y criterios señalados en la Ley 4ª de 1992 y el cumplimiento de las metas fijadas para el desarrollo de la liquidación.”*

La referencia que esta disposición efectúa al Presidente de la República corresponde al régimen de las entidades del orden nacional. Para las entidades territoriales y sus descentralizadas, la determinación de la autoridad competente para designar y remover al liquidador deberá realizarse conforme a la regla de adaptación prevista en el parágrafo 1 del artículo 1 del Decreto Ley 254 de 2000 y a las normas que regulen la organización y las competencias del respectivo nivel territorial. Por consiguiente, no corresponde trasladar de manera automática dicha competencia a una autoridad territorial específica sin atender el marco normativo aplicable y el acto que disponga la liquidación.

Finalmente, el artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000 modificado por la Ley 1105 de 2006, establece las funciones de liquidador, dentro de las cuales se resalta el realizar la administración y conservación de los bienes y el cobro de los créditos a favor de la entidad,

*“ARTICULO 6o. FUNCIONES DEL LIQUIDADOR. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Son funciones del liquidador las siguientes:*

*a) Actuar como representante legal de la entidad en liquidación;*

*b) Responder por la guarda y administración de los bienes y haberes que se encuentren en cabeza de la entidad en liquidación, adoptando las medidas necesarias para mantener los activos en adecuadas condiciones de seguridad física y ejerciendo las acciones judiciales y administrativas requeridas para el efecto; (...)*

*f) Ejecutar los actos que tiendan a facilitar la preparación y realización de una liquidación rápida y efectiva; (...)*

*h) Adelantar las gestiones necesarias para el cobro de los créditos a favor de la entidad; (...)*

*j) Celebrar los actos y contratos requeridos para el debido desarrollo de la liquidación y representar a la entidad en las sociedades, asociaciones y entidades en que sea socia o accionista;*

*k) Transigir, conciliar, comprometer, compensar o desistir, judicial o extrajudicialmente, en los procesos y reclamaciones que se presenten dentro de la liquidación, cuando sea del caso, y atendiendo las reglas sobre prelación de créditos establecidas en el presente decreto; (...)*  
(Subrayado fuera del texto)

En consecuencia, dentro del marco general del régimen de liquidación, corresponde al liquidador adelantar las actuaciones necesarias para la administración, conservación y recuperación de los activos y créditos de la entidad, con sujeción a las competencias que le hayan sido asignadas, al acto que ordenó la liquidación y a las demás disposiciones aplicables, sin que corresponda a esta Superintendencia determinar las actuaciones que deban adoptarse frente a situaciones particulares.

## **ii) Normas aplicables al cobro de cartera derivada de la prestación de servicios públicos**

El régimen de los servicios públicos domiciliarios no contiene normas relativas a los procedimientos que deben adelantar los prestadores para la recuperación de toda su cartera; únicamente regula aspectos relacionados con la cartera derivada de la prestación de los servicios públicos, a los que aludiremos a continuación.

En términos generales, podemos afirmar que el recaudo de la cartera derivada de la prestación de los servicios se encuentra sometido a las estipulaciones del contrato de condiciones uniformes, a las reglas generales del derecho privado, dentro de las cuales se encuentran el Código de Comercio y el Código Civil, y al Código General del Proceso, entre otros.

En atención a la naturaleza onerosa del contrato de prestación de servicios, es preciso tener en cuenta lo que dispone el numeral 9 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 “(...) En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica. (...)” (Subrayado fuera del texto)

Esta disposición obedece a que la tarifa remunera los costos<sup>21</sup> en que incurrie el prestador para la prestación del servicio, por lo cual corresponde al propietario, poseedor, usuario o suscriptor efectuar su pago como deudores solidarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001.

Para tal efecto, los prestadores deben acudir a las acciones de que dispongan según su naturaleza jurídica, para obtener el pago de los servicios prestados y no pagados. Veamos lo que prevé el artículo 130 de la Ley 142 de 1994:

---

<sup>21</sup>Esto de conformidad con lo que dispone el artículo 87 de la ley 142 de 1994

“ARTÍCULO 87. CRITERIOS PARA DEFINIR EL RÉGIMEN TARIFARIO. El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia. (...)”

87.4. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios. (...)”

