

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **12**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-184

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) 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 como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

¹ Radicado

TEMA: POTESTAD DE COBRO DE OBLIGACIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS EN TOMA DE POSESIÓN EN LIQUIDACIÓN.

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

³ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

⁴ “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.”

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

De igual forma, en sede de consulta esta Superintendencia no decide situaciones particulares y concretas ni emite órdenes sobre casos específicos, y tampoco 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 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“(…) ¿Es procedente que una empresa de servicios públicos domiciliarios del orden municipal, organizada como Empresa Industrial y Comercial del Estado y sometida a un proceso de liquidación forzosa administrativa, ejerza la jurisdicción coactiva para la recuperación de cartera derivada de la prestación del servicio, o dicha facultad se encuentra limitada o subsumida dentro del trámite concursal propio del proceso liquidatorio?”

Adicionalmente, se solicita respetuosamente a esa Superintendencia emitir un criterio orientador respecto del alcance de esta facultad en entidades en liquidación, particularmente en lo relacionado con:

- *la compatibilidad entre la jurisdicción coactiva y el proceso concursal,*
- *el rol del liquidador en la gestión de recuperación de cartera, y*
- *mecanismos jurídicos idóneos para la efectividad de los créditos en este contexto. (…)*

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 142 de 1994.

Ley 1437 de 2011.

Ley 489 de 1998⁷.

Ley 1066 de 2006⁸.

Decreto Ley 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero⁹.

Decreto 2555 de 2010¹⁰.

Corte Constitucional Sentencia C-035 de 2003

Concepto SSPD-OJ-2024-323.

Concepto SSPD-OJ-2023-675.

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta presentada, es preciso aclarar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo

⁵ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

⁶ “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.”

⁸ “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”

⁹ “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.”

¹⁰ “Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.”

en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

De igual manera, se reitera que esta Superintendencia 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, según lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

Bajo estas precisiones y con fines exclusivamente orientadores, a continuación, se desarrollan los siguientes ejes temáticos, precisando que este concepto no constituye definición sobre situaciones litigiosas, menos aún, valida actuaciones concretas surtidas dentro de un proceso liquidatorio específico.

Facultad de cobro coactivo en Empresas Industriales y Comerciales del Estado – EICE, prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

El parágrafo del artículo 17 de la Ley 142 de 1994 que ordena que las entidades descentralizadas cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones adopten la forma de EICR. Por su parte, los artículos 38 y siguientes de la Ley 489 de 1998 definen la naturaleza de las EICE como entidades descentralizadas por servicios creadas a través de la Ley, ordenanza o acuerdo. Esta naturaleza jurídica de EICE del orden municipal, se conserva mientras se adelanta y culmina el proceso liquidatorio.

Esta precisión es jurídicamente relevante, por cuanto la doctrina de esta Oficina ha sostenido que la jurisdicción coactiva en el régimen de los servicios públicos domiciliarios se predica exclusivamente de las EICE prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de los municipios que prestan directamente dichos servicios, con fundamento en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, la Sentencia C-035 de 2003 y el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006. En tal sentido, el Concepto SSPD-OJ-2024-323 señaló:

“iii) Facultades de cobro de las facturas de servicios públicos:

Con el fin de desarrollar este acápite, es necesario traer a colación el contenido del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, en el cual se establece lo siguiente:

‘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. (...)’ (Subrayas de la Oficina)

Ahora bien, respecto de la interpretación del artículo traído a colación, esta Oficina, mediante Concepto SSPD-OJ-2023-675, desarrolló lo siguiente:

‘(...) De lo indicado, se resalta que la facultad de efectuar el cobro de las facturas de los servicios públicos domiciliarios a través del procedimiento de cobro coactivo, de manera inicial, se encuentra únicamente en cabeza de las EICE prestadoras de estos servicios.

Sin embargo, la Corte constitucional en Sentencia C-035 de 2003, realizó el análisis de constitucionalidad de la norma citada y precisó su alcance al indicar que las empresas de servicios públicos oficiales, mixtas y privadas únicamente pueden cobrar las obligaciones a su favor ante la jurisdicción ordinaria, a través del proceso ejecutivo, mientras que, las empresas industriales y comerciales del estado E.I.C.E. que presten servicios públicos y los Municipios prestadores directos de los mismos, tienen la facultad de hacerlo ante la jurisdicción ordinaria o ante la Jurisdicción coactiva, a su elección y beneficio institucional, pues al respecto manifestó que: ‘(...) 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.

(...)

