

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **19**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-250

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

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 - 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

¹ Radicados

TEMA: COMITÉS DE DESARROLLO Y CONTROL SOCIAL

Subtemas: Naturaleza y finalidad de los Comités de Desarrollo y Control Social - Funciones de los Comités de Desarrollo y Control Social y sus Vocales, frente a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliario - Alcance y límites de la información que pueden solicitar los Comités de Desarrollo y Control Social y sus Vocales de Control.

² “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 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

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 alcance de las facultades del Comité de Desarrollo y Control Social y del Vocal de Control para requerir información a una empresa de servicios públicos domiciliarios de economía mixta, las cuales serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1712 de 2014⁶

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, rad. 11001-03-24-000-2017-00474-00

Manual de Comités de Desarrollo y Control Social y del Vocal de Control
Concepto Unificado No. 5 de 2009 (Actualizado el 18 de marzo de 2021)

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-17

Concepto SSPD-OJ-2010-47

Concepto SSPD-OJU-2012-46

Concepto SSPD-OJU-2025-185

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones jurídicas que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, por cuanto se expiden conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Claro lo anterior, y con el fin de brindar criterios generales de orientación sobre el asunto objeto de consulta, a continuación, se desarrollarán algunas consideraciones en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) naturaleza y finalidad de los Comités de Desarrollo y Control Social; (ii) funciones de los Comités de Desarrollo y Control Social y sus Vocales, frente a las empresas

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."

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

⁶ "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."

prestadoras de servicios públicos domiciliario y (iii) alcance y límites de la información que pueden solicitar los Comités de Desarrollo y Control Social y sus Vocales de Control.

i) Naturaleza y finalidad de los Comités de Desarrollo y Control Social.

Si bien la Ley 142 de 1994 no definió la figura de los Comités de Desarrollo y Control Social, de acuerdo con lo previsto en el Título V “REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS”, es posible concluir que esta herramienta constituye un mecanismo especial de participación ciudadana, propio del régimen de los servicios públicos domiciliarios, el cual está integrado por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales del servicio, cuya finalidad es permitir la participación directa de la comunidad en la gestión, seguimiento y fiscalización de la prestación del servicio público domiciliario.

Sobre su organización, el artículo 62 de la norma en cita, dispuso:

“Artículo 62. Organización. En desarrollo del artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, en todos los municipios deberán existir “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios” compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere esta Ley, sin que por el ejercicio de sus funciones se causen honorarios.

La iniciativa para la conformación de los comités corresponde a los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales. El número de miembros de los comités será el que resulte de dividir la población del respectivo municipio o distrito por 10.000, pero no podrá ser inferior a cincuenta (50). Para el Distrito Capital el número mínimo de miembros será de doscientos (200).

Para ser miembro de un “Comité de Desarrollo y Control Social”, se requiere ser usuario suscriptor o suscriptor potencial del respectivo servicio público domiciliario, lo cual se acreditará ante la Asamblea y el respectivo Comité, con el último recibo de cobro o, en el caso de los suscriptores potenciales, con la solicitud debidamente radicada en la respectiva empresa.

La participación de un usuario, suscriptor o de un suscriptor potencial en todas las Asambleas y deliberaciones de un “Comité de Desarrollo y Control Social” será personal e indelegable.

Los Comités se darán su propio reglamento y se reunirán en el día, lugar y hora que acuerden sus miembros según registro firmado por todos los asistentes que debe quedar en el Acta de la reunión.

Una vez constituido un comité, es deber de las autoridades municipales y de las empresas de servicios públicos ante quien soliciten inscripción reconocerlos como tales. Para lo cual se verificará, entre otras cosas que un mismo usuario, suscriptor o suscriptor potencial no pertenezca a más de un comité de un mismo servicio público domiciliario.

Cada uno de los comités elegirán, entre sus miembros y por decisión mayoritaria, a un "Vocal de Control", quien actuará como su representante ante las personas prestadoras de los servicios públicos de que trata la presente Ley, ante las entidades territoriales y ante las autoridades nacionales en lo que tiene que ver con dichos servicios públicos. Este "vocal" podrá ser removido en cualquier momento por el comité, en decisión mayoritaria de sus miembros.

"Las elecciones del vocal de control podrán impugnarse ante el Personero del Municipio donde se realiza la Asamblea de elección".

En las elecciones a que se refiere el presente artículo, será causal de mala conducta para cualquier servidor público y, en general, para cualquier funcionario de una persona prestadora de uno o varios de los servicios públicos a que se refiere la presente Ley, entorpecer o dilatar la elección, coartar la libertad de los electores o intervenir de cualquier manera en favor o en contra de los candidatos.

Corresponderá al alcalde de cada municipio o distrito velar por la conformación de los comités."

Así, la Ley 142 de 1994 dispone que los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios se constituyen por iniciativa de los propios usuarios y, una vez conformados, deben ser reconocidos por las autoridades municipales y los prestadores, eligiendo cada Comité, por mayoría de sus miembros, un Vocal de Control encargado de representarlo ante los prestadores, las entidades territoriales y las autoridades nacionales en los asuntos relacionados con los servicios públicos domiciliarios.

