Bogotá, D. C., viernes, 15 de mayo de 2026

Vigencia: 2026 - Consecutivo: ASO-D-973	
Vigencia	2026
Consecutivo	ASO-D-973
Asunto	COADYUVANCIA AL DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE.
Fecha de Radicación	15/05/2026-02:45 PM
Destinatarios Externos	MAGISTRADO PONENTE OMAR EDGAR BORJA SOTO TRIBUNAL.

Magistrado Ponente
Omar Edgar Borja Soto
Tribunal Administrativo del Valle del Cauca
Santiago de Cali

Asunto:	Coadyuvancia al Distrito Especial de Santiago de Cali en la defensa de los derechos e intereses colectivos.
Medio de Control:	Protección de los derechos e intereses colectivos.
Radicado:	76001233300020250040800.
Demandante:	Juan Javier Baena Merlano.
Demandados:	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Distrito Especial de Santiago de Cali.

Respetado doctor Borja:

Yo, Nicolás Otero Álvarez, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía n.º 1 032 466 466 y tarjeta profesional n.º 336 900 del Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del poder conferido por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), representada legalmente por su Director General, Andrés Santamaría Garrido, identificado con cédula de ciudadanía n.º 94 499 269, con domicilio en Bogotá, me dirijo a su Despacho con el propósito de solicitar el reconocimiento de mi poderdante como coadyuvante del Distrito Especial de Santiago de Cali, entidad que fue vinculada oficiosamente al presente proceso en calidad de demandada mediante el Auto Interlocutorio n.º 427 del 15 de julio de 2025.

1. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y OPORTUNIDAD PARA COADYUVAR

De conformidad con el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, toda persona natural o jurídica se encuentra habilitada para coadyuvar las acciones populares hasta antes de que se profiera el fallo de primera instancia, intervención que surte efectos respecto de las actuaciones futuras dentro del proceso. La disposición es del siguiente tenor literal:

> «Artículo 24. Coadyuvancia. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera el fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personero Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos».

La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) es una entidad sin ánimo de lucro que articula y representa a las treinta y dos ciudades capitales de Colombia. En su calidad de plataforma de coordinación, representación y articulación entre los principales

centros urbanos del país, su objeto institucional comprende, entre otros, el seguimiento técnico y jurídico de las problemáticas que afectan la prestación de los servicios públicos esenciales en las jurisdicciones de sus asociados y la promoción de soluciones institucionales que protejan la continuidad, eficiencia y calidad de dichos servicios.

En desarrollo de ese mandato institucional, Asocapitales ha venido efectuando un seguimiento técnico y jurídico riguroso de las actuaciones adelantadas por EMSIRVA E.S.P. en liquidación, en cabeza de la agente liquidadora designada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, particularmente en lo relativo a la apertura del Proceso de Selección n.º 001-2026 para la contratación de nuevos operadores del servicio público de aseo en el Distrito Especial de Santiago de Cali. Producto de dicho seguimiento, la Asociación ha identificado riesgos jurídicos, operativos, financieros y sanitarios de gran magnitud para la continuidad y estabilidad del servicio público esencial de aseo en una de las principales ciudades capitales del país.

La preocupación de la Asociación se sintetiza en una constatación fáctica difícilmente controvertible: pese a haberse extinguido los contratos de operación del servicio de aseo el 28 de enero de 2026, y a subsistir controversias sustanciales en torno a su liquidación y al cumplimiento de las obligaciones de reversión contractual, EMSIRVA E.S.P. en liquidación ha estructurado un proceso de selección orientado a adjudicar nuevos contratos de operación por un término de dos (2) años, sin que existan certezas mínimas y materialmente verificables sobre (i) la titularidad y disponibilidad efectiva del catastro de usuarios; (ii) la administración del recaudo y la operación del sistema de facturación conjunta; y (iii) las condiciones técnicas y jurídicas que han de regir la transición entre los operadores salientes y los eventuales operadores entrantes.

La situación descrita configura una amenaza grave, seria y actual sobre los derechos e intereses colectivos de los habitantes del Distrito Especial de Santiago de Cali. La estructuración de un nuevo esquema contractual sin certeza jurídica sobre la reversión efectiva del catastro de usuarios, los Contratos de Condiciones Uniformes (CCU), las bases de datos comerciales y los demás activos estratégicos afectos a la operación del servicio compromete, de manera directa, la seguridad jurídica del modelo de prestación, la sostenibilidad financiera del sistema y, por esta vía, la continuidad y eficiencia del servicio público esencial de aseo, la salubridad pública, el goce de un ambiente sano y la defensa del patrimonio público territorial.

En tal virtud, Asocapitales, en ejercicio de su objeto institucional y en su condición de plataforma de representación y articulación de las ciudades capitales del país, solicita respetuosamente al Honorable Tribunal ser reconocida como coadyuvante del Distrito Especial de Santiago de Cali, al encontrarse plenamente dentro de la oportunidad procesal prevista en el artículo 24 de la Ley 472 de 1998.

2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y PROCESALES RELEVANTES

Para la adecuada comprensión de la situación que motiva la presente coadyuvancia, resulta indispensable poner de presente la trayectoria institucional y procesal de EMSIRVA E.S.P. en liquidación, cuyo prolongado y complejo proceso liquidatorio constituye el sustrato fáctico necesario para evaluar la legalidad y oportunidad del Proceso de Selección n.º 001-2026.