*“ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.*

*El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.*

*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".*

*PARÁGRAFO. Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma.”*

Como se desprende de esta disposición, las facturas de servicios públicos domiciliarios firmadas por el representante legal del prestador prestan mérito ejecutivo. Con respecto a los municipios prestadores directos y a los prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado, estos pueden optar por efectuar el cobro a través del proceso administrativo de cobro coactivo, o acudir a la jurisdicción ordinaria a su elección, los demás prestadores únicamente pueden cobrar las deudas nacidas del contrato de prestación de servicios públicos a través de la jurisdicción ordinaria.

Sobre la facultad prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 del 30 de enero de 2003, indicó:

*“(…) Esta norma fija unas reglas de competencia que se explican así: las empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o privadas sólo pueden cobrar ejecutivamente su cartera morosa a través de la jurisdicción ordinaria. Por contraste, las empresas industriales y comerciales del Estado tienen una alternativa para cobrar su cartera morosa: la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción coactiva, pudiendo a su arbitrio utilizar una u otra vía en la forma que mejor se ajuste a sus necesidades y posibilidades institucionales. Esta doble opción también se predica de los municipios cuando quiera que presten directamente servicios públicos domiciliarios, según voces de la ley 136 de 1994 en consonancia con el artículo 130 de la ley 142. (...)”*

Ahora bien, tratándose de entidades públicas, debe tenerse en cuenta lo dispuesto sobre los procesos administrativos de cobro coactivo en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006:

**“ARTÍCULO 5o. 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.

*<Inciso adicionado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad.*

*PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.*

*PARÁGRAFO 2o. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario. (...)” (Subrayado fuera del texto)*

No obstante, la aplicación de esta disposición debe armonizarse, respecto de la cartera derivada de la prestación de servicios públicos domiciliarios, con la regla especial contenida en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, que determina los prestadores habilitados para ejercer el cobro coactivo respecto de dichas obligaciones.

Adicionalmente, tal como lo indica el artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, las entidades públicas comprendidas en su ámbito de aplicación deben adoptar un Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, en el cual deben establecer, entre otros aspectos, las condiciones para la celebración de acuerdos de pago, veamos:

**“ARTÍCULO 2o. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE TENGAN CARTERA A SU FAVOR.** Cada una de 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera,

*con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago. (...)*

- 2. Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas y a satisfacción de la entidad. (...)*
- 5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.*
- 6. Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación. (...)*

El Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 compila, en los artículos 3.1.1. y siguientes, las disposiciones reglamentarias relativa al Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, con fundamento en las cuales las entidades públicas comprendidas en su ámbito de aplicación deben incorporar el reparto interno de competencias para adelantar los trámites de cobro, las etapas de recaudo, el procedimiento para la clasificación de la cartera, los criterios para el otorgamiento de facilidades o acuerdos de pago, entre otros:

*“ARTÍCULO 3.1.1. REGLAMENTO INTERNO DEL RECAUDO DE CARTERA. El reglamento interno previsto en el numeral 1 del artículo 2o de la Ley 1066 de 2006, deberá ser expedido a través de normatividad de carácter general, en el orden nacional y territorial por los representantes legales de cada entidad.” (Artículo 1o, Decreto 4473 de 2006)*

*“ARTÍCULO 3.1.2. CONTENIDO MÍNIMO DEL REGLAMENTO INTERNO DEL RECAUDO DE CARTERA. El Reglamento Interno del Recaudo de Cartera a que hace referencia el artículo 3.1.1 del presente decreto deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:*

- 1. Funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad.*
- 2. Establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva.*
- 3. Determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras.” (Artículo 2o, Decreto 4473 de 2006)*

*“ARTÍCULO 3.1.3. FACILIDADES PARA EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES A FAVOR DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas definirán en su reglamento de cartera los criterios para el otorgamiento de las facilidades o acuerdos de pago que deberán considerar como mínimo los siguientes aspectos:*

- 1. Establecimiento del tipo de garantías que se exigirán, que serán las establecidas en el Código Civil, Código de Comercio y Estatuto Nacional*

2. Condiciones para el otorgamiento de plazos para el pago, determinación de plazos posibles y de los criterios específicos para su otorgamiento, que en ningún caso superarán los cinco (5) años.

3. Obligatoriedad del establecimiento de cláusulas aceleratorias en caso de incumplimiento.” (Artículo 3o, Decreto 4473 de 2006)

**“ARTÍCULO 3.1.4. GARANTÍAS A FAVOR DE LA ENTIDAD PÚBLICA.** Las entidades públicas deberán incluir en su Reglamento Interno de Recaudo de Cartera los parámetros con base en los cuales se exigirán las garantías, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Monto de la obligación.