Para efectos de precisar el alcance de lo expuesto, resulta pertinente acudir a lo señalado por esta Oficina en el Concepto SSPD-OJ-2010-47, en los siguientes términos:

(...) De otro lado, el sector de los servicios públicos domiciliarios, contiene un régimen especial de fiscalización de la gestión de las empresas que prestan tales servicios, denominado "Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios".

A través de dicho régimen de control, los Comités de Control Social por intermedio de vocales de control, pueden acceder a la información de las empresas, y en particular de los auditores de gestión y resultados (Ley 142 de 1994, artículos 62 y s.s.), de manera que se posibilita el cumplimiento de su actividad.

De manera que con la expedición de la Ley 142 de 1994, a los Comités de Desarrollo y Control Social les fueron asignadas funciones encaminadas a asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos.

En otras palabras, en el sector de los servicios públicos como en ningún otro sector de la economía, se creó un sistema especial de control ciudadano en la gestión de esta clase de servicios, con funciones tan importantes como proponer a las empresas prestadoras planes y programas encaminados a resolver las deficiencias en la prestación de los mismos (numeral 63.1 del artículo 63 de la Ley 142 de 1994).

De cada Comité de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios, se deberá elegir un vocal de control (artículo 62 de la Ley 142 de 1994). Este vocal debe cumplir con sus funciones dentro de su jurisdicción y según el servicio para el cual fue elegido.

Dentro de las funciones asignadas a los vocales de control al tenor de lo dispuesto por el artículo 64 íbidem, se destacan las siguientes:

“64.1.- Informar a la comunidad acerca de sus derechos y deberes en materia de servicios públicos domiciliarios, y ayudarlos a defender aquellos y a cumplir éstos.

64.3.- Dar atención oportuna a todas las consultas y tramitar las quejas y denuncias que formulen al Comité”.

Además, los vocales de control son representantes de los usuarios del respectivo servicio ante la empresa, ante la alcaldía y frente a las autoridades nacionales que tienen que ver con el servicio por el cual fue elegido, por tanto, pueden promover las medidas correctivas que sean de competencia de cada una de ellas (artículo 64.2 de la Ley 142 de 1994). (...)”

De este modo, los Comités de Desarrollo y Control Social constituyen un mecanismo especial de participación ciudadana, propio del régimen de los servicios públicos domiciliarios, cuya función principal es ejercer un control social permanente sobre la prestación del servicio, promover su mejoramiento y garantizar la protección de los derechos de los usuarios, a través de un Vocal de Control, quien representa al Comité ante la empresa prestadora, las autoridades territoriales y las autoridades nacionales del sector.

(ii) Funciones de los Comités de Desarrollo y Control Social y sus Vocales, frente a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios

En este contexto, resulta pertinente precisar el alcance de las atribuciones que la Ley 142 de 1994 reconoce a los Comités de Desarrollo y Control Social y sus Vocales, en relación con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Sobre el particular, los artículos 63 y 64 de la citada ley, señalan las funciones que corresponden a estos, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 63. FUNCIONES. *Con el fin de asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos domiciliarios, los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios ejercerán las siguientes funciones especiales:*

63.1. Proponer a las empresas de servicios públicos domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

63.2. Procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios, en concertación con las empresas de servicios públicos domiciliarios y los municipios.

63.3. *Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación.*

63.4. *Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos; examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto.*

63.5. *<Numeral INEXEQUIBLE>.*

ARTÍCULO 64. FUNCIONES DEL «VOCAL DE CONTROL». *Los vocales de los comités cumplirán las siguientes funciones:*

64.1. *Informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de servicios públicos domiciliarios, y ayudarlos a defender aquellos y cumplir éstos. <sic>*

64.2. *Recibir informes de los usuarios acerca del funcionamiento de las empresas de servicios públicos domiciliarios, y evaluarlos; y promover frente a las empresas y frente a las autoridades municipales, departamentales y nacionales las medidas correctivas, que sean de competencia de cada una de ellas.*

64.3. *Dar atención oportuna a todas las consultas y tramitar las quejas y denuncias que plantee en el comité cualquiera de sus miembros.*

64.4. *Rendir al comité informe sobre los aspectos anteriores, recibir sus opiniones, y preparar las acciones que sean necesarias.*

Es obligación de las empresas de servicios públicos domiciliarios tramitar y responder las solicitudes de los vocales.”

Bajo este entendido, como ya se indicó líneas atrás, el Comité ejerce un control permanente sobre la prestación del servicio público domiciliario y la gestión del prestador en aquellos aspectos que inciden en los usuarios, actuando como un órgano colectivo orientado a formular propuestas de mejora, mientras que el Vocal de Control se constituye como el interlocutor entre estos y la empresa prestadora. En el marco de estas funciones, pueden: i) acceder a información relevante para el ejercicio del control social; ii) canalizar las quejas, consultas y necesidades de los usuarios; iii) formular propuestas encaminadas a mejorar la prestación del servicio; y iv) promover la adopción de medidas correctivas ante el prestador o las autoridades competentes.