1) EMSIRVA fue creada mediante el Acuerdo 101 del 29 de octubre de 1966, expedido por el Concejo Municipal de Cali, y posteriormente transformada en Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal, con el objeto de prestar el servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Santiago de Cali en su condición de prestador oficial y entidad tarifaria local en los términos de la Ley 142 de 1994.

2) Mediante Resolución SSPD n.º 20051300024305 del 27 de octubre de 2005, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ordenó la toma de posesión con fines liquidatarios sobre EMSIRVA E.S.P., al encontrarla incursa en las causales previstas en los numerales 59.1, 59.2, 59.3 y 59.7 del artículo 59 de la Ley 142 de 1994, asociadas, entre otros factores, a una estructura de costos operacionales inviable, un pasivo pensional elevado, una baja cobertura del servicio, incumplimientos normativos reiterados y una situación financiera no confiable.

3) Con posterioridad, mediante Resolución SSPD n.º 20091200007455 del 25 de marzo de 2009, la Superintendencia decretó la liquidación definitiva de la Empresa, con un plazo inicial de dos (2) años para el adelantamiento del proceso liquidatorio.

4) En el marco del proceso liquidatorio, y con el propósito declarado de garantizar la continuidad del servicio en condiciones de eficiencia, oportunidad e integralidad, EMSIRVA —en su condición de prestador y entidad tarifaria local— adelantó la convocatoria pública n.º 001 del 27 de diciembre de 2007, cuyo objeto fue seleccionar, adjudicar y celebrar contratos para la operación y explotación del servicio público de aseo, sin área de servicio exclusivo y por cuenta y riesgo del operador, en las distintas zonas del Distrito.

5) Como resultado del proceso, la prestación material del servicio quedó distribuida en cuatro (4) zonas territoriales, mediante los siguientes contratos: (i) Contrato n.º 087 de 2008, suscrito el 20 de agosto de 2008 con la Empresa Metropolitana de Aseo de Cali S.A. E.S.P. – EMAS Cali, hoy Veolia Aseo Cali S.A. E.S.P.; (ii) Contrato n.º 088 de 2008, suscrito con Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P.; (iii) Contrato n.º 089 de 2008, suscrito con Promoambiental Valle S.A. E.S.P., hoy Promovalle S.A.S. E.S.P.; y (iv) Contrato n.º 005 de 2010, suscrito con Promoambiental Cali S.A. E.S.P., hoy Promocali S.A.S. E.S.P.

6) Bajo este esquema, EMSIRVA conservó la titularidad jurídica del servicio y de los Contratos de Condiciones Uniformes, mientras que los operadores asumieron la

prestación operativa, la gestión comercial y la facturación dentro de su zona, con cobertura agregada cercana al noventa y cinco por ciento (95 %) de los usuarios del Distrito, equivalente a aproximadamente novecientos mil (900.000) suscriptores[1].

7) El término inicial de dos (2) años establecido en la Resolución SSPD n.º 20091200007455 de 2009 ha sido objeto de prórrogas sucesivas adoptadas por la Superintendencia —entre las cuales son particularmente relevantes la Resolución n.º 20151300015585 del 12 de junio de 2015, la Resolución n.º 20241000043305 del 31 de enero de 2024 y la Resolución n.º 20251000376675 del 4 de agosto de 2025—. Mediante Resolución n.º 20251000744515 del 26 de diciembre de 2025, la Superintendencia prorrogó nuevamente el plazo, fijándolo, en su versión vigente, hasta el 30 de junio de 2026. El proceso suma, así, a la fecha del presente escrito, más de veinte (20) años desde la toma de posesión y diecisiete (17) años desde la orden de liquidación definitiva[2].

8) Ya en el año 2016, la Contraloría General de Santiago de Cali, en el *Informe Final AGEI Especial al proceso liquidatorio de EMSIRVA E.S.P.* correspondiente a la vigencia 2015 (radicado 1500.12.12.16 del 4 de agosto de 2016), advirtió que, transcurridos siete (7) años desde la orden de liquidación, no se habían cumplido los fines para los cuales esta fue expedida; emitió concepto financiero desfavorable sobre la gestión, y dejó constancia de incertidumbre sobre las cuentas del balance por posible subvaloración de pasivos. La advertencia oportunamente formulada por el órgano de control fiscal territorial sobre la ineficacia estructural del proceso liquidatorio se mantiene plenamente vigente —con elementos agravantes adicionales— una década después[3].

9) Conforme a la Resolución SSPD n.º 20251000376675 del 4 de agosto de 2025, la fase de normalización del pasivo pensional de EMSIRVA fue completada mediante la asunción de dicho pasivo por el Distrito Especial de Santiago de Cali, previa cesión de la posición contractual del contrato de fiducia pensional n.º 008 de 2004, materializada el 6 de diciembre de 2024. Con posterioridad, el liquidador expidió la Resolución n.º 100-27-017 del 28 de febrero de 2025, ordenando el pago total de las

---

[1] Resolución SSPD N.º 20051300024305 del 27 de octubre de 2005 disponible en el índice 026 de SAMAI; Resolución SSPD N.º 20091200007455 del 25 de marzo de 2009 disponible en el índice 029 de SAMAI. Convocatoria pública N.º 001 del 27 de diciembre de 2007 de EMSIRVA E.S.P. y contratos derivados (Contrato N.º 087 de 2008 disponible en el índice de SAMAI; contrato 088 de 2008 disponible en el índice 073 de SAMAI; contrato 089 de 2008 disponible en el índice 077 de SAMAI y el contrato N.º 005 de 2010 disponible en el índice 075 de SAMAI).

