

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2026-038**

Señor  
XXXXXXXXXXXXXXXX

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

**COMPETENCIA**

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

**ALCANCE DEL CONCEPTO**

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Radicados

TEMA: VEEDURÍAS CIUDADANAS Y COMITES DE DESARROLLO Y CONTROL SOCIAL

Subtemas: Naturaleza y finalidad de las Veedurías Ciudadanas y de los Comités de Desarrollo y Control Social - Funcionamiento de las Veedurías Ciudadanas y de los Comités de Desarrollo y Control Social frente a las empresas de servicios públicos domiciliarios - Régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

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

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

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

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

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

*“(...) solicitamos a ustedes nos aclaren si es legalmente posible que una misma persona/usuario pueda formar parte del Comité de Veeduría y simultáneamente postularse y ser elegido para ocupar un cargo como miembro de Junta Directiva. Sería aplicable para este caso lo previsto en el artículo 19 de la Ley 850 de 2003?”*

*Adicionalmente solicitamos nos aclaren cuáles serían las funciones y reglamento para esta clase de comités. Agradecemos nos indiquen, de ser posible la normatividad vigente, jurisprudencia o doctrina que aplique para este caso.”*

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994

Ley 850 de 2003<sup>5</sup>

Ley 1757 de 2015<sup>6</sup>

Decreto 1077 de 2015<sup>7</sup>

Concepto SSPD-OJ-2010-47

Concepto SSPD-OJ-2017-75

Concepto SSPD-OJ-2023-544

## CONSIDERACIONES

De forma previa y con el fin de emitir un concepto de carácter general, es preciso indicar que en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, siendo que se expiden conforme con lo dispuesto 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.

Además, es importante mencionar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020, la competencia de esta Superintendencia, en particular, el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control se circunscribe de manera exclusiva a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, específicamente en lo relacionado con la ejecución de las actividades propias de la prestación de dichos servicios o las actividades complementarias.

---

<sup>5</sup> “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”

<sup>6</sup> “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”

<sup>7</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

Bajo este contexto, se precisa que el presente concepto se emite en atención a la solicitud de consulta que inicialmente fue formulada ante la Cámara de Comercio de Bogotá, entidad que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 - sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015- dispuso su traslado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por razones de competencia. El referido traslado fue recibido por esta Superintendencia bajo los radicados de entrada Nos. 20265290036102 y 20265290036082.

En virtud de lo anterior, se procede a dar respuesta, señalando previamente que se advierte que la consulta formulada carece de claridad, en la medida que hace referencia a “Comité de Veeduría”, figura que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico y específicamente, no se menciona en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

En ese sentido, si bien no es suficientemente clara la pregunta elevada por el consultante, entiende esta Oficina que está orientada a determinar si es posible formar parte de una veeduría y un comité de desarrollo y control social y simultáneamente postularse y ser elegido para ocupar un cargo como miembro de su junta directiva, bajo ese entendimiento, se dará una respuesta en términos generales. Sin embargo, si el peticionario queda insatisfecho con la respuesta podrá elevar nuevamente una consulta, formulando la pregunta en términos más precisos.

Así las cosas, se efectuarán algunas precisiones sobre los siguientes ejes temáticos: (i) naturaleza y finalidad de las veedurías ciudadanas; (ii) naturaleza y finalidad de los comités de desarrollo y control social; (iii) funciones de cada figura frente a las empresas de servicios públicos domiciliarios; y (iv) régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Lo anterior, bajo el entendido de que se trata de mecanismos autónomos de participación ciudadana, diferenciados por su naturaleza, funciones y finalidades, sin que esto implique la exclusión entre ellos, en tanto ambas figuras pueden coexistir y concurrir de manera complementaria en el ejercicio del control social sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Para el efecto, se delimitará la naturaleza, funciones y finalidades que corresponde a las veedurías ciudadanas frente a las empresas de servicios públicos domiciliarios, a la luz de lo dispuesto en el párrafo del artículo 1 de la Ley 850 de 2003, para contrastarlas con aquellas que la Ley 142 de 1994 atribuyó a los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios.