2. Tipo de acreencia.

3. Criterios objetivos para calificar la capacidad de pago de los deudores.

**PARÁGRAFO 1o.** Las garantías que se constituyan a favor de la respectiva entidad, deben otorgarse de conformidad con las disposiciones legales y que deben cubrir suficientemente tanto el valor de la obligación principal como el de los intereses y sanciones en los casos a que haya lugar.

**PARÁGRAFO 2o.** Los costos que represente el otorgamiento de la garantía para la suscripción de la facilidad de pago, deben ser cubiertos por el deudor o el tercero que suscriba el acuerdo en su nombre.

**PARÁGRAFO 3o.** La regulación en el reglamento interno de cartera de cada entidad, para la procedencia de la facilidad de pago con garantía personal, debe tener como límite máximo el monto de la obligación establecido en el artículo 814 del Estatuto Nacional.

**PARÁGRAFO 4o.** La regulación en el reglamento interno de cartera de cada entidad, para la procedencia de la facilidad de pago sin garantías, debe satisfacer los supuestos establecidos en el artículo 814 del Estatuto Nacional.” (Artículo 4o, Decreto 4473 de 2006)

Así las cosas, los prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado deben adoptar su Reglamento interno de recaudo de cartera, sometido a los requisitos de las normas antedichas.

En el mismo sentido, el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA) determina que las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104<sup>22</sup> de la misma ley, deben recaudar las obligaciones creadas a su favor que consten en documentos que preste mérito ejecutivo, para lo cual pueden recurrir al proceso administrativo de cobro coactivo o a la jurisdicción ordinaria:

**“ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO.** 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

---

<sup>22</sup> El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 indica “**PARÁGRAFO.** Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.”

*con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes. (...)*

De otra parte, la Ley 1437 de 2011 establece las reglas de procedimiento aplicables a los procesos administrativos de cobro coactivo:

*“ARTÍCULO 100. REGLAS DE PROCEDIMIENTO. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:*

- 1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.*
- 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.*
- 3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.*

*En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.”*

Adicionalmente, el Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario) regula el proceso administrativo de cobro coactivo en los artículos 823 a 843-2.

Para interpretar dichas disposiciones, debe tenerse en cuenta lo manifestado por el Consejo de Estado en Sentencia del 14 de agosto de 2019, acerca de las reglas de procedimiento aplicables al proceso administrativo de cobro coactivo de sumas líquidas de dinero adeudadas a entidades públicas, a partir de la entrada en vigencia del CPACA:

*“(…) 2- Desde antes de que entrara en vigor el CPACA, el artículo 5.º de la Ley 1066 de 2006 les ordenó a las entidades públicas aplicar el procedimiento de cobro coactivo previsto en el ET. Este precepto remisivo se expidió a fin de unificar el procedimiento aplicable por las autoridades administrativas investidas de la entonces denominada «jurisdicción coactiva», como lo precisaron las sentencias de esta Sección del 05 de junio de 2014 (exp. 19664, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez) y del 25 de abril 2018 (exp. 19723, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez).*

*Al expedirse el CPACA, se adoptaron nuevas reglas sobre el procedimiento de cobro coactivo que, aunque no derogaron ni expresa ni tácitamente el referido artículo 5.º de la Ley 1066 de 2006, sí le dieron alcance a la regla procedimental que contenía. Concretamente, el artículo 100 del CPACA definió las reglas procedimentales para el cobro coactivo de las sumas líquidas de dinero adeudadas a entidades públicas, para lo cual señaló tres situaciones, a saber: (i) los procedimientos regidos por reglas especiales se rigen por ellas; (ii) los que carecen de regulación especial, se rigen por lo dispuesto en el Título IV de la Parte Primera del CPACA y, en lo no previsto por esa normativa, por lo previsto en el ET; y, finalmente, (iii) los relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario aplican las reglas especiales del ET. De manera supletoria, el último inciso de la disposición señaló que los aspectos del cobro que no estén regulados en el ET o en las respectivas normas especiales se rigen, siempre que sea*

compatible con dichos regímenes especiales, primero, por las reglas generales del procedimiento administrativo de la Parte I del CPACA y, en segundo lugar, por las disposiciones contempladas para el proceso ejecutivo singular en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso (CGP, Ley 1564 de 2012).