[2] Resolución SSPD N.º 20151300015585 del 12 de junio de 2015 disponible en el índice 038 de SAMAI; Resolución SSPD N.º 20241000043305 del 31 de enero de 2024 disponible en el índice 039 de SAMAI; Resolución SSPD N.º 20251000376675 del 4 de agosto de 2025 disponible en el índice 040 de SAMAI; y Resolución SSPD N.º 20251000744515 del 26 de diciembre de 2025 disponible en el índice 105 de SAMAI.

[3] Contraloría General de Santiago de Cali, Informe Final AGEI Especial al proceso liquidatorio de EMSIRVA E.S.P. correspondiente a la vigencia 2015, radicado 1500.12.12.16 del 4 de agosto de 2016.

obligaciones reconocidas a los acreedores a cargo de la masa, así como la Resolución n.º 100-27-022 del 17 de marzo de 2025, mediante la cual se ordenó la constitución de una provisión a favor de los acreedores que no se presentaron a recibir los pagos, conforme al artículo 9.1.3.5.9 del Decreto 2555 de 2010. Estos hechos, lejos de ser tangenciales, evidencian que el proceso liquidatorio se encuentra en una fase próxima al cierre, lo cual hace particularmente grave la pretensión de comprometer la operación del servicio por dos (2) años adicionales.

10) Los Contratos n.º 087, 088 y 089 de 2008 y n.º 005 de 2010 —con sus respectivas prórrogas— fenecieron el 28 de enero de 2026. Con suficiente antelación a dicha fecha, el Distrito Especial de Santiago de Cali, en ejercicio de la competencia residual prevista en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, dirigió a EMSIRVA E.S.P. en liquidación y a la Superintendencia las comunicaciones radicadas con los números 20264182010000231 y 20264182010000212l, con el propósito de obtener claridad sobre las condiciones de la transición y, en particular, sobre la reversión y devolución del catastro de usuarios al titular del servicio.

11) Tales comunicaciones —conforme expone el oficio del Alcalde Mayor del Distrito a la Procuraduría General de la Nación— no recibieron respuesta oportuna. Solo el 26 de febrero de 2026 —es decir, un (1) mes después del vencimiento de los contratos— EMSIRVA emitió un pronunciamiento, indicando que los contratos continuaban *«vigentes bajo una transición»* y anunciando el ejercicio de acciones contractuales y judiciales para la preservación del patrimonio público. A la fecha del presente escrito, no obra evidencia documental, judicial ni administrativa de la efectiva iniciación de tales acciones, ni de la materialización formal de la reversión prevista en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 sobre los bienes y activos afectos al servicio —y, en particular, sobre el catastro de usuarios y los Contratos de Condiciones Uniformes—.

12) El 22 de abril de 2026, EMSIRVA E.S.P. en liquidación publicó en el SECOP II el Proceso n.º 001-2026, cuyo objeto consiste en la operación del servicio de aseo, en las actividades de recolección y transporte de residuos no aprovechables, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, limpieza urbana y otras actividades, en las cuatro (4) zonas del mercado atendido por EMSIRVA en el Distrito de Santiago de Cali, con plazo de ejecución de dos (2) años contados desde la suscripción del acta de inicio. Conforme al cronograma del proceso, la fecha de cierre para la presentación de propuestas se fijó para el 6 de mayo de 2026 y la suscripción del acta de inicio para

el 21 de mayo de 2026 —esto es, con anterioridad al vencimiento de la prórroga vigente del propio plazo liquidatorio (30 de junio de 2026)—[4].

13) Mediante oficio con radicado 202641120100000801 del 30 de abril de 2026, el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Santiago de Cali puso los hechos descritos en conocimiento del Procurador General de la Nación, solicitando la suspensión de las actuaciones del Proceso n.º 001-2026 hasta tanto se hubieran liquidado los contratos previos y se contara con certeza sobre la titularidad de los usuarios y su correspondiente devolución a EMSIRVA.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL APLICABLE

El análisis sustantivo que sigue se construye sobre un bloque normativo y jurisprudencial articulado en torno a cuatro (4) dimensiones concurrentes y mutuamente reforzadas: (i) el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios; (ii) el régimen legal sectorial estructurado por la Ley 142 de 1994; (iii) el régimen contractual de la Ley 80 de 1993, con particular énfasis en la cláusula de reversión; y (iv) el régimen especial aplicable a la toma de posesión y liquidación de empresas prestadoras. Cada uno de estos cuerpos normativos opera, en este caso, como pieza necesaria —y no meramente ilustrativa— para la resolución de los problemas jurídicos planteados.