En relación con las funciones de los Vocales de Control, esta Oficina, mediante el Concepto SSPD-OJU-2012-46, precisó:

“(…) Así las cosas, los vocales de control ejercen funciones de representación destinadas a prestar un servicio a la comunidad de usuarios y suscriptores de servicios públicos como una forma de control social y de participación comunitaria en defensa del interés general, cuya actividad de fiscalización se encuentra limitada en el tipo de empresa objeto de control, tal como se ha reiterado en el concepto Unificado No. SSPD-OJU-2010-017.

*En ese orden de ideas, en atención a su pregunta sobre si **¿Es posible que un vocal de control lleve a cabo un seguimiento desde lo financiero a la unidad de servicios públicos del municipio?** y **¿Cuál es la norma que lo permite?**, en efecto es posible, siempre que lo haga en representación del Comité de Desarrollo y Control Social, al que pertenece, toda vez que éste tiene como función principal, la de organizar la participación comunitaria en la vigilancia de la gestión y en la fiscalización de las entidades de carácter privado, oficial o mixto, que presten los servicios públicos domiciliarios definidos en el artículo primero de la Ley 142 de 1994 y la norma que lo permite es el artículo 63 de la Ley 142 de 1994.”*

En este sentido, los vocales de control, en representación del Comité de Desarrollo y Control Social al que pertenecen, pueden realizar seguimiento a los aspectos financieros; no obstante, el ejercicio de esta función no supone un acceso absoluto a la información, pues este se encuentra sujeto a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico, particularmente respecto de aquella sometida a reserva legal.

Así, de conformidad con los artículos 19 y 21 de la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública), la información exceptuada por disposición legal no puede ser divulgada, por lo que su entrega debe ser negada de manera motivada por el sujeto obligado, de modo que, el ejercicio de las funciones de vigilancia y fiscalización deberán desarrollarse dentro del marco establecido por el ordenamiento jurídico y respetando las reservas legalmente previstas.

(iii) Alcance y límites de la información que pueden solicitar los Comités de Desarrollo y Control Social y sus Vocales de Control

El ejercicio del control social sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios supone, entre otros aspectos, la posibilidad de que los Comités de Desarrollo y Control Social y los Vocales de Control conozcan la información relacionada con la gestión de los prestadores, en cuanto esta resulte necesaria para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido atribuidas. En este contexto, el acceso a la información constituye un instrumento fundamental para el adecuado ejercicio de sus labores de vigilancia, fiscalización y participación.

Bajo esta premisa, resulta necesario señalar que el ordenamiento jurídico establece los parámetros que delimitan el alcance de esta facultad, si bien el artículo 64 de la Ley 142 de 1994 reconoce a los Vocales de Control la posibilidad de exigir información para el ejercicio de sus funciones, ello no supone un régimen de acceso privilegiado o más amplio que el reconocido a los usuarios en general, por el contrario, de conformidad con el numeral 9.4 del artículo 9 de la misma ley, la información debe ser completa, precisa y oportuna, siempre que no tenga carácter secreto o reservado conforme a la ley.

Lo anterior debe entenderse en armonía con el artículo 74 de la Constitución Política y con la Ley 1712 de 2014, conforme a los cuales el acceso a la información constituye la regla general, mientras que las restricciones son excepcionales y deben encontrarse expresamente previstas en la Constitución o en la ley.

Esta interpretación ha sido la acogida por esta Oficina en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-17, en el cual se precisó:

“3.11. ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.

De conformidad con el artículo 64 de la ley 142 de 1994, para el ejercicio de sus funciones, los vocales pueden exigir información a las empresas de servicios públicos. Esta norma es concordante con el numeral 9.4 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, según la cual los usuarios tienen derecho a solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna sobre todas las actividades y operaciones directas e indirectas de las empresas de servicios públicos, salvo aquella que sea reservada o secreta según la ley.

Por consiguiente, los Vocales no tienen privilegio especial para acceder a la información de las empresas. En otras palabras, los vocales tienen la misma restricción de acceso a la información que tiene cualquier usuario, y por lo tanto no pueden acceder a información que tenga el carácter de confidencial, secreta o reservada según la ley.”

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, en decisión del 1 de julio de 2021⁷, señaló:

“(…) tal como se dejó expuesto en el acápite correspondiente al desconocimiento del precedente, las sentencias T-181 de 26 de marzo de 2014, C-274 de 9 de mayo de 2013, y C-951 de 4 de diciembre de 2014 proferidas por la Corte Constitucional, en su orden: i) definen como documentos privados, sujetos a reserva, a aquellos emanados del ejercicio de las funciones propias de la entidad, en un escenario donde resulta necesario que se compita en igualdad de condiciones, ii) establecen una reserva a la información sobre proyectos de inversión de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, y iii) exponen el fundamento de la reserva de las informaciones y documentos protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas de servicios públicos.