En criterio de esta Corporación, en la medida en que el Título IV de la Parte Primera del CPACA regula con mayor grado de detalle la misma materia abarcada por el artículo 5.º de la Ley 1066, debe entenderse que el CPACA precisó la regla del procedimiento inicialmente establecida en esa norma (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concepto del 05 de junio de 2014, expediente 2164, CP: Germán Alberto Bula Escobar). De ahí que, a partir de la vigencia del CPACA, la remisión genérica a los procedimientos de cobro del ET inicialmente consagrada en el artículo 5.º de la Ley 1066 de 2006, debe analizarse bajo el alcance dado por el citado artículo 100 del CPACA, en virtud del cual la aplicación de las reglas sobre procedimiento de cobro coactivo del ET solo tiene lugar cuando: (a) se adelanta la ejecución de deudas de naturaleza tributaria; (b) corresponda por remisión normativa expresa<sup>23</sup>; y (c) cuando el legislador no haya fijado un procedimiento de cobro coactivo particular para ejercer la función de cobro (en cuyo caso se aplicará de manera conjunta con las reglas del Título IV del CPACA).

3- Debe recalcar que en esta última circunstancia la remisión hecha desde el artículo 100 del CPACA se circunscribe, exclusivamente, a las «reglas de procedimiento» para el cobro coactivo consagradas en el ET. En esa medida, la disposición del CPACA se ciñó a adoptar un procedimiento que ya había demostrado ser efectivo para encauzar las prerrogativas de autotutela administrativa. En ninguna medida tenía la vocación de derogar el procedimiento administrativo general que regula el propio CPACA. Por ende, cuando se trata de títulos ejecutivos cuya producción se rige por el CPACA, este compendio normativo constituye el punto de partida del procedimiento de cobro coactivo y, solo en lo que no resulte contradictorio con el CPACA es aplicable el ET, gracias a la remisión establecida en el ordinal 2.º del artículo 100 del CPACA.

4- Bajo ese entendido, juzga la Sala que el artículo 98 del CPACA impone a las entidades públicas (según la definición que de ellas se efectúa en el parágrafo del artículo 104 ejusdem) el deber de recaudar las obligaciones creadas en su favor, siempre que las mismas consten en documentos que presten mérito ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 del CPACA.” (Subrayado fuera del texto)

Como se desprende de lo expresado por el Consejo de Estado, a partir de la entrada en vigencia del CPACA, las reglas de procedimiento aplicables a los procesos administrativos de cobro coactivo para el cobro de sumas líquidas de dinero adeudadas a entidades públicas, están contenidas en el artículo 100 de dicha codificación, así: i) los procedimientos regidos por reglas especiales se rigen por ellas; ii) los que carecen de regulación especial, se rigen por el Título IV de la Parte Primera del CPACA (artículos 98 a 101) y, en lo no previsto por esa normativa, por el Estatuto Tributario (artículos 823 a 843-2); y, iii) los relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario aplican las reglas del Estatuto Tributario.

---

<sup>23</sup> Las normas particulares pueden remitir al procedimiento de cobro del ET, como sucede con el cobro de obligaciones de tipo aduanero, con fundamento en el artículo 542 del Estatuto Aduanero.

Los aspectos del procedimiento de cobro no regulados en el Estatuto Tributario o en las normas especiales, se rigen, en forma supletoria, siempre que sean compatibles con dichos regímenes especiales, primero, por las reglas generales del procedimiento administrativo de la Parte I del CPACA y, en segundo lugar, por las disposiciones del proceso ejecutivo singular del Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012.

En todo caso, las anteriores reglas determinan el procedimiento aplicable cuando resulte jurídicamente procedente el ejercicio de la prerrogativa de cobro coactivo, pero no modifican la regla especial del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 respecto de los prestadores habilitados para ejercerla frente a las obligaciones derivadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Como se observa, los prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado deben realizar las gestiones tendientes a recuperar la cartera morosa, bien sea suscribiendo acuerdos de pago, promoviendo procesos ejecutivos ante la jurisdicción ordinaria, adelantando procesos administrativos de cobro coactivo, persiguiendo por la vía ordinaria las obligaciones vencidas, de conformidad con lo que dispongan sus Reglamentos Internos de Recaudo de Cartera.

En caso que adelanten procesos administrativos de cobro coactivo deberán regirse por lo dispuesto en el Título IV de la Parte Primera del CPACA (artículos 98 a 101) y, en lo no previsto por esa normativa, por el Estatuto Tributario (artículos 823 a 843-2).