3.1. Régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios

El artículo 365 de la Constitución Política consagra a los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado y atribuye a este último el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Si bien dicha disposición admite que la prestación pueda ser asumida por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares, en todo caso reserva al Estado la regulación, el control y la vigilancia de los servicios. El artículo 367 *ibidem* defiere a la ley la fijación de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios —su cobertura, calidad y financiación, así como el régimen tarifario—, mientras que el artículo 370 atribuye al Presidente de la República la competencia de establecer, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia.

Este diseño constitucional se complementa con los artículos 209 y 333. El primero somete la función administrativa a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad —principios determinantes para evaluar la conducta de la entidad prestadora en liquidación y de la autoridad de inspección y vigilancia—. El segundo garantiza la libre actividad económica y la libre competencia, dentro de los límites del bien común, y

[4] Pliego de condiciones y cronograma del Proceso N.º 001-2026 publicado en SECOP II el 22 de abril de 2026. Prueba 1 del índice 122 de SAMAI. Disponible en el enlace https://drive.google.com/drive/folders/1WKwpQO8jaBdFtYRgc5WcG0E1Gwbb2jb7.

constituye el sustrato constitucional sobre el cual se ha edificado, en el sector de aseo, el modelo de competencia en el mercado adoptado en el Distrito Especial de Santiago de Cali.

3.2. Régimen sectorial: Ley 142 de 1994

La Ley 142 de 1994 estructura, como régimen especial, el marco aplicable a los servicios públicos domiciliarios. Para el caso *sub examine* revisten particular relevancia los siguientes preceptos: (i) el artículo 5, que asigna a los municipios y distritos la obligación de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios —incluido el de aseo— dentro de su jurisdicción, configurando una verdadera competencia residual de garantía y constituyendo la base de la legitimación institucional invocada por el Distrito; (ii) los artículos 9, 10 y 11, que reconocen, respectivamente, los derechos de los usuarios —entre ellos, la libre elección del prestador—, la libertad de empresa para la prestación de los servicios y los deberes correlativos de las personas prestadoras; (iii) el artículo 40, que regula con carácter excepcional las áreas de servicio exclusivo, sometidas a verificación previa de motivos por parte de la Comisión de Regulación competente, y cuya inaplicabilidad al caso se desprende del modelo *sin* área de servicio exclusivo expresamente adoptado en la convocatoria 001 de 2007; (iv) los artículos 59 y siguientes, que regulan la toma de posesión por parte de la Superintendencia y constituyen el fundamento de las actuaciones administrativas adoptadas respecto de EMSIRVA E.S.P. desde 2005; (v) los artículos 86 y siguientes, sobre régimen tarifario, en armonía con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA); y (vi) los artículos 147 y 152 y concordantes, sobre facturación conjunta y protección al usuario, cuyo correcto funcionamiento resulta decisivo en el contexto del Distrito por la intervención de EMCALI E.I.C.E. E.S.P. en la facturación del servicio.

3.3. Régimen contractual y cláusula de reversión: Ley 80 de 1993

El régimen contractual aplicable a EMSIRVA E.S.P. en liquidación, en su calidad de prestador de servicios públicos domiciliarios, se encuentra previsto en los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994. El primero de ellos, en la redacción que le dio el artículo 3 de la Ley 689 de 2001, dispone que los contratos que celebren las entidades estatales prestadoras de servicios públicos domiciliarios no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo en lo que la propia Ley 142 disponga otra cosa. El artículo 32, en consonancia, somete los actos y contratos de las empresas de servicios públicos a las reglas del derecho privado, salvo disposición expresa en contrario de la Constitución o de la ley. Esta es la posición uniformemente sostenida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios —entre otros, en su Concepto 185 de 2021—, por el Consejo de Estado en sede consultiva —Concepto 704 de 1995 de la Sala de Consulta y Servicio Civil—, y por la Corte Constitucional, particularmente en la Sentencia C-066 de 1997, mediante la cual se declararon exequibles los artículos 30, 31, 37 y 38 de la Ley 142.

Sin perjuicio de la regla general, el régimen contractual de los prestadores de servicios públicos domiciliarios admite excepciones cuya operatividad resulta determinante para el caso bajo examen. En primer lugar, el inciso segundo del artículo 31 de la Ley 142 —en su redacción vigente— habilita a las Comisiones de Regulación para hacer obligatoria, en ciertos tipos de contratos celebrados por cualquier empresa de servicios públicos, la inclusión de cláusulas exorbitantes. Y dispone, con plena claridad, que cuando dicha inclusión sea forzosa —sea por mandato regulatorio, sea por acuerdo de las partes—, «todo lo relativo a tales cláusulas se regirá, en cuanto sea pertinente, por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, y los actos en los que se ejerciten esas facultades estarán sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa». La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico ha hecho uso de esta facultad mediante la Resolución CRA 151 de 2001 y disposiciones concordantes, en relación con ciertos contratos celebrados por prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. En esa medida, los Contratos n.º 087, 088 y 089 de 2008 y n.º 005 de 2010 incluyen la cláusula de reversión y, en consecuencia, los artículos 14 y concordantes de la Ley 80 de 1993 resultan plenamente aplicables a su interpretación, alcance y exigibilidad[5].