**(i) Naturaleza y finalidad de las Veedurías Ciudadanas.**

Para iniciar, conviene mencionar que, el artículo 63 de la Ley 1757 de 2015, frente a las modalidades de control social dispuso:

***“ARTÍCULO 63. MODALIDADES DE CONTROL SOCIAL. Se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a***

*hacer control a la gestión pública y sus resultados. En materia de servicios públicos domiciliarios, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994” (Subrayado fuera del texto)*

De esta manera, dicho control puede ejercerse mediante diversos mecanismos de participación ciudadana, entre los cuales se encuentran las veedurías ciudadanas y los Comités de Desarrollo y Control Social, en lo que respecta al ámbito de los servicios públicos domiciliarios, dicho ejercicio se rige por las disposiciones previstas en la Ley 142 de 1994.

Ahora bien, para el caso particular de las veedurías es preciso mencionar lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 850 de 2003 el cual define la veeduría ciudadana en los siguientes términos:

**“Artículo 1. Definición.** *Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.*

*Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá a aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que, en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.*

*Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994”.*

Así, la veeduría ciudadana es un mecanismo democrático de control social, a través del cual los ciudadanos ejercen vigilancia sobre la gestión pública o sobre particulares que administran recursos públicos o prestan servicios públicos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 850 de 2003, su finalidad principal es promover la transparencia en la gestión, prevenir actos de corrupción, fortalecer la participación ciudadana y facilitar la identificación oportuna de irregularidades en la ejecución de programas, proyectos y contratos.

Al respecto, y en armonía con lo anterior, la Oficina Asesora Jurídica en el concepto SSPD-OJ-2010-47, señaló:

*“(…) Según se lee en la exposición de motivos de la Ley 850 de 2003, la misma tiene como propósito evitar y combatir la corrupción; darle transparencia a la gestión del gasto público a todos los niveles; ampliar y consolidar los espacios de participación; detectar a tiempo las irregularidades que puedan llegar a presentarse con la ejecución del gasto público para lo cual se ponen a disposición de las autoridades competentes el acervo probatorio necesario para que éstas actúen oportunamente y evitar la defraudación del erario público.*

*(…)*

*Con relación al párrafo de la norma transcrita, la Corte Constitucional en Sentencia C-292 del 8 de abril de 2003, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynett, señaló lo siguiente:*

*“Como quiera que la obligación indicada en el párrafo en cuestión no contraría a la Carta, pero de interpretarse en un sentido restrictivo llevaría a la exclusión de la veeduría ciudadana sobre la gestión de tales empresas, el párrafo del artículo 1 del proyecto será declarado exequible bajo el entendido de que no excluye el control a través de la veeduría ciudadana”. (…)*”

De este modo, en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios, la veeduría ejerce un control ciudadano externo sobre actuaciones específicas de las empresas prestadoras, particularmente cuando estas se relacionan con la gestión pública o con el uso de recursos públicos.

## **(ii) 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 “*REGULACION, CONTROL Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PUBLICOS*”, 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.

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.*

Ahora, retomando el concepto citado líneas atrás (SSPD-OJ-2010-47) es importante mencionar lo que esta Oficina Asesora precisó al respecto:

*(...) 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 posibilite 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). (...)”*

En resumen, 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

Estos comités actúan a través de un vocal de control, quien representa a los usuarios ante la empresa prestadora, las autoridades territoriales y las autoridades nacionales del sector.

### **(iii) Funciones de cada figura frente a las empresas de servicios públicos domiciliarios**

#### **Funciones de las veedurías ciudadanas**

En lo que hace referencia a las funciones de las veedurías ciudadanas, el artículo 15 de la Ley 850 de 2003, les atribuyó las siguientes:

**"Artículo 15. Funciones:** Las veedurías ciudadanas tendrán como funciones las siguientes:

- a). Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y a la ley se dé participación a la comunidad;
- b). Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;
- c). Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;
- d). Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;
- e). Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;
- f). Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;
- g). Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;
- h). Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;
- i). Denunciar ante las autoridades

En armonía con lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica en el concepto SSPD-OJ-2017-75, señaló:

(...)