Como indicó esta Oficina Asesora en el Concepto SSPD-OJ-2025-416, a pesar de que el artículo 104 del CPACA otorga facultad de cobro coactivo a las entidades públicas allí en listadas, para el caso de cobro de cartera derivada de la prestación de servicios públicos a que aplica la Ley 142 de 1994, prima la restricción contenida en el artículo 130 de dicha Ley, la cual limita esta prerrogativa de cobro coactivo exclusivamente a prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado y municipios prestadores directos, veamos:

*“(…) Es preciso mencionar que, esta restricción de aplicación del cobro a través de jurisdicción coactiva para las EICE y municipios prestadores directos, surge por disposición expresa del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, pese a lo señalado en el parágrafo del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, a través del cual, para el caso de los prestadores de servicios públicos domiciliarios y en consideración de la consulta objeto de estudio, las empresas oficiales o mixtas, podrían acceder a la Jurisdicción Coactiva, no obstante, es de considerar el carácter especial y preponderante en servicios públicos domiciliarios de la Ley 142 de 1994, así como lo dispuesto en el numeral 1, artículo 100 de la Ley 1437 de 2011.*

*Sobre el particular, esta Oficina a través de Concepto SSPD-OJ-2024-465 se pronunció sobre el cobro de facturas de servicios públicos domiciliarios, advirtiendo que para dicho caso prevalecen las normas contenidas en la Ley 142 de 1994, sobre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido con la Ley 1437 de 2011 de la siguiente forma:*

*“(…) En particular, es importante mencionar que las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios no pueden desarrollar el cobro coactivo de las facturas impagas de servicios públicos domiciliarios, tal como esta Oficina lo indicó a través de concepto SSPD-OJ-2016-*

816, de la siguiente manera:

“(…) Una empresa oficial de servicios públicos domiciliarios, con capital 100% del Estado, que no esté constituida en la forma de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, NO puede desarrollar el cobro coactivo de las facturas impagas de servicios públicos domiciliarios, conforme lo signado en el artículo 98 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

“(…) En este caso, prima la Ley 142 de 1994 sobre la Ley 1437 de 2011, (i) porque la Ley 142 de 1994 es especial mientras que el CPACA es general, (ii) porque cualquier modificación de la Ley 142 de 1994, según el artículo 186 de la misma, debe hacerse de forma expresa, lo cual no se ha hecho en tratándose del cobro coactivo de obligaciones, (iii) porque la voluntad del legislador, fue la de modificar de forma EXPRESA lo relativo al cobro coactivo de obligaciones, restringiendo la posibilidad de acudir a la jurisdicción coactiva solo en favor de las empresas industriales y comerciales del Estado, y (iv) porque conceptualmente la facultad de acudir a la jurisdicción coactiva es EXCEPCIONAL, y no se predica respecto de empresas públicas que estén en régimen de competencia con pares privadas, salvo autorización expresa del legislador. (...)”

*Por todo lo anterior, se concluye que las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean estas oficiales, mixtas o privadas, sólo pueden cobrar ejecutivamente su cartera morosa a través de la jurisdicción ordinaria pues si bien existe la facultad de efectuar el cobro de las facturas a través del procedimiento de cobro coactivo, éste procedimiento solamente puede ser utilizado por las Empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios, o por los municipios o distritos que sean prestadores directos de los mismos, en los términos de las normas previamente citadas. (...)”*

*A su vez, el numeral 1, artículo 100 de la Ley 1437 de 2011 señala de forma expresa, en cuanto a las reglas de procedimiento, que las entidades con reglas especiales se regirán por estas. Aspecto que, para los servicios públicos domiciliarios, se encuentra definido a través de la Ley 142 de 1994 la cual, como ya ha sido mencionado y reiterado, decidió asignar la jurisdicción coactiva solo respecto de dos tipos de prestadores.*

*Finalmente, y en este contexto, es preciso mencionar que para un prestador con toma de posesión, su régimen es igual al que gozaba de forma previa a la medida, por cuanto el mismo no cambia y tampoco su naturaleza. (...)”*

Como se indicó en este concepto, el hecho de que una Empresa Industrial y Comercial del Estado se encuentre en liquidación no altera, por sí mismo, su naturaleza jurídica de entidad descentralizada y, por lo tanto, no modifica, en principio, el régimen jurídico aplicable al cobro de la cartera derivada de la prestación de servicios públicos domiciliarios. En todo caso, las actuaciones de recuperación de cartera deberán armonizarse con el régimen de liquidación y con las disposiciones contenidas en el acto que la ordenó.