El alcance material de esta obligación no es objeto de inferencia interpretativa: fue expresamente pactado por las partes. La Cláusula 48 de los Contratos n.º 087, 088 y 089 de 2008, bajo el título «DEVOLUCIONES», dispone literalmente:

> «Será objeto de devolución a la finalización del contrato por cualquier causa y sin costo alguno, la totalidad del software, incluida la base de datos del catastro de suscriptores desarrollada, con todas sus actualizaciones, modernizaciones y demás variaciones resultantes de un proceso permanente de adaptación y mejoramiento. Junto con la información se entregará toda la base documental que soporta la misma, debidamente catalogada y organizada, así como los programas (software) utilizados para el manejo de la base de datos, incluyendo las plataformas y los desarrollos realizados sobre ellas. El OPERADOR adoptará las medidas que sean necesarias para que las licencias respectivas puedan transferirse a la EMSIRVA E.S.P. a la finalización del contrato, sin costo alguno para ésta.
>
> Así mismo, el OPERADOR deberá devolver todas las bases de datos con la información comercial, operativa, y de cualquier otro tipo que hubiera recibido o adquirido durante la ejecución del contrato.
>
> Un mes antes de la terminación del contrato el Operador informará, por un medio masivo de comunicación, que la Empresa prestadora dentro del contrato de condiciones

[5] Sobre la aplicación del régimen de la Ley 80 de 1993 a las cláusulas exorbitantes incorporadas a contratos de empresas de servicios públicos: Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 1997; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 704 de 1995; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Concepto 185 de 2021. Resolución CRA 151 de 2001.

> uniformes (artículo 128 de la Ley 142 de 1994) a partir de la terminación el contrato será EMSIRVA E.S.P., sin perjuicio de lo establecido en el artículo 9° de la Ley 142 de 1994. (…)».[6]

Tres precisiones se desprenden del propio tenor literal: primero, que la obligación de devolución opera «a la finalización del contrato por cualquier causa» —cobertura que incluye, como se acreditará, el vencimiento ordinario del plazo el 28 de enero de 2026—; segundo, que su objeto no se limita a infraestructura física sino que comprende, expresamente, el catastro de suscriptores, las bases documentales y comerciales, los programas (software), las plataformas y los desarrollos asociados, es decir, justamente los activos intangibles cuya disponibilidad condiciona la continuidad material del servicio; y tercero, que la cláusula impone al operador, un mes antes de la terminación, un deber de información pública sobre la asunción de los Contratos de Condiciones Uniformes por EMSIRVA E.S.P.

En segundo lugar, con independencia del régimen sustantivo —público o privado— bajo el cual se haya celebrado el contrato, la cláusula de reversión, cuando hubiera sido efectivamente pactada por las partes, es ley para ellas en los términos del artículo 1602 del Código Civil. Su exigibilidad no depende, en tal supuesto, de la calificación del contrato como estatal o privado, sino de la fuerza obligatoria del acuerdo. La reversión, además, no es una construcción exclusiva del derecho administrativo: es una figura propia de los contratos de naturaleza concesional, mediante la cual los bienes y elementos directamente afectos a la prestación del servicio retornan al concedente al término del contrato, sin compensación adicional, en tanto su afectación al servicio constituye condición material de la continuidad en la prestación.

En cualquier caso, en los contratos de operación EMSIRVA E.S.P. en liquidación previó un régimen en el que, sin desplazar la titularidad jurídica del servicio en cabeza del prestador oficial, externalizó la operación material a cuatro contratistas privados, configurando así una relación tripartita —titular del servicio, operador y usuarios— en la que los Contratos de Condiciones Uniformes operaron como nexo jurídico permanente entre el titular y los suscriptores. Esta disociación entre titularidad jurídica y operación material no constituye un rasgo contingente del modelo, sino su elemento constitutivo: es, precisamente, lo que permite sostener que a pesar de diecisiete (17) años de prestación material por los contratistas, el universo de usuarios permaneció jurídicamente adscrito a EMSIRVA, en tanto los operadores actuaron en nombre y por cuenta del prestador oficial.

De esta arquitectura se deriva el régimen de los bienes, activos e intangibles afectos al servicio público: la afectación —concepto cardinal de la teoría general de los servicios públicos, conforme al cual determinados bienes quedan funcionalmente subordinados a la continuidad de una actividad de interés general y, por esa subordinación, sustraídos al

[6] Página 32, índice 073 de SAMAI. Página 31, índice 074 de SAMAI. Página 46, índice 075 de SAMAI. Página 32, índice 077 de SAMAI.

régimen ordinario de la propiedad y la libre disposición patrimonial— produce un efecto jurídico que trasciende tanto la identidad contractual del operador como sus mutaciones corporativas, en la medida en que los catastros, los sistemas de información, las bases comerciales y los demás registros desarrollados durante la ejecución no quedan adscritos a la esfera patrimonial del operador qua persona jurídica, sino al servicio qua función pública. Es esta afectación la que sustenta la exigibilidad de la reversión.