Finalmente, se pone de presente que la facultad del ejercicio de la jurisdicción coactiva por parte de las EICE y los Municipios cuando quiera que presten directamente servicios públicos domiciliarios, encuentra su sustento de un lado, en la Ley 1066 del 2016, artículo 5, en el cual se señala:

‘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.

(...)

En ese sentido, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o los Municipios que presten directamente el servicio público, y que decidan adelantar el cobro de las facturas adeudadas a través de la jurisdicción coactiva por ajustarse mejor a sus necesidades y posibilidades institucionales, deben tramitar dicho procedimiento administrativo, conforme lo

establece el Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989, artículo 823 y siguientes y en lo demás, en lo contemplado el artículo 98 y siguientes de la Ley 1437 del 2011 - CPACA.’ (Subrayas y negrillas de la Oficina)

Como se ve, la facultad de cobro de las facturas de servicios públicos, en el caso particular de las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios, así como de los entes territoriales que sean prestadores directos, puede adelantarse a través de los dos (2) mecanismo establecidos por el legislador para este efecto, a saber: (i) ante la jurisdicción ordinaria, o (ii) ante la jurisdicción coactiva, a su elección y beneficio institucional. (...)” (subraya fuera de texto)

En ese sentido, la jurisdicción coactiva es una potestad excepcional atribuida a las EICE para recaudar por esta vía las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Obligaciones que, a su vez, pueden cobrarse ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria a elección de la entidad habilitada.

Toma de posesión para liquidar en empresas de servicios públicos domiciliarios – Obligaciones del liquidador.

El artículo 121 de la Ley 142 de 1994 señala el alcance y procedimiento de la medida de toma de posesión de las empresas de servicios públicos domiciliarios, la cual adelanta esta Superintendencia y se rige por las normas previstas para las instituciones financieras, esto es, por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las disposiciones que lo desarrollan. Veamos:

“ARTÍCULO 121. PROCEDIMIENTO Y ALCANCES DE LA TOMA DE POSESIÓN DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. La toma de posesión ocurrirá previo concepto de la comisión que regule el servicio, y puede realizarse también para liquidar la empresa. No requiere citaciones o comunicaciones a los interesados antes de que se produzca el acto administrativo que la ordene; pero tal acto, que se notificará al representante legal de la empresa o, en su defecto, a cualquier funcionario que se encuentre en las dependencias de ésta, es recurrible en el efecto devolutivo.

La Superintendencia podrá pedir a las autoridades competentes, en el evento de toma de posesión, que declaren la caducidad de los contratos de concesión a los que se refiere esta Ley.

Los ingresos de la empresa se podrán utilizar para pagar los gastos de la administración de la Superintendencia. Cuando la toma de posesión no sea una sanción para la empresa, se la indemnizará plenamente por los perjuicios que le pueda haber ocasionado.

Si después del plazo prudencial señalado por el Superintendente para la toma de posesión de una empresa de servicios públicos, para administrarla, que no podrá ser superior a dos (2) años, por razones imputables a sus administradores o accionistas, no se superan los problemas que dieron origen a la medida, la Superintendencia podrá ordenar que se liquide la empresa.

Se aplicarán, en estos casos, y en cuanto sean pertinentes, las normas relativas a la liquidación de instituciones financieras. Las referencias que allí se hacen respecto a la Superintendencia Bancaria y al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras se entenderán hechas a la Superintendencia de servicios públicos; las que se hacen al Consejo Asesor se entenderán referidas a la comisión de regulación; las hechas a los ahorradores se entenderán hechas respecto a los acreedores; y las hechas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se tratarán como inexistentes.” (subraya fuera de texto)

En ese sentido, el citado artículo establece que la toma de posesión y, en general, los procesos de liquidación de las empresas de servicios públicos domiciliarios sometidas a intervención se rigen por las normas previstas para las instituciones financieras, esto es, por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las disposiciones que lo desarrollan. En virtud de esa remisión normativa, la liquidación forzosa administrativa de una empresa prestadora intervenida no se gobierna por las reglas ordinarias de disolución y liquidación societaria, sino por un régimen especial de naturaleza concursal y universal.

A su turno, el numeral 1 del artículo 293 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que establece:

“ARTICULO 293. NATURALEZA Y NORMAS APLICABLES DE LA LIQUIDACIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA.

1. Naturaleza y objeto del proceso. El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria es un proceso concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.

2. Normas aplicables. Los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria serán adelantados por los liquidadores y se regirán en primer término por sus disposiciones especiales.