Sobre las alternativas con que cuentan los prestadores para el manejo de la cartera, esta Oficina Asesora se pronunció en el Concepto SSPD-OJ-2024-457 así:

*“(…) Por otro lado, en referencia a las alternativas para depurar carteras de imposible recaudo consideramos necesario reiterar lo señalado en los Conceptos SSPD-OAJ-2024-217, SSPD-OAJ 2010-669 y SSPD-OAJ-2011-228, en los que esta Oficina sostuvo que el prestador teniendo en cuenta su conveniencia administrativa y suficiencia financiera, es quien debe determinar el procedimiento de recuperación y castigo de cartera, veamos:*

*“Considerando lo anterior, es dable colegir que será el prestador quien determine el procedimiento a adelantar para recuperar la cartera, teniendo en cuenta su conveniencia administrativa y suficiencia financiera, sin que por ningún motivo, se pueda exonerar el pago del servicio público, en razón de su carácter oneroso. En todo caso, contara con las siguientes posibilidades:*

*i) Adelantar el correspondiente cobro de la facturación en mora, mediante proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria, o ante la jurisdicción coactiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994.*

*ii) Suscribir acuerdos de pago con los usuarios que se encuentren en mora, a efectos de evitar la suspensión del servicio público y normalizar la deuda, siempre que sea de común acuerdo. Evento en el cual, el contrato es ley para las partes, y el mismo escapa del régimen de los servicios públicos.*

*iii) Castigar su cartera y determinar, si la obligación ya se extinguió por prescripción, por haber transcurrido 5 años desde que se hizo exigible,<sup>24</sup> sin que el municipio prestador directo haya adelantado el correspondiente cobro, o contemplar la posibilidad de adelantar proceso ordinario para su cobro, conforme lo señala el artículo 430 del CGP o iniciar el cobro coactivo.*

*iv) Condonar los intereses moratorios que se hayan causado por el incumplimiento, en virtud de que la imposición de los mismos es facultativa de la empresa de servicios públicos, conforme lo indica el artículo 96 de la Ley 142 de 1994.*

*v) Las demás que en virtud de la autonomía administrativa y financiera considere pertinentes para desarrollar su objeto social.*

*Finalmente, se indica que los prestadores de servicios públicos domiciliarios podrán ejecutar todas las acciones que considere para recuperar la cartera morosa por la prestación del servicio público, siempre que obedezca a su naturaleza jurídica, no vaya en contravía de lo dispuesto en el artículo 130 de la ley 142 de 1994, y respete los derechos de los usuarios.”*  
*(Subraya fuera del texto) (…)*

No sobra indicar que, tratándose de entidades públicas, esta Oficina Asesora se pronunció sobre la posibilidad de condonación de intereses moratorios de la cartera de servicios públicos en el Concepto SSPD-OJ-2023-329, veamos:

*“(…) iv) Posibilidad de condonación de intereses moratorios*

---

<sup>24</sup> No sobra aclarar que esto no opera en forma automática, puesto que pudo haberse interrumpido o suspendido la prescripción.

*El artículo 96 de la Ley 142 de 1994 establece:*

*“ARTÍCULO 96. OTROS COBROS TARIFARIOS. Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.*

*<Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE> En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos, capitalizados los intereses, conforme a lo dispuesto en la Ley 40 de 1990.-(...).” (Subrayado fuera del texto original)*

*Según el inciso segundo del artículo previamente citado, los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentran facultados a aplicar intereses de mora sobre los saldos insolutos, es decir, sobre los saldos que no hubiesen sido pagados oportunamente. En efecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-389 de 2002, mencionó:*

*“(...) Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 96 de la Ley 142 de 1994 bajo el entendido que tratándose de usuarios o suscriptores de inmuebles residenciales la tasa de interés moratorio aplicable es la prevista en el Código Civil.*

*No sobra advertir que la norma bajo revisión utiliza la expresión “podrá”, con lo cual deja a la empresa prestataria de servicio público domiciliario en libertad para cobrar, rebajar o exonerar a los usuarios del pago de intereses moratorios o hacer convenios con los deudores en esta materia. (...)” (Subrayado fuera del texto original)*

*Siendo así, los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentran en libertad para cobrar, rebajar o exonerar a sus usuarios del pago de intereses moratorios. (...)*

En consecuencia, tratándose de entidades públicas, la eventual adopción de medidas relacionadas con intereses moratorios deberá sujetarse, además de lo previsto en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, a las normas que resulten aplicables en atención a su naturaleza jurídica y, cuando se encuentren en liquidación, al régimen y al acto que ordene dicha liquidación, sin que corresponda a esta Superintendencia determinar la procedencia de una medida particular.

Reiteramos que lo manifestado en el presente concepto solo se refiere a las deudas originadas en la prestación del servicio, no se extiende a deudas por diferentes conceptos.