3.4. Régimen liquidatorio: Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y Decreto 2555 de 2010

La liquidación de las empresas de servicios públicos domiciliarios sometidas a toma de posesión por la Superintendencia se rige, por remisión expresa, por las normas aplicables a la liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, contenidas hoy en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero —Decreto 663 de 1993— y en el Decreto 2555 de 2010, en lo pertinente. De este último cobran especial relevancia los artículos 9.1.3.5.9 y siguientes, así como los artículos 9.1.3.6.5 y 9.1.3.6.6 —citados expresamente en los actos administrativos de prórroga—, sobre las etapas preclusivas del proceso liquidatorio, la calificación y graduación de créditos, el régimen del pasivo cierto no reclamado y la terminación de la existencia jurídica de la entidad.

De este conjunto normativo se desprende, sin lugar a equívoco, que la liquidación forzosa administrativa no constituye una situación jurídica indefinida ni un régimen contractual alternativo, sino un instituto técnicamente reglado, dogmáticamente caracterizado por tres rasgos estructurales concurrentes que el operador judicial no puede pasar por alto. En primer lugar, su carácter excepcional: la liquidación solo encuentra justificación constitucional y legal en la medida en que persistan, en la entidad intervenida, las causales del artículo 59 de la Ley 142 de 1994 que motivaron originariamente la toma de posesión, de suerte que la subsistencia de la medida queda jurídicamente subordinada a la subsistencia de sus presupuestos causales.

En segundo lugar, su carácter finalístico o teleológico: el instituto está orientado, por definición y sin ambigüedad alguna, a la extinción ordenada de la persona jurídica intervenida —«terminación de la existencia jurídica de la entidad», en los términos del propio Decreto 2555 de 2010—, y no a la administración indefinida de relaciones contractuales o de activos operativos.

Y, en tercer lugar, su carácter preclusivo: el trámite se desenvuelve a través de etapas sucesivas e irreversibles cuya función es conducir, de manera lineal y progresiva, al cierre del proceso. De esta caracterización emanan límites correlativos al margen de configuración de la autoridad de intervención: la prolongación temporal de la medida solo es legítima si conduce a la culminación de etapas pendientes; cualquier prolongación que persiga propósitos distintos —y, en particular, el sostenimiento indefinido de relaciones contractuales sobre bienes cuya titularidad debió haber sido restituida al ente territorial titular del servicio— se sitúa por fuera del régimen y configura, técnicamente, una desviación

del fin de la actuación administrativa: vicio que la teoría general del acto administrativo, sólidamente arraigada en la jurisprudencia del Consejo de Estado, sanciona cuando una competencia reglada se ejerce para la consecución de un propósito ajeno al previsto por el ordenamiento que la confiere, aun cuando los elementos formales del acto se preserven incólumes.

Esta caracterización no opera en el caso sub examine como mera categoría abstracta: explica con precisión —y agrava jurídicamente— la anomalía institucional que subyace al presente trámite. La propia Superintendencia ha reconocido, en pronunciamientos formales que obran en este Honorable Tribunal dentro del expediente 76001-23-33-000-2025-00408-00, que las causales originarias de la intervención fueron sustancialmente superadas. Mediante oficio 20241004328601 del 8 de octubre de 2024, el entonces Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios admitió, sin matices ni reservas, que se estudiaban «mecanismos que permitirían la devolución de la empresa a la Alcaldía de Cali»; reconocimiento institucional al que se suman tres hitos convergentes que conjuntamente configuran el agotamiento normativo del régimen:

1) La asunción del pasivo pensional —única causal sustantiva subsistente al momento del último ciclo de prórrogas— por el Distrito Especial de Santiago de Cali mediante el Convenio n.º 4137.010.26.1.365 de 2024[7], perfeccionado con la cesión de la posición contractual del contrato de fiducia pensional n.º 008 de 2004, materializada el 6 de diciembre de 2024.

2) La expedición, por el liquidador, de la Resolución n.º 100-27-017 del 28 de febrero de 2025, ordenando el pago total de las obligaciones reconocidas a los acreedores a cargo de la masa, y de la Resolución n.º 100-27-022 del 17 de marzo de 2025, constituyendo la provisión a favor de los acreedores no comparecientes en los términos del artículo 9.1.3.5.9 del Decreto 2555 de 2010 —ambas resoluciones, manifestación inequívoca del cierre material del trámite—.

3) La fijación, por la propia Superintendencia, del 30 de junio de 2026 como término final del plazo liquidatorio en su versión vigente. Considerados en conjunto, estos elementos no constituyen indicios sino constataciones jurídicas: el régimen liquidatorio ha agotado su función normativa, y la única tarea que legítimamente puede albergar es la conducción ordenada del cierre.

Una entidad cuya extinción jurídica está, conforme al propio régimen y al propio acto de la autoridad de intervención, técnicamente acotada en el tiempo, no puede legítimamente comprometer la operación del servicio por dos (2) años adicionales —con una proyección de

[7] Índice 049 de SAMAI, página 193.

ejecución hasta el 21 de mayo de 2028— sobre activos cuya titularidad debió retornar, hace tiempo, al titular del servicio. Hacerlo configura, por un lado, una desviación del fin del régimen liquidatorio, en cuanto utiliza un instrumento legalmente orientado a la extinción para un propósito —la perpetuación de relaciones contractuales sobre el servicio— ajeno al diseño normativo; y, por otro, una vulneración del principio de buena fe, previsto en el artículo 83 superior, y expresión del *venire contra factum proprium non valet*, en tanto la propia Superintendencia no puede sostener simultáneamente que la entidad ha superado sus causales y se trabaja en su devolución al Distrito, y que, no obstante esa admisión, dicha entidad puede comprometerse por años más allá de su propia subsistencia jurídica.

4. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y DE LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS

La caracterización precedente exige un desarrollo dogmático específico, en tanto el problema jurídico planteado no se agota en el plano de la teoría general del acto administrativo —desviación del fin del régimen liquidatorio—, sino que se manifiesta, con autonomía y particular intensidad, en el plano de la buena fe objetiva y de su expresión técnica en la doctrina de los actos propios.

El principio de buena fe, consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, impone a las autoridades un estándar de coherencia institucional cuyo desconocimiento configura una infracción autónoma del orden constitucional. La doctrina del *venire contra factum proprium non valet* exige la concurrencia de tres elementos: (i) una conducta jurídicamente relevante y eficaz adoptada por el sujeto; (ii) una conducta ulterior contradictoria con la primera; y (iii) la generación, en terceros de buena fe, de una expectativa legítima sustentada en la primera conducta. La proscripción de la contradicción no es una exigencia meramente lógica sino jurídica: las instituciones del Estado no pueden, sin agraviar la confianza legítima del ciudadano y del ente territorial titular del servicio, articular dos posiciones institucionales mutuamente excluyentes sobre el mismo objeto y dentro del mismo arco temporal.

En el presente asunto, los tres elementos concurren con claridad. La conducta institucional desplegada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y por la agente liquidadora durante los años 2024 y 2025 configura una cadena coherente y articulada de actos propios que, valorados en su conjunto, expresan una posición institucional inequívoca: el agotamiento del régimen liquidatorio y la transición orientada a la devolución del servicio al titular territorial. Esta cadena, en orden cronológico, comprende los siguientes eslabones:

4.1. El reconocimiento institucional formal de los avances de la transición (oficio SSPD n.º 20241004328601 del 8 de octubre de 2024)

El entonces Superintendente Dagoberto Quiroga Collazos afirmó textualmente que «en espacios y reuniones de trabajo conjuntos, realizados con la Liquidadora de EMSIRVA E.S.P., el Alcalde del Distrito de Santiago Cali, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se han considerado mecanismos que permitirían la devolución de la empresa

a la Alcaldía de Cali». El pronunciamiento, lejos de constituir una manifestación abstracta o exploratoria, alude a reuniones efectivamente celebradas y a mecanismos efectivamente considerados; refiere, además, que «desde EMSIRVA E.S.P. en liquidación, con el acompañamiento de los asesores especialistas del Fondo Empresarial de esta Superintendencia, se adelantan los análisis pertinentes para continuar garantizando de manera efectiva la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Cali». La manifestación es, por su forma, su autor y su contenido, jurídicamente relevante y eficaz en los términos exigidos por la doctrina de los actos propios.

4.2. La eliminación de la única causal sustantiva subsistente (Convenio interadministrativo n.º 4137.010.26.1.365 de 2024 [8] y cesión de la posición contractual del contrato de fiducia pensional n.º 008 de 2004[9])

Mediante la Cláusula Segunda del referido Convenio, «el DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI asumirá el pago de las obligaciones pensionales de EMSIRVA ESP EN LIQUIDACIÓN, lo cual incluye las mesadas pensionales, cuotas partes, contingencias judiciales y los gastos de administración asociados a dichas obligaciones, a partir del 1.º de noviembre de 2024»; estipulándose, igualmente, que el Distrito asume «tanto las obligaciones pensionales ciertas e indiscutibles como las contingentes». La cesión de la posición contractual del contrato de fiducia pensional se materializó el 6 de diciembre de 2024. Con ello, el pasivo pensional —única causal sustantiva del artículo 59 de la Ley 142 de 1994 que aún subsistía al iniciar el último ciclo de prórrogas— quedó normativa y materialmente extinguido en cabeza de EMSIRVA E.S.P. en liquidación.

4.3. El cierre material de la masa de acreedores (Resoluciones del liquidador n.º 100-27-017 del 28 de febrero de 2025 y n.º 100-27-022 del 17 de marzo de 2025)

La primera ordenó el pago total de las obligaciones reconocidas a los acreedores a cargo de la masa; la segunda ordenó la constitución de la provisión a favor de los acreedores no comparecientes, en los términos del artículo 9.1.3.5.9 del Decreto 2555 de 2010. Ambas resoluciones constituyen actos típicos de la etapa preclusiva final del proceso liquidatorio y de su cierre material: agotada la calificación y graduación de créditos, satisfechos los acreedores reconocidos y constituida la provisión legalmente exigida, no resta sino la terminación de la existencia jurídica de la entidad.

[8] Ídem.

[9] Convenio 4137.010.26.1.365, cláusula segunda. Ibidem.

4.4. La fijación expresa, por la propia Superintendencia, del término final del plazo liquidatorio (Resoluciones SSPD n.º 20251000376675 del 4 de agosto de 2025[10] y n.º 20251000744515 del 26 de diciembre de 2025[11])

La autoridad de intervención fijó el 30 de junio de 2026 como término final del plazo, sin contemplar prórroga ulterior. El acto administrativo define, en cabeza de su autor, el horizonte temporal dentro del cual la entidad intervenida puede legítimamente subsistir y, correlativamente, el horizonte dentro del cual puede asumir obligaciones jurídicamente exigibles.