Además, en la sentencia T-181 de 26 de marzo de 2014 la Corte Constitucional puntualiza que tendrán carácter de documento público aquellos que estén relacionados con el cumplimiento de la prestación del servicio público que le corresponda por ley, al igual que los que sean producto del ejercicio de prerrogativas propias de una entidad pública, respecto de los cuales el ciudadano tendrá la posibilidad de acceder a ellos, salvo que exista una reserva legal expresa.

(…)

Sin embargo, no resulta pertinente ordenar la expedición de: “[3]” Copia del Acta N° 003 del 1° de enero de 2017, “[5]”. Presupuesto de ingresos, “[6]” Presupuestos de gastos de funcionamiento, servicios personales y gastos generales e inversión, en tanto tal documentación puede contener datos o información relacionada con la actividad financiera y comercial o con los planes estratégicos de la empresa de servicios públicos, la cual tiene carácter reservado de conformidad con el artículo 24, numeral 6 de la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.”

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1.º de julio de 2021, rad. 11001-03-24-000-2017-00474-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

De acuerdo con lo anterior, el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, incluidos los Vocales de Control, debe ejercerse dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y en relación con la información que resulte pertinente para el ejercicio de sus funciones de control social.

En este orden, debe precisarse que se encuentran sometidos a reserva legal aquellos documentos cuya divulgación pueda comprometer información protegida por el secreto comercial o industrial, así como aquella relacionada con aspectos estratégicos, financieros, técnicos u operativos de los prestadores; dentro de esta categoría pueden encontrarse, según las circunstancias y el contenido de la información, documentos tales como las actas de junta directiva, los presupuestos de ingresos y los presupuestos de gastos de funcionamiento, cuando su divulgación se encuentre amparada por alguna de las causales de reserva previstas en la ley.

Interpretación que ha sido reiterada por esta Oficina en diversos pronunciamientos, entre los cuales se encuentra el Concepto SSPD-OJU-2022-185, en el que, al analizar el derecho de acceso a la información pública, se señaló lo siguiente:

“(vi) Información reservada de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Respecto al derecho de acceso a la información pública, la Superintendencia mediante Concepto SSPD-OJ-2016-608, se refirió al tema en los siguientes términos:

*“(...) La Ley 1712 de 2014, es una **ley estatutaria que regula el derecho fundamental de acceso a la información pública**, consagrado en el artículo 74 de la Constitución Política, dicho derecho se desarrolló y perfeccionó con los pronunciamientos jurisprudenciales realizados por la Corte Constitucional hasta que el Congreso de la República tramitó y expidió la citada ley.*

*El artículo 5 de dicho cuerpo normativo estatutario indica, **en forma taxativa, quienes son las personas que deben aplicar esta ley**, denominándolas sujetos obligados, entendiéndose la expresión como **aquellas personas responsables de entregar la información solicitada**, al tenor el precepto señala:*

*“**Artículo 5o. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:*

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;

(...)

c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;

Establece claramente el artículo citado, que **todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios, son sujetos obligados a entregar la información que les sea solicitada.** En este punto es imprescindible señalar, que si el prestador es una empresa de servicios públicos clasificada como oficial, está obligada de acuerdo con el literal a, del artículo 5, dada su condición de entidad pública, pues no puede utilizar su objeto empresarial ni su giro ordinario social para evitar la aplicación completa de la Ley 1712.

Por otro lado, las empresas prestadoras clasificadas como mixtas o privadas y los demás agentes prestadores, son sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014, de acuerdo a lo dispuesto en el literal c, del artículo 5, previamente citado, **pero están condicionados a entregar la información que sea directamente relacionada con la prestación del servicio.**

Para obtener un entendimiento de la expresión “información directamente relacionada con el desempeño de su función” que, como ya se mencionó, es la información que están obligadas a entregar los prestadores de servicios públicos domiciliarios, diferentes a las empresas prestadoras clasificadas como oficiales, es menester indicar que esta hace referencia tanto al giro ordinario de los negocios como a lo que contempla el objeto social (...) (Subraya fuera de texto original)

En segundo lugar, el citado concepto apeló a la doctrina de la Superintendencia de Sociedades para definir el concepto de giro ordinario y objeto social de las empresas, así:

“(…) Sobre estas dos figuras -giro ordinario y objeto social- la Superintendencia de Sociedades en el Concepto Jurídico 220-016468 de 15-03-12, consideró:

“(…) Si bien el llamado giro ordinario de los negocios se encuentra determinado por las actividades que constituyen el objeto social, resultan oportunas algunas precisiones conceptuales en torno al empleo constante en la práctica mercantil de la referida expresión “giro ordinario de los negocios”. Partiendo de las anteriores consideraciones en cuanto al tema del objeto social, se concluye que este alude a las actividades que desarrolla o se propone realizar el ente social, al paso que solamente quedan cobijadas por “giro ordinario” aquellas actividades que en forma habitual u ordinaria, ejecuta la sociedad.