En las cuestiones procesales no previstas en tales normas que correspondan a actuaciones orientadas a la expedición de actos administrativos se aplicarán las disposiciones de la parte primera del Código Contencioso Administrativo y los principios de los procedimientos administrativos.

La realización de activos y de los demás actos de gestión se regirán por las normas del derecho privado aplicables por la naturaleza del asunto.

PARÁGRAFO. *Los instructivos que fueron expedidos por la Superintendencia Bancaria y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en relación con los procesos de liquidación, servirán de criterios auxiliares a los liquidadores en su gestión.*” (subraya fuera de texto)

Conforme con la norma en cita, la liquidación forzosa administrativa tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la

entidad, hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de las preferencias legales.

Esta calificación legal como proceso concursal y universal define la finalidad de la liquidación y justifica la concentración de la administración de bienes, la calificación de acreencias y la satisfacción ordenada de obligaciones dentro del mismo trámite.

En armonía con ello, los artículos 294 y 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establecen que los procesos de liquidación forzosa administrativa son adelantados por el liquidador bajo su inmediata dirección y responsabilidad y le atribuyen la guarda y administración de los bienes de la intervenida o de la masa, así como facultades para ejecutar los actos, contratos y operaciones requeridos para el debido desarrollo de la liquidación, incluida la realización de activos, siempre con observancia de la igualdad entre acreedores.

De manera concordante, el Decreto 2555 de 2010 en su Libro 9, Parte 2 compila y desarrolla ese régimen especial, de suerte que, desde la apertura del proceso liquidatorio, la gestión patrimonial de la entidad queda sujeta a una lógica de universalidad, concentración y preservación de la igualdad entre acreedores.

La circunstancia de que la entidad conserve, en abstracto, habilitación para ejercer jurisdicción coactiva, no significa que esa facultad opere en liquidación con el mismo alcance funcional que tendría una empresa en operación ordinaria. Por el contrario, el artículo 121 de la Ley 142 de 1994 y el carácter concursal y universal del proceso regulado en el artículo 293 del EOSF imponen que toda gestión de recuperación de activos se armonice con la estructura y finalidades del trámite liquidatorio.

En ese contexto, la compatibilidad entre jurisdicción coactiva y proceso concursal no puede entenderse en términos de autonomía plena o de coexistencia paralela entre un régimen ordinario de recaudo y un régimen liquidatorio especial.

La interpretación sistemática más adecuada es que la facultad de cobro coactivo, cuando exista por la naturaleza jurídica de la entidad, queda funcionalmente condicionada e integrada al proceso de liquidación, bajo la dirección del liquidador y en beneficio de la masa, de manera que los recaudos obtenidos se destinen a la pronta realización de los activos y al pago ordenado del pasivo conforme a la prelación legal.

En otras palabras, no se estima jurídicamente correcto sostener que la apertura de la liquidación elimina por completo y de pleno derecho la posibilidad de utilizar el cobro coactivo como herramienta de recaudo en una EICE prestadora. Sin embargo, tampoco resulta admisible entender que dicha potestad subsiste con autonomía plena y puede ejercerse al margen del trámite universal, de la dirección del liquidador o de las reglas de administración de la masa. Su viabilidad depende de que se ejerza de manera compatible con el proceso liquidatorio, dentro de su marco jurídico y al servicio de sus finalidades.

Ahora bien, resulta pertinente analizar en detalle los artículos 294 y 295 del EOSF para analizar el alcance de las competencias del agente liquidador en el proceso liquidatorio. La norma señala:

“ARTICULO 294. COMPETENCIA PARA LA LIQUIDACIÓN. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 35 de 1993, a partir de la vigencia de dicha Ley es competencia de los liquidadores adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

ARTICULO 295. RÉGIMEN APLICABLE AL LIQUIDADOR Y AL CONTRALOR.

1. Naturaleza de las funciones del liquidador. *El liquidador designado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras o por los acreedores reconocidos, ejercerá funciones públicas administrativas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad de las reglas del derecho privado a los actos de gestión que deba ejecutar durante el proceso de liquidación.*

PARÁGRAFO. *Cuando el liquidador sea designado por la Asamblea de Accionistas convocada según lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 300 del presente Estatuto, no tendrá funciones públicas administrativas y por consiguiente únicamente ejercerá las funciones y facultades que le atribuyan los estatutos sociales de la respectiva entidad y el Código de Comercio.*

2. Naturaleza de los actos del liquidador. *Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimir las a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso liquidatorio.*

Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.