*Con fundamento en lo anterior, se puede colegir que el control que ejercen las veedurías ciudadanas sobre las empresas de servicios públicos de conformidad con lo dispuesto por la ley 850, es diferente del que ejercen los comités de desarrollo y control social creados por la ley 142 de 1994, ya que mientras estos últimos, como la misma norma lo señala, ejercen una fiscalización permanente sobre las empresas prestadoras de servicios públicos, las veedurías ciudadanas ejercen la vigilancia y fiscalización sobre la ejecución y calidad técnica de la gestión desarrollada, de acuerdo a las funciones antes señaladas, sin que ello sea óbice para que estos dos órganos de control puedan hacerlo de manera coordinada y mancomunada..."[7]*

*El texto transcrito permite inferir lo siguiente:*

- A través de la figura de la veeduría ciudadana se puede vigilar la gestión pública ejercida por cualquier ente estatal o particular que opere en Colombia, encargados de la ejecución de un programa, proyecto, contrato que involucre recursos públicos o la prestación de un servicio público.*
- Al margen de los mecanismos previstos en la Ley 142 de 1994, es su Título V, Capítulo I, relativos al control social de los servicios públicos domiciliarios, el legislador no excluye el control de la gestión de los prestadores de los mismos, a través de las veedurías ciudadanas.*
- La vigilancia ejercida a través de las veedurías ciudadanas comprende la gestión administrativa desarrollada por los entes objeto de la misma y en especial, la correcta aplicación de los recursos públicos, por parte de los mismos.*
- Las veedurías pueden ejercer vigilancia preventiva y posterior respecto de la planeación, contratación y ejecución de planes, programas y proyectos que involucren recursos públicos o la prestación de un servicio público.*
- La vigilancia y control que ejercen los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios no es igual a la que puede ejercerse a través de las veedurías ciudadanas, pero puede desarrollarse de manera coordinada.”*

En conclusión, frente a las empresas de servicios públicos domiciliarios, las veedurías ciudadanas operan como instancias de vigilancia externa y autónoma que pueden:

- Solicitar información relacionada con el objeto de vigilancia
- Verificar la ejecución de programas, contratos u obras asociadas al servicio
- Formular observaciones y recomendaciones
- Remitir informes a las autoridades competentes
- Denunciar irregularidades

El control ejercido por la veeduría es focalizado, no permanente, su función consiste en activar los mecanismos institucionales de control cuando advierta situaciones que comprometan la legalidad, la transparencia o el adecuado uso de recursos públicos.

### **Funciones de los Comités de Desarrollo y Control Social, frente a las empresas prestadoras**

Sobre el particular, el artículo 63 de la Ley 142 de 1994, estableció las funciones de los Comités de Desarrollo y Control Social, así:

**“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. Solicitar al Personero la imposición de multas hasta de diez salarios mínimos mensuales, a las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en su territorio por las infracciones a esta Ley, o a las normas especiales a las que deben estar sujetas, cuando de ella se deriven perjuicios para los usuarios.”*

En concordancia, en el concepto citado líneas atrás (SSPD-OJ-2010-47) esta Oficina indicó lo siguiente:

*“(…) Estos últimos tienen una vocación de fiscalización permanente, y están articulados a todo el sistema de control previsto en la Ley 142 de 1994. Por su parte, las veedurías ciudadanas ejercen un control esporádico, no dirigido a la gestión de la empresa como tal, sin perjuicio de que lo pueda hacer de manera coordinada con los comités de desarrollo y control social, puesto que no se trata de figuras que se excluyan entre sí, tal como lo señaló la Corte Constitucional en el pronunciamiento referido.*

*Armonizando las normas de la ley 850 de 2003 y las de la ley 142 de 1994, las veedurías ciudadanas no pueden desplazar a los comités de desarrollo y control social de su función de gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos, sin embargo, cuando en ejercicio de su función las veedurías adviertan irregularidades en el manejo de recursos públicos, las empresas no podrán negarse a prestar el apoyo que se requiera argumentando la existencia del Comité de Desarrollo y Control Social.*

*Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, si bien los controles no son excluyentes entre sí, dicha duplicidad no puede llegar a interferir la buena marcha de las empresas.*

*Ahora bien, bajo el supuesto de que un miembro del Comité de Desarrollo y Control Social sea a la vez Veedor de una empresa de servicios públicos, no consideramos que exista*

*inhabilidad o conflicto en dicha actividad, puesto que se trata de controles distintos y no excluyentes salvo que su ejercicio interfiera en las ESP.*

*Por el contrario, bajo el supuesto de que el Veedor sea a la vez contratista de la empresa de servicios públicos domiciliarios objeto de veeduría y de control social, deben revisarse los impedimentos para ser veedor previstos en el artículo 19 de la Ley 850 de 2003.”*

De acuerdo con lo anterior, la existencia de Comités de Desarrollo y Control Social no excluye la actuación de las veedurías ciudadanas frente a las empresas prestadoras, por cuanto constituyen mecanismos de control social distintos pero complementarios, en la medida que la veeduría ejerce un control ciudadano general, externo y focalizado sobre actuaciones específicas vinculadas a la gestión pública o al uso de recursos y el comité ejerce un control permanente sobre la prestación del servicio y la gestión del prestador en lo que afecta a los usuarios.

De este modo, se puede colegir que operan como instancias permanentes de interlocución entre los usuarios y la empresa prestadora del servicio, lo cual les permite:

- Realizar seguimiento continuo a la prestación del servicio
- Tener acceso a información relevante para el control social
- Canalizar las quejas, consultas y necesidades de los usuarios
- Formular propuestas para mejorar la prestación
- Promover medidas correctivas ante la empresa o las autoridades

#### **(iv) Régimen de inhabilidades e incompatibilidades**

Frente al régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable tanto a las veedurías ciudadanas como a los Comités de Desarrollo y Control Social, resulta pertinente señalar que este obedece a la distinta naturaleza jurídica de dichas figuras.

En este sentido, debe partirse de que, tal como se ha expuesto a lo largo del presente escrito, se trata de mecanismos de participación diferentes. En consecuencia, el régimen de prohibiciones aplicable a cada uno de ellos se encuentra regulado de manera específica, mientras la Ley 142 de 1994 consagró en su artículo 66 las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social, la Ley 850 de 2003 estableció en su artículo 19 los impedimentos y prohibiciones aplicables a las veedurías ciudadanas.

En particular el artículo 66 de la Ley 142 de 1994, dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO 66. INCOMPATIBILIDADES E INHABILIDADES.** *<Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas que cumplan la función de vocales de control de los comités de desarrollo y control social, sus cónyuges o compañeros permanentes, y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, así como quienes sean sus socios en sociedades de personas, no podrán ser socios ni participar en la administración de las Empresas de Servicios Públicos que vigilen, ni contratar con ellas, con la comisión o*

*comisiones de regulación competentes en el servicio o los servicios públicos domiciliarios que vigilen, ni con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por el período de desempeño de sus funciones y un año más.*

*Los ediles, concejales, diputados y congresistas no podrán ser elegidos vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social.*

*La celebración de los contratos de servicios públicos o, en general, de los que se celebren en igualdad de condiciones con quien los solicite, no dan lugar a aplicar estas inhabilidades e incompatibilidades.”*

Al respecto, esta Oficina Asesora Jurídica en el concepto SSPD-OJ-2023-544, señaló lo siguiente:

*“(…) En concordancia con lo expuesto, resulta oportuno señalar que, dentro de los derechos y deberes de los miembros del comité de control social, se encuentra la posibilidad de elegir y ser elegido vocal de control, cuyo régimen de incompatibilidades e inhabilidades fue establecido por el artículo 66 de la Ley 142 de 1994, reglamentado por el artículo 14 del Decreto 1429 de 1995 y compilado por el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en su artículo 2.3.6.1.14. Veamos.*