Frente a esta cadena institucionalmente coherente, la apertura del Proceso de Selección n.º 001-2026 el 22 de abril de 2026, con plazo de ejecución de dos (2) años y proyección de ejecución hasta el 21 de mayo de 2028, configura una conducta institucional radicalmente contradictoria con los actos previos. La contradicción se acentúa, además, con un quinto eslabón anterior al proceso de selección y particularmente revelador del giro de posición institucional: mediante respuesta del 13 de junio de 2025 [12] a un derecho de petición presentado por un ciudadano el 6 de junio de 2025[13], la Superintendencia sostuvo, contra todo lo previamente expresado, que «no existían las condiciones propicias para dar por terminada la intervención de la empresa EMSIRVA E.S.P.»; pronunciamiento emitido apenas ocho (8) meses después del oficio del Superintendente Quiroga Collazos, sin que medie evidencia, en el expediente ni en el discurso institucional, de hecho sobreviniente alguno que justifique tan abrupto cambio de criterio.

La articulación de estas seis manifestaciones institucionales —reconocimiento del avance hacia la devolución (octubre 2024); asunción del pasivo pensional por el Distrito y cesión de la fiducia (noviembre-diciembre 2024); pago total a la masa de acreedores (febrero-marzo 2025); negativa a dar por terminada la intervención (junio 2025); fijación del 30 de junio de 2026 como término final (agosto y diciembre 2025); y, no obstante todo lo anterior, apertura del Proceso n.º 001-2026 con proyección a 2028 (abril 2026)— resulta lógicamente irreconciliable. La Superintendencia y el liquidador no pueden, sin incurrir en la prohibición del *venire contra factum proprium*, sostener simultáneamente que la empresa ha agotado las causales de intervención y se prepara para su devolución al Distrito, que la masa de acreedores ha sido cerrada y solo resta la terminación de su existencia jurídica, que el plazo liquidatorio vence el 30 de junio de 2026, y que, no obstante todo ello, EMSIRVA puede legítimamente comprometerse por dos años adicionales hasta mayo de 2028 sobre activos cuya titularidad debió haber retornado, hace tiempo, al Distrito.

[10] Índice 040 de SAMAI.
[11] Índice 105 de SAMAI.
[12] Índice 007 y 108 de SAMAI.
[13] Índice 008 de SAMAI.

A esta cadena institucional se suma un acto propio contractual igualmente relevante. La Cláusula 48 de los Contratos n.º 087, 088 y 089 de 2008 —transcrita en el numeral precedente— impuso a los operadores el deber positivo de informar, un mes antes de la terminación del contrato y por medio masivo de comunicación, que EMSIRVA E.S.P. asumiría la titularidad del Contrato de Condiciones Uniformes a partir de la finalización del plazo contractual. Tratándose de contratos cuyo plazo venció el 28 de enero de 2026, dicho deber debió haberse cumplido a más tardar el 28 de diciembre de 2025. La omisión absoluta de este deber positivo de información, sumada al posterior pronunciamiento de EMSIRVA del 26 de febrero de 2026 sobre una pretendida «vigencia bajo transición» de los contratos, configura una conducta contractual abiertamente contradictoria con la propia estipulación pactada por las partes, oponible tanto a los operadores como a EMSIRVA E.S.P. en liquidación, en su condición de contratante obligada a exigir su cumplimiento.

Esta contradicción vulnera la confianza legítima generada en el Distrito Especial de Santiago de Cali —que adoptó decisiones presupuestales, institucionales y operativas de la mayor relevancia con fundamento en los actos propios de la Superintendencia, particularmente la asunción del pasivo pensional— y compromete las expectativas razonables de los aproximadamente novecientos mil (900.000) usuarios del servicio, cuya prestación material depende de la estabilidad institucional del titular del servicio.

5. PRETENSIONES

Por lo anterior, Asocapitales solicita respetuosamente su reconocimiento como coadyuvante del Distrito Especial de Santiago de Cali, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, en atención a su interés legítimo en la defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con la continuidad, eficiencia y estabilidad en la prestación del servicio público esencial de aseo.

6. NOTIFICACIONES

1) Asocapitales recibe notificaciones electrónicas en el correo institucional info@asocapitales.co.

2) En mi calidad de apoderado, recibiré las notificaciones en el correo electrónico nicolas.otero@aol.com. También pueden contactarme en el número celular +57 (313) 262-5330.

7. PRUEBAS

1) Informe Final AGEI Especial al proceso liquidatorio de EMSIRVA E.S.P.

2) Oficio con radicado 20264112010000801 del 30 de abril de 2026 del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Santiago de Cali.

3) Resolución del liquidador n.º 100-27-017 del 28 de febrero de 2025.

4) Resolución del liquidador n.º 100-27-022 del 17 de marzo de 2025.

8. ANEXOS

1) Certificado de existencia y representación de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.

2) Poder para actuar en el proceso.

3) Pruebas anunciadas.

Cordialmente,

Abg. Nicolás Otero Álvarez
Cédula de ciudadanía 1 032 466 466
Tarjeta profesional 336 900