Advierte el profesor GAVIRIA GUTIÉRREZ... que “el objeto social tiene un significado de mayor amplitud que el giro ordinario, pues aquel comprende cuanto acto sea necesario o conveniente para realizar el fin social propuesto, ya sea de simple gestión ordinaria, como la compra de materias primas y la venta de productos elaborados, ya de gestión extraordinaria, como un traslado de las instalaciones industriales, un despido masivo, un cambio de marcas y demás signos distintivos”, de lo cual puede deducirse una relación de género a especie entre ambos conceptos, siendo el giro ordinario una especie que se enmarca al interior del genérico objeto social. Así las cosas, debe entenderse que el objeto social está circunscrito tanto al giro ordinario como a aquellas actividades que se adelantan de manera extraordinaria o esporádica...” (subraya la Oficina).

Se concluye entonces que la expresión señalada en el literal c) del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, **debe entenderse como aquella información que hace parte del objeto social de**

la prestadora, que incluye lo relacionado con el giro ordinario de sus negocios y toda aquella actividad que adelante de manera esporádica o extraordinaria.

(...).” (Subrayas y negrilla fuera del texto original)

Por último, el concepto en cita determina la regla general y las excepciones al acceso a la información pública, en los siguientes términos:

“(...) Conforme a lo esbozado, **cada prestador de servicios públicos domiciliarios debe determinar qué documentos o información entregará a quienes lo soliciten**, para ello debe aplicar la Ley 1712 de 2014, el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el tema y en especial las siguientes reglas señaladas en la sentencia C-274 de 2013:

“1) El acceso a la información pública es la regla y la reserva la excepción.

2) Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada y por escrito.

3) El derecho fundamental de acceso a la información pública no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones, pero dichas limitaciones están sometidas a estrictos requisitos.

4) El sujeto obligado o responsable, al establecer los procedimientos internos para asegurar el derecho de acceso a la información, no debe establecer requisitos o etapas previas que dilaten de manera irrazonable o desproporcionada el ejercicio de dicho derecho.

5) El titular del derecho fundamental de acceso a la información pública es toda persona y no es necesario acreditar un interés directo o una afectación personal.

6) La exigencia de que se expresen por escrito las razones de la reserva, asegura que la decisión del sujeto obligado no es arbitraria.

7) Debe siempre acreditarse que la reserva obedece a un fin constitucionalmente legítimo, importante y hasta imperioso, y que la restricción es razonable y proporcionada.”

Varias de las reglas transcritas hacen alusión a la reserva que reviste en ocasiones a algunos documentos o a cierta información, en estas situaciones, el sujeto obligado podrá negarse a entregar lo solicitado, respuesta que debe ser por escrito y motivada, pero antes de hacerlo deberá seguir las siguientes reglas consignadas en la sentencia C-491 de 2007:

“1) Donde quiera que no exista reserva legal expresa debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información.

2) Los límites del derecho de acceso a la información pública tienen reserva de ley.

3) La ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las

autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas.

4) La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público, pero no respecto de su existencia.

5) La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales, pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.

6) La reserva legal no puede cobijar información que por decisión constitucional deba ser pública.

7) La reserva debe ser temporal. Su plazo debe ser razonable y proporcional al bien jurídico constitucional que la misma busca proteger. Vencido dicho término debe levantarse.

(...)

La regla general es el acceso a la información pública, la excepción es la reserva, esta última debe estar señalada taxativa y únicamente en la Constitución o en una ley, por lo que no existirá reserva de información o de documentos en decretos, reglamentos, acuerdos, ordenanzas, entre otras.

Conforme a lo anterior, todos los prestadores de servicios públicos son sujetos obligados a entregar la información o documentos que les sean solicitados, si es una empresa de servicios públicos domiciliarios clasificada como oficial no puede utilizar su objeto empresarial para evitar la aplicación completa de la Ley 1712 y su decreto reglamentario; por su parte, los demás prestadores de servicios deben entregar la información que esté directamente relacionada con la prestación del servicio.

(...)” (Subraya fuera de texto)

*Por lo anterior, todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios, ya sea que se encuentren constituidos como empresas de servicios públicos o bajo cualquier otra forma asociativa (artículo 15 de la Ley 142 de 1994), **tienen el deber de entregar la información que esté directamente relacionada con la prestación del servicio**, esto es, **aquella información que hace parte de su objeto social y que incluye lo relacionado con el giro ordinario de sus negocios y toda aquella actividad que adelante de manera esporádica o extraordinaria.***

Adicionalmente, corresponderá al prestador señalar de forma taxativa cuál es la información que es objeto de reserva, la cual debe tener un soporte normativo por señalamiento de la Constitución o de la ley y esta solo puede operar con respecto a la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales.”