*“ARTÍCULO 66. INCOMPATIBILIDADES E INHABILIDADES. <Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas que cumplan la función de vocales de control de los comités de desarrollo y control social, sus cónyuges o compañeros permanentes, y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, así como quienes sean sus socios en sociedades de personas, no podrán ser socios ni participar en la administración de las Empresas de Servicios Públicos que vigilen, ni contratar con ellas, con la comisión o comisiones de regulación competentes en el servicio o los servicios públicos domiciliarios que vigilen, ni con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por el período de desempeño de sus funciones y un año más.*

*Los ediles, concejales, diputados y congresistas no podrán ser elegidos vocales de control de los Comités de Desarrollo y Control Social.*

*La celebración de los contratos de servicios públicos o, en general, de los que se celebren en igualdad de condiciones con quien los solicite, no dan lugar a aplicar estas inhabilidades e incompatibilidades” (subraya fuera del texto).*

*A su vez, el artículo 2.3.6.1.14 del Decreto Único Reglamentario mencionado dispone lo siguiente:*

*“ARTÍCULO 2.3.6.1.14. INCOMPATIBILIDADES E INHABILIDADES DE LOS VOCALES DE CONTROL: Las personas que cumplan la función de Vocales de Control de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, sus cónyuges y compañeros permanentes y sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad,*

*segundo de afinidad, y primero civil, así como quienes sean sus socios en sociedades de personas, no podrán ser socios ni participar en la administración de las empresas de servicios públicos que desarrollen sus actividades en el respectivo municipio, ni contratar con ella, con las Comisiones de Regulación, ni con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

*La incompatibilidad e inhabilidad se extenderá hasta dos años después de haber cesado el hecho que le dio origen.*

*La celebración de los contratos de servicios públicos o, en general, de los que se celebren en igualdad de condiciones con quien los solicite, no dar lugar a aplicar estas incompatibilidades o inhabilidades.”*

*De las disposiciones transcritas, se entiende que no podrán ejercer el cargo de vocales de control dentro del comité de desarrollo y control social de un servicio público domiciliario: (i) los socios y/o funcionarios de los prestadores del servicio público domiciliario vigilados por el comité, (ii) los funcionarios de la comisión de regulación respectiva, (iii) los funcionarios de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, (iv) quienes reciban el servicio en forma fraudulenta y (v) aquellos que soliciten la conexión en áreas en donde las condiciones sanitarias, ambientales o de alto riesgo para las personas impidan la prestación del servicio por consideraciones de interés general.*

*De estas inhabilidades, es importante mencionar que la primera implica que, por ejemplo, un funcionario de un municipio prestador directo de servicios públicos domiciliarios no pueda ser vocal de control en dicho municipio. Tampoco podría serlo cualquier funcionario de una empresa de servicios públicos (sea esta oficial, mixta o privada) que opere en el área de vigilancia del comité de control social.*

*En cualquier caso, se observa que la normativa se refirió de manera expresa sobre las inhabilidades e incompatibilidades de los vocales de control, siendo las antes señaladas las únicas aplicables, sin que sea posible aplicar por analogía normativa otro tipo de inhabilidades. Sobre el particular, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia dictada el 8 de febrero de 2011, se refirió en los siguientes términos:*

*“Las inhabilidades e incompatibilidades, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal. La tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris, excepto en lo favorable; están definidas en el tiempo, salvo aquellas de carácter constitucional (verbi gratia arts. 179 No.1, 197 y 267 C.P.); y, además, hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas por acuerdo o convenio”.*

*En este sentido, las inhabilidades e incompatibilidades son taxativas, expresas y de interpretación restrictiva, sin que puedan buscarse analogías o aducirse razones para hacerlas extensivas a casos no previstos por el legislador, pues la voluntad de este no*

*puede ser suplantada, en detrimento de derechos de terceros o de intereses sociales que exigen la sujeción estricta al texto de la ley prohibitiva. (...)*”