De otra parte, en el Concepto SSPD-OJ-2024-218 esta oficina asesora se pronunció sobre la posibilidad de que los prestadores vendan su cartera como un mecanismo de recaudo, veamos:

*“(...) Ahora bien, en virtud del régimen de actos y contratos de las empresas de servicios públicos, estas, independientemente de su naturaleza, podrán desarrollar los que considere pertinente administrativa y financieramente para desarrollar su objeto social, tales como, la venta de cartera a una persona jurídica que cobre sus acreencias de terceros, a través de la celebración de un contrato, el cual se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado. Lo anterior, encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 142 de 1994 (...)*

No obstante, tratándose de entidades públicas en liquidación, la eventual utilización de este mecanismo deberá analizarse conforme al régimen especial aplicable a la liquidación, al acto que la ordenó y a las reglas que regulen la administración y enajenación de sus activos, sin que corresponda a esta Superintendencia determinar su procedencia frente a una operación particular.

Sin embargo, esta alternativa, tratándose de entidades en liquidación, deberá realizarse atendiendo a las disposiciones especiales que contenga el acto a través del cual se ordena la liquidación (tales como disposiciones sobre cesión de activos, o sobre su recuperación o administración) y a las normas propias de la enajenación de activos contenidas en el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, de las cuales destacamos las siguientes:

*“Artículo 31. Enajenación de activos a terceros. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1105 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los activos de la entidad en liquidación que no sean adquiridos por otras entidades públicas, se enajenarán con criterio estrictamente comercial, con sujeción a las siguientes normas:*

- a) El liquidador podrá celebrar contratos con entidades públicas o privadas para promocionar y gestionar la pronta enajenación de los bienes;*
- b) La enajenación se hará por subasta, con o sin martillo, o por contratación directa bajo criterios de selección objetiva;*
- c) Se podrán admitir ofertas de pago del precio a plazo, con la constitución de garantías suficientes a favor de la entidad que determine el liquidador;*
- d) El precio base de enajenación será el del avalúo comercial. En todo caso, el valor por el cual podrá enajenar el liquidador los activos será su valor en el mercado, que debe incorporar el costo de oportunidad del dinero y el valor presente neto de la administración y mantenimiento, de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional; (...)*

*PARÁGRAFO 2o. Para la enajenación de sus bienes, las entidades en liquidación podrán acudir a cualquiera de los mecanismos autorizados por el derecho privado, siempre y cuando en la celebración del contrato se garantice la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva, en la forma que señale el reglamento. Para esta enajenación las entidades podrán, entre otros, celebrar convenios entre sí, contratos con particulares que se encarguen de dicha enajenación o aportar los bienes a mecanismos fiduciarios para enajenarlos, explotarlos económicamente o titularizarlos. (...).”*

Como indica la norma, la enajenación debe realizarse con criterio estrictamente comercial, sujeta a criterios técnicos y jurídicos, garantizando transparencia, eficiencia y selección objetiva. En desarrollo de sus funciones, el liquidador debe actuar con la diligencia exigible a quien tiene a cargo la administración y conservación de los bienes y haberes de la entidad en liquidación, procurando sustentar la conveniencia de la operación y la protección de la prenda general de los acreedores. En todo caso, la procedencia y condiciones de una operación específica deberán determinarse conforme al régimen aplicable y al acto de liquidación, sin que corresponda a esta Superintendencia efectuar dicha valoración en sede consultiva.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones:

*“¿Existe algún plazo establecido en la normatividad que rige los servicios públicos domiciliarios para dar por terminado el proceso de liquidación de una empresa de servicios públicos domiciliarios?”*

El marco que rige los servicios públicos domiciliarios no incorpora un régimen general sobre la liquidación de los prestadores y, en consecuencia, no establece un plazo general para culminar dicho proceso.

A los prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden territorial, al ser entidades descentralizadas, se les aplica el régimen de liquidación de entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional contenido en el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, con la adaptación correspondiente a la organización y condiciones del respectivo nivel territorial, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 1 del citado Decreto Ley.

De la aplicación de dicha norma se desprende que, cuando la autoridad competente<sup>25</sup> dispone la supresión, disolución y liquidación de las entidades descentralizadas, su liquidación se sujetará a las disposiciones del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, las cuales pueden ser adaptadas a la organización y condiciones propias de la entidad liquidada, en el acto que ordena su liquidación.