A la luz de lo expuesto, todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios están sujetos a las obligaciones de transparencia y acceso a la información previstas en la Ley 1712 de 2014; no

obstante, el alcance de dicha obligación depende de la naturaleza jurídica del prestador, mientras las empresas oficiales, en su condición de entidades públicas, se encuentran sometidas integralmente a la ley, las empresas mixtas o privadas y los demás agentes prestadores deben suministrar la información que se encuentre directamente relacionada con la prestación del servicio público, lo cual comprende el giro ordinario de sus negocios y todo lo que contempla su objeto social.

Aunado a lo anterior, resulta pertinente precisar que la función del Vocal de Control se encuentra orientada a la defensa de los intereses colectivos de la comunidad y no a la atención de situaciones de carácter individual. En este sentido, el “Manual de Comités de Desarrollo y Control Social y del Vocal de Control”, expedido por la SSPD, señala expresamente lo siguiente:

"Efectuar reclamaciones, peticiones, quejas o recursos en interés particular, no es función del vocal de control. Este cargo no puede utilizarse para representar a un usuario ante la prestadora, a menos que el usuario lo autorice por escrito"

Por lo tanto, la información solicitada y las quejas tramitadas por el Vocal deben priorizar las situaciones que afecten a la comunidad en general, y no pueden desbordarse hacia la representación particular no autorizada.

Sin perjuicio de lo anterior, y como complemento en este punto vale la pena mencionar lo dispuesto por esta Oficina en el Concepto Unificado No. 5 de 2009 (Actualizado el 18 de marzo de 2021) respecto del suministro de información a los suscriptores y usuarios de servicios públicos por parte de los prestadores, en donde se indicó:

“(...) 3.4. Suministro de información a los suscriptores y usuarios de servicios públicos.

Volviendo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994, de acuerdo al cual, los usuarios de los servicios públicos tienen derecho a solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas e indirectas que se realicen en el marco de la prestación de los servicios públicos, siempre que no se trate de información clasificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, es de señalar que la norma en comento, se fundamenta entre otros, en lo dispuesto en artículo 74 de la Constitución Política, que señala, que “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley...”

Al respecto y en cuanto a los documentos de los prestadores, es de precisar en primera instancia, que no todos tienen el carácter de públicos, ya que algunos de ellos se encuentran catalogados como documentos privados, razón por la cual, no necesariamente deben estar abiertos al público. Ahora bien, debido a naturaleza misma de ciertos documentos, ello impide el acceso a los mismos por parte de cualquier persona, ya que, por el hecho de tener el carácter de reservados o clasificados, cuentan con una protección especial otorgada por la misma ley, que impide que los mismos puedan ser

accesibles a cualquier persona, como ocurre, por ejemplo, con los libros de contabilidad y demás documentos privados.

En este sentido, y de acuerdo con lo señalado en la Ley 1712 de 2014, para el caso de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, a ellos corresponderá la determinación de tales circunstancias, lógicamente respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público, limitaciones que, en todo caso, deben estar adecuadamente motivadas y consignadas por escrito, atendiendo para ello lo dispuesto en la ley en cita.

Así las cosas, cada prestador de estos servicios tendrá a su cargo la obligación de determinar, cuáles documentos o información puede entregar a los suscriptores y/o usuarios de los servicios que presta, y en general a quienes lo soliciten, aplicando para ello lo dispuesto en la ley en cita, en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, en lo señalado por la Corte Constitucional sobre el tema y en especial atendiendo las reglas contenidas en la sentencia C-274 de 2013 (detalladas en el numeral 2.2. del presente concepto).

Así, en virtud del marco legal expuesto y con fundamento en lo señalado por la máxima autoridad constitucional, es de indicar que cada caso específico deberá ser analizado por el prestador de servicios públicos domiciliarios, con el objeto de determinar si se trata de información de dominio público o, si por el contrario, se trata de información de acceso restringido, esto es, reservada o clasificada, y que por tal razón, no pueda ser suministrada o puesta en conocimiento del público en general. (subraya fuera de texto)

Conforme con el concepto anteriormente citado, se tiene que cada solicitud en particular deberá ser verificada por el prestador para determinar si la información solicitada puede ser catalogada como reservada de conformidad con lo señalado por la norma.

Por otro lado, para efectos de orientar las preguntas realizadas en la consulta, es importante indicar que el artículo 6 de la Ley 1712 de 2014 define la información pública clasificada y la información pública reservada, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 6o. DEFINICIONES. (...)

c) Información pública clasificada. Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley;

d) Información pública reservada. Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley; (...) (subraya fuera de texto)

En todo caso, será el Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, quien se encargue de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la Ley 1712 de 2014 y no ésta Superintendencia.

Finalmente, debe señalarse que el derecho de petición constituye una garantía de carácter general, cuyo ejercicio permite a cualquier persona solicitar información y obtener una respuesta de fondo, de conformidad con las reglas de acceso a la información pública y con las excepciones derivadas de la reserva legal. En este aspecto, el Comité de Desarrollo y Control Social, a través del Vocal de Control no adquiere, por su sola condición, un derecho de acceso a la información superior al de los demás ciudadanos, no obstante, si cuenta con facultades específicas de participación, representación y vigilancia colectiva previstas en la Ley 142 de 1994.