Las decisiones sobre aceptación, rechazo, calificación o graduación de créditos, quedarán ejecutoriadas respecto de cada crédito salvo que contra ellas se interponga recurso. En consecuencia, si se encuentran en firme los inventarios, el liquidador podrá fijar inmediatamente fechas para el pago de tales créditos. Lo anterior, sin perjuicio de resolver los recursos interpuestos en relación con otros créditos y de la obligación de constituir provisión para su pago en el evento de ser aceptados.

El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos que expida en los términos y condiciones previstas en el Código Contencioso Administrativo, salvo que se disponga expresamente lo contrario.

3. Actos de gestión. *Las controversias o litigios que se originen en hechos o actos de gestión del liquidador o en los contratos que celebre, serán resueltas por la jurisdicción ordinaria mediante el procedimiento que en cada caso corresponda, según la naturaleza del litigio.*

Cuando el liquidador lo estime conveniente podrá consultar a la Junta de Acreedores aspectos relacionados con la liquidación.

(...)

9. Facultades y deberes del liquidador. El liquidador designado por el Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras tendrá la guarda y administración de los bienes que se encuentren en poder de la intervenida, de la masa de la liquidación o excluidos de ella y, además, los siguientes deberes y facultades:

- a. Actuar como representante legal de la intervenida;
- b. Ejecutar los actos que tiendan a facilitar la preparación y realización de una liquidación rápida y progresiva;
- c. **Adelantar durante todo el curso de la liquidación el recaudo de los dineros y la recuperación de los activos que por cualquier concepto deban ingresar a la masa de la liquidación, para lo cual podrá ofrecer incentivos por la denuncia de la existencia y entrega de tales activos;**
- d. Administrar la masa de la liquidación con las responsabilidades de un secuestre judicial;
- e. Velar por la adecuada conservación de los bienes de la intervenida, 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. Continuar con la contabilidad de la entidad intervenida en libros debidamente registrados; en caso de no ser posible, proveer su reconstrucción e iniciar la contabilidad de la liquidación;
- g. Presentar cuentas comprobadas de su gestión, al separarse del cargo, al cierre de cada año calendario y en cualquier tiempo a solicitud de una mayoría de acreedores que representen no menos de la mitad de los créditos reconocidos;
- h. Ejecutar todos los actos y efectuar todos los gastos que a su juicio sean necesarios para la conservación de los activos y archivos de la intervenida;
- i. Celebrar todos los actos y contratos requeridos para el debido desarrollo de la liquidación, incluidos los negocios o encargos fiduciarios que faciliten su adelantamiento, restituir bienes recibidos en prenda, cancelar hipotecas y representar a la entidad en las sociedades en que sea socia o accionista, así como transigir, comprometer, compensar o desistir, judicial o extrajudicialmente, siempre que no se afecte la igualdad de los acreedores de acuerdo con la ley;
- j. Realizar los castigos de activos que resulten pertinentes;
- k. Vender, sin necesidad de que el peritazgo sea judicial, los activos de la entidad intervenida;
- l. Pagar con los recursos pertenecientes a la intervenida todos los gastos de la liquidación;

m. Dar por terminados los contratos de trabajo de empleados cuyo servicio no requiera, y conservar o contratar los que sean necesarios para el debido adelantamiento de la liquidación;

n. Bajo su responsabilidad promover las acciones de responsabilidad civil o penales que correspondan, contra los administradores, directores, revisores fiscales y funcionarios de la intervenida;

o. Propiciar acuerdos cuyo objeto consista en la continuación por un nuevo fiduciario de la gestión orientada a alcanzar las finalidades previstas en los contratos fiduciarios celebrados por la entidad intervenida, antes de efectuar las restituciones a los fideicomitentes a que haya lugar, y

p. Destinar recursos de la liquidación al pago de la desvalorización monetaria que hubieren podido sufrir las acreencias que debieron sujetarse al proceso liquidatorio. (...)” (resaltado fuera de texto)

De conformidad con los artículos 294 y 295 del EOSF, corresponde al liquidador adelantar el proceso de liquidación bajo su inmediata dirección y responsabilidad, administrar los bienes de la intervenida o de la masa y ejecutar los actos requeridos para el debido desarrollo del procedimiento. Por ello, la recuperación de cartera derivada de la prestación de los servicios públicos domiciliarios constituye, en principio, una actividad comprendida dentro de la gestión de realización de activos a cargo del liquidador, consistente en el recaudo de los dineros y la recuperación de los activos.

Ahora bien, de conformidad con el Concepto SSPD-OJ-2024-323 previamente citado, en principio, las EICE prestadoras de servicios públicos domiciliarios con la posibilidad de cobrar coactivamente sus acreencias, no pierden esta facultad con el inicio de un proceso liquidatorio, por el contrario, puede hacer uso legítimo de esta herramienta de conformidad con el marco legal expuesto del EOSF.

Dicha potestad, debe canalizarse por conducto del liquidador o bajo su expresa dirección, como parte de una estrategia integral de recaudo de la cartera de la masa. No obstante, deberá verificarse en cada caso en particular el acto a través del cual se emite la orden de liquidación, en cuanto a las facultades y obligaciones entregadas al liquidador o respecto del manejo de la cartera particular de la empresa, por cuanto puede ser un aspecto determinado con un manejo especial o particular.

En todo caso, corresponde al liquidador valorar la conveniencia jurídica, económica y procedimental de acudir al cobro persuasivo y coactivo, acuerdos de pago, cobro judicial, normalización o depuración de cartera y, si existe soporte legal e interno suficiente, siempre que su ejercicio no contradiga la estructura universal del proceso.

De esta forma y en desarrollo de sus deberes, el liquidador puede implementar mecanismos jurídicos de recuperación de cartera compatibles con la naturaleza del activo, el estado de exigibilidad de la obligación, la relación costo-beneficio del recaudo y el marco legal aplicable, de conformidad con las exigencias legales establecidas en materia de jurisdicción coactiva,

establecidas en los artículos 98, 99 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, Ley 1066 de 2006 y en lo que resulte aplicable el Estatuto Tributario Nacional.

Entre tales mecanismos, pueden encontrarse el cobro persuasivo, la celebración de acuerdos de pago cuando sean procedentes, la depuración contable y jurídica de la cartera, la compensación en los casos autorizados, la cesión o venta de cartera y, cuando haya lugar y exista soporte normativo suficiente, el ejercicio de acciones judiciales o de cobro coactivo por conducto del proceso liquidatorio.

La idoneidad de uno u otro mecanismo no depende únicamente de la existencia abstracta de facultad de cobro, sino de su compatibilidad con la naturaleza del proceso universal y con el deber del liquidador de maximizar la recuperación del activo en beneficio de la masa. Por ello, más que afirmar una prevalencia automática del cobro coactivo, corresponde entender que este constituye apenas una de las herramientas eventualmente disponibles dentro del repertorio jurídico de recuperación de cartera, siempre subordinada a las finalidades y límites del proceso liquidatorio.

CONCLUSIONES

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

- Los prestadores de servicios públicos domiciliarios que son EICE del orden municipal, pueden ejercer jurisdicción coactiva respecto de obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo consagrado en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, la Sentencia C-035 de 2003, entre otras.
- Conforme con la toma de posesión en la modalidad de liquidación, así como en lo establecido en el artículo 121 de la Ley 142 de 1994 y las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la eventual utilización de la facultad de cobro coactivo no puede entenderse autónoma o desligada del trámite liquidatorio, sino condicionada por su naturaleza concursal y universal, a la dirección del liquidador y a las reglas de concentración patrimonial e igualdad entre acreedores que rigen dicho trámite.
- La compatibilidad entre la jurisdicción coactiva y el proceso de liquidación forzosa solo será jurídicamente viable en la medida en que se ejerza bajo la dirección del liquidador, con soporte normativo e interno suficiente y con destinación de los recaudos a la masa de la liquidación para su aplicación, conforme con la prelación legal de créditos.
- Es obligación del liquidador adelantar el proceso de liquidación bajo su inmediata dirección y responsabilidad, administrar los bienes de la intervenida o de la masa y definir la estrategia de recuperación de activos, incluyendo la cartera derivada de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Los mecanismos jurídicos idóneos para la efectividad de los créditos en este escenario comprenden, entre otros, el cobro persuasivo, los acuerdos de pago, la depuración y normalización de cartera, la compensación en los eventos autorizados, la cesión o venta de

cartera y, cuando exista soporte legal e interno suficiente y ello resulte compatible con la liquidación, el cobro coactivo, de conformidad con la norma especial que rija este trámite.

- La recuperación de cartera derivada de la prestación del servicio público domiciliario no se encuentra excluida por el hecho de la liquidación, por el contrario, hace parte de la gestión de realización de activos a cargo del liquidador. En este sentido, lo jurídicamente limitado es el ejercicio autónomo y separado de la jurisdicción coactiva, independiente del régimen especial de liquidación forzosa administrativa.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)