No obstante, el artículo 66 de la Ley 142 de 1994 solo hizo referencia a las inhabilidades e incompatibilidades de los vocales de los comités de Desarrollo y Control Social, el párrafo del artículo 2.3.6.1.5 sí dispuso una prohibición para quienes pretenden ser miembros de dicho Comité, como se observa:

**“Artículo 2.3.6.1.5. Miembros del Comité.** *Para ser miembro de un Comité de Desarrollo y Control Social, se requiere ser usuario, suscriptor o suscriptor potencial de uno de los servicios públicos domiciliarios de que trata la Ley 142 de 1994, lo cual se acreditará ante la asamblea, con la última factura de cobro, o en el caso de los suscriptores potenciales, con la solicitud debidamente radicada ante la respectiva entidad prestadora de los servicios domiciliarios de que trata la Ley 142 de 1994.*

*Cuando el usuario no disponga de la última factura de cobro, podrá acreditar su condición mediante una constancia de residencia.*

**Parágrafo.** *No podrán hacer parte de los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios públicos domiciliarios, los funcionarios de las entidades prestadoras del servicio público a que se refiera el correspondiente comité, los de la Comisión de Regulación respectiva, y en ningún caso los de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

*Tampoco podrán ser miembros de los comités quienes reciban el servicio en forma fraudulenta ni aquellos que soliciten la conexión en áreas en donde las condiciones sanitarias, ambientales o de alto riesgo para las personas, definidas por la oficina de planeación municipal o la que haga sus veces, impidan la prestación del servicio por consideraciones de interés general.”*

La norma anteriormente transcrita, indica quiénes no podrán ser miembros del comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, considerando en este sentido a los siguientes:

- Los funcionarios de las entidades prestadoras del servicio público a que se refiera el correspondiente comité.
- Los funcionarios de la Comisión de Regulación respectiva
- Los funcionarios de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Quienes reciban el servicio en forma fraudulenta
- Aquellos que soliciten la conexión en áreas en donde las condiciones sanitarias, ambientales o de alto riesgo para las personas, definidas por la oficina de planeación municipal o la que haga sus veces, impidan la prestación del servicio.

En este sentido, se tiene que adicional a las inhabilidades e incompatibilidades contempladas en el artículo 66 de la Ley 142 de 1994 para los vocales de control, existe la prohibición del párrafo del artículo 2.3.6.1.5., para los miembros del Comité de Desarrollo y Control Social.

Ahora, en relación con los impedimentos para ser veedor, el artículo 19 de la Ley 850 de 2003 dispuso:

***“ARTÍCULO 19. Impedimentos para ser veedor:***

*a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.*

*Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría;*

*b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos;*

*c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría.*

*En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados, y congresistas;*

*d) Quienes tengan vínculos contractuales, o extracontractuales o participen en organismos de gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de la veeduría;*

*e) En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su inscripción en el registro público, haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.”*

Finalmente, y en virtud de lo expuesto, se concluye que las inhabilidades e incompatibilidades y prohibiciones son de carácter taxativo y de interpretación restrictiva, razón por la cual únicamente resultan aplicables aquellas que se encuentran expresamente consagradas en la Ley, en este sentido, no existe prohibición legal para que una misma persona haga parte simultáneamente de una veeduría ciudadana, o Comité de Desarrollo y Control Social y su junta directiva.

## **CONCLUSIONES**

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

- Las veedurías ciudadanas y los Comités de Desarrollo y Control Social son figuras jurídicas distintas, con naturaleza, funciones y alcances diferentes, creadas por el legislador como mecanismos de participación y control.
- Mientras las veedurías ciudadanas ejercen un control social externo y autónomo orientado a la vigilancia de la gestión y recursos públicos, los Comités de Desarrollo y Control Social

constituyen instancias permanentes de participación de los usuarios en la gestión y mejoramiento de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

- Tanto las veedurías ciudadanas como los Comités de Desarrollo y Control Social pueden coexistir y actuar de manera complementaria dentro del sistema de control social, siempre que su ejercicio no genere conflictos de interés ni interfiera en la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- En ese sentido, son considerados mecanismos autónomos de