En efecto, los artículos 62 y siguientes de la citada ley, desarrollan el ejercicio de la función de control social de carácter colectivo, que comprende facultades como formular propuestas a los prestadores, participar en asuntos relacionados con la estratificación y los subsidios, promover acciones frente a deficiencias en la prestación del servicio y ejercer la representación del Comité ante los prestadores y las autoridades públicas.

Por tanto, las facultades especiales reconocidas por la Ley 142 de 1994 no sustituyen ni amplían ilimitadamente el derecho de petición, sino que se adicionan a este para permitir el ejercicio de las funciones de vigilancia y participación colectiva que corresponden a los Comités y al Vocal de Control. Por ello, cuando el Vocal actúa en ejercicio de sus funciones de control social, su actuación debe estar dirigida a asuntos que trasciendan el interés meramente individual y se relacionen con la prestación del servicio a la comunidad.

Así, frente a una situación estrictamente particular el Vocal de Control actúa, en principio, como cualquier ciudadano y deberá contar con autorización expresa del usuario si pretende representarlo. En cambio, cuando interviene en asuntos que afectan a la comunidad o en ejercicio de las funciones que la Ley 142 de 1994 atribuye a los Comités, actúa como representante del control social y puede ejercer las facultades específicas que la ley le reconoce.

CONCLUSIONES

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

1. *¿Cuál es el alcance jurídico de las funciones del Comité de Desarrollo y Control Social y del Vocal de Control previstas en los artículos 62 a 66 de la Ley 142 de 1994?*

Los Comités de Desarrollo y Control Social constituyen mecanismos de participación ciudadana orientados a ejercer control sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios y a promover su mejoramiento en defensa del interés general de los usuarios. En desarrollo de esta función, el Comité ejerce un control de carácter colectivo, mientras que el Vocal de Control actúa como su representante e interlocutor ante los prestadores y las autoridades competentes, pudiendo acceder a la información necesaria, canalizar las necesidades de los usuarios, formular propuestas y promover las actuaciones que correspondan.

2. *¿Las facultades conferidas por la Ley 142 de 1994 permiten solicitar cualquier información administrativa, financiera, presupuestal, contractual y relacionada con el talento humano de una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios?*

Todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios, ya sea que se encuentren constituidos como empresas de servicios públicos o bajo cualquier otra forma asociativa (artículo 15 de la Ley 142 de 1994), **tienen el deber de entregar la información que esté directamente relacionada con la prestación del servicio**, esto es, **aquella información que hace parte de su objeto social y que incluye lo relacionado con el giro ordinario de sus negocios y toda aquella actividad que adelante de manera esporádica o extraordinaria.**

Adicionalmente, corresponderá al prestador señalar de forma taxativa cuál es la información que es objeto de reserva, la cual debe tener un soporte normativo por señalamiento de la Constitución o de la ley y esta solo puede operar con respecto a *la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales.*

Ahora, si bien los prestadores están sujetos a las obligaciones de transparencia y acceso a la información previstas en la Ley 1712 de 2014 y el artículo 64 de la Ley 142 de 1994 reconoce a los Vocales de Control la posibilidad de solicitar la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, dicha facultad debe ejercerse dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

La posibilidad de solicitar información dependerá en cada caso, de su relación con la prestación del servicio, y de la existencia o no de una reserva legal que limite su divulgación.

3. *¿Cuáles son los límites legales del derecho de acceso a la información por parte del Comité de Desarrollo y Control Social y del Vocal de Control?*

El derecho de acceso a la información de los Comités de Desarrollo y Control Social y de los Vocales de Control está sujeto a los límites establecidos en la Constitución y la ley. Si bien el acceso a la información constituye la regla general y resulta necesario para el ejercicio de las funciones de participación y control social, dicha facultad no confiere un acceso privilegiado ni ilimitado a la información de los prestadores.

En este sentido, la facultad de solicitar información se circunscribe a aquella que resulte necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y en todo caso a aquella que esté directamente relacionada con la prestación del servicio, esto es, la que hace parte de su objeto social y que incluye lo relacionado con el giro ordinario de sus negocios y toda aquella actividad que adelante de manera esporádica o extraordinaria., y que encuentra como límite la información sometida a reserva legal o protegida por secreto comercial o industrial, de conformidad con la Constitución y la ley.

4. *¿Está obligada una empresa de servicios públicos domiciliarios de economía mixta a suministrar información interna relacionada con presupuestos, estados financieros, auditorías, indicadores financieros, contratos, planta de personal, salarios y contratos de prestación de servicios?*

5. *¿Puede la Empresa negar el suministro de determinada información cuando esta se encuentre protegida por reserva legal, secreto empresarial, información estratégica, datos personales o cualquier otra causal de reserva prevista en la legislación colombiana?*
6. *¿La naturaleza jurídica de EMPOPAMPLONA S.A. E.S.P., como empresa de economía mixta sometida al régimen especial de la Ley 142 de 1994, incide en el alcance de la información que puede ser requerida por el Comité de Desarrollo y Control Social y el Vocal de Control?*

Todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios son sujetos obligados a entregar la información que les sea solicitada, siempre que esta se encuentre directamente relacionada con la prestación del servicio público a su cargo, y con excepción de aquella que la Constitución o la Ley clasifique como clasificada y/o reservada.