En atención a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000, en el acto que se ordene la supresión o disolución se señalará el plazo para realizar la liquidación, el cual será fijado teniendo en cuenta las características de la entidad. Si la liquidación no concluye en el tiempo previsto, se podrá prorrogar el plazo mediante por acto administrativo motivado, por la autoridad competente conforme al régimen aplicable.

*“¿Quién nombra al agente liquidador en el proceso de liquidación de una empresa de servicios públicos domiciliarios?”*

De conformidad con lo previsto en los artículos 2 y 5 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, tratándose de entidades territoriales y sus descentralizadas, las disposiciones relativas a la designación del liquidador deben aplicarse atendiendo la regla de adaptación prevista en el párrafo 1 del artículo 1 del citado Decreto Ley y la organización y distribución de competencias del respectivo nivel territorial.

En consecuencia, la autoridad competente para efectuar el nombramiento del liquidador deberá determinarse conforme a la Constitución, la ley, las normas territoriales aplicables y el acto mediante el cual se ordene la supresión, disolución y liquidación, sin que las referencias del

---

<sup>25</sup>De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política: “Artículo 313. Corresponde a los concejos: (...)”

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (...)”

Decreto Ley 254 de 2000 a autoridades del orden nacional puedan trasladarse automáticamente a una autoridad territorial específica.

*“¿Cuál es el proceso que debe surtir para la recuperación de cartera?”*

El régimen de los servicios públicos domiciliarios no contiene normas relativas a los procedimientos que deben adelantar los prestadores para la recuperación de toda su cartera, solo contiene algunos aspectos relativos a la cartera derivada de la prestación de los servicios públicos. Respecto de esta, resultan aplicables las disposiciones del contrato de condiciones uniformes, las reglas generales del derecho privado, y el Código General del Proceso, entre otros.

De lo dicho se desprende que esta Superintendencia carece de competencia para determinar los procedimientos específicos para la recuperación de cartera de los prestadores, lo cual pertenece a su autonomía administrativa. Por ello, los prestadores, atendiendo a su conveniencia administrativa y suficiencia financiera, pueden adoptar las medidas que consideren pertinentes, ajustándose a la normativa propia del régimen de los servicios públicos domiciliarios y a las demás normas a las que se encuentren sometidos según su naturaleza, estado jurídico y la naturaleza del crédito objeto de cobro.

En el caso de entidades en liquidación, el liquidador debe tener presente los fines de la liquidación, por lo cual debe procurar la recuperación de los créditos a favor de la entidad para la atención de sus pasivos, de conformidad con las funciones que le atribuye el régimen aplicable, y cumplir las reglas especiales que hayan sido impuestas en el acto de liquidación.

No obstante lo anterior, es preciso reiterar que, cuando los prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado cuenten con títulos ejecutivos, pueden efectuar su cobro a través de: a) la celebración de acuerdos de pago, b) la promoción de procesos ejecutivos ante la jurisdicción ordinaria, y c) el ejercicio de la prerrogativa de cobro coactivo en los casos en que la naturaleza del crédito lo permita (lo cual excluye la posibilidad de iniciar dichos procesos respecto a los créditos a que hace referencia el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006), de conformidad con lo que haya dispuesto en su Reglamento interno de recaudo de cartera.

Cuando resulte procedente iniciar procesos administrativos de cobro coactivo, deberán atenderse las reglas previstas en el artículo 100 del CPACA: i) los procedimientos regidos por reglas especiales se rigen por ellas; ii) los que carecen de regulación especial se rigen por el Título IV de la Parte Primera del CPACA (artículos 98 a 101) y, en lo no previsto por esa normativa, por el Estatuto Tributario; y iii) los relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se rigen por las disposiciones del Estatuto Tributario. Lo anterior, sin perjuicio de la regla especial prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 respecto de la procedencia del cobro coactivo de las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En conclusión, los prestadores constituidos como Empresas Industriales y Comerciales del Estado en liquidación pueden adoptar, de conformidad con su naturaleza y estado jurídico, las medidas que consideren convenientes y que resulten jurídicamente procedentes para la recuperación de la cartera derivada de la prestación del servicio, las cuales deberán sujetarse al Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, cuando corresponda, al acto que disponga la

liquidación y a las normas especiales que regulan la enajenación de activos de las entidades en liquidación, así como a las demás disposiciones que resulten aplicables en atención a la naturaleza de los créditos, teniendo presente que debe procurar recuperar la mayor cantidad de recursos posible para la atención de los pasivos, lo cual constituye la finalidad del proceso liquidatorio.

Cordialmente,

**CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)