Asimismo, se tiene que los prestadores de servicios públicos domiciliarios deberán determinar qué documentos o información entregarán a quienes los soliciten, considerando para ello la aplicación de la Ley 1712 de 2014 y el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015.

Siendo así, que se deberá analizar en cada caso concreto la información que le soliciten a los prestadores, de modo que se pueda determinar si se trata de información de dominio público y frente a la cual no exista reserva legal o, por el contrario, establecer si se trata de información cuyo acceso es restringido, como libros o papeles del comerciante, secreto industrial o información confidencial del giro y estrategia del negocio.

En todo caso, el Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, es el encargado de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la Ley 1712 de 2014 y no ésta Superintendencia. Siendo así, si existe información pública particular que no esté siendo entregada por un prestador, se podrá acudir a la Procuraduría para los efectos pertinentes.

7. *¿Cuál es la diferencia entre el ejercicio del derecho de petición por parte de cualquier ciudadano y las facultades especiales reconocidas por la Ley 142 de 1994 al Comité de Desarrollo y Control Social y al Vocal de Control?*

El derecho de petición es una garantía de carácter general que puede ser ejercida por cualquier persona para formular peticiones o solicitar información, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley.

Por su parte, las facultades reconocidas por la Ley 142 de 1994 a los Comités de Desarrollo y Control Social y a los Vocales de Control tienen un carácter especial y colectivo, pues están orientadas al ejercicio de la participación ciudadana, la vigilancia y el control social sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Así, mientras el derecho de petición constituye una facultad general de cualquier ciudadano, las atribuciones de los Comités y de los Vocales de Control corresponden a mecanismos especiales de participación y control social, cuyo ejercicio debe guardar relación con la finalidad colectiva que les es propia.

8. *¿Las funciones de vigilancia atribuidas al Comité de Desarrollo y Control Social deben entenderse limitadas a verificar la calidad, continuidad, cobertura, eficiencia y facturación del servicio público, o pueden extenderse al control integral de la administración, las finanzas y la contratación de la empresa?*

Los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios tienen su origen en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana a través de la Constitución Política de 1991, cuyo desarrollo en materia de servicios públicos domiciliarios se dio a través de la expedición de la Ley 142 de 1994, la cual establece como función principal de estos, “(...) *asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos domiciliarios*”.

Dichos comités, son estructuras organizativas o instancias de control, creadas con el propósito de realizar diversas funciones, dentro de las que se encuentra la de organizar la participación comunitaria en la vigilancia de la gestión y en la fiscalización de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, por parte de los usuarios de estos servicios, y que se rigen por lo dispuesto tanto en los artículos 62 a 66 de la Ley 142 de 1994 como en el Capítulo 1 del Título 6 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

En ese sentido, el Comité ejerce un control permanente sobre la prestación del servicio público domiciliario y la gestión del prestador en aquellos aspectos que inciden en los usuarios, actuando como un órgano colectivo y que, en todo caso en el ejercicio de su función de vigilancia de la gestión y fiscalización de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, le permite solicitar a estos, información que esté directamente relacionada con la prestación del servicio, esto es, aquella que hace parte de su objeto social y que incluye lo relacionado con el giro ordinario de sus negocios y toda aquella actividad que adelante de manera esporádica o extraordinaria.

Por su parte, los vocales de control, en representación del Comité de Desarrollo y Control Social al que pertenecen, pueden realizar seguimiento a los aspectos financieros; no obstante, el ejercicio de esta función no supone un acceso absoluto a la información, pues este se encuentra sujeto a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico, particularmente respecto de aquella sometida a reserva legal.

Así, de conformidad con los artículos 19 y 21 de la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública), la información exceptuada por disposición legal no puede ser divulgada, por lo que su entrega debe ser negada de manera motivada por el sujeto obligado, de modo que, el ejercicio de las funciones de vigilancia y fiscalización deberán desarrollarse dentro del marco establecido por el ordenamiento jurídico y respetando las reservas legalmente previstas.

En ese orden de ideas, el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, incluidos los Vocales de Control, debe ejercerse dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y en relación con la información que resulte pertinente para el ejercicio de sus funciones de control social.

Por tanto, es preciso reiterar que se encuentran sometidos a reserva legal aquellos documentos cuya divulgación pueda comprometer información protegida por el secreto comercial o industrial,

así como aquella relacionada con aspectos estratégicos, financieros, técnicos u operativos de los prestadores; dentro de esta categoría pueden encontrarse, según las circunstancias y el contenido de la información, documentos tales como las actas de junta directiva, los presupuestos de ingresos y los presupuestos de gastos de funcionamiento, cuando su divulgación se encuentre amparada por alguna de las causales de reserva previstas en la ley.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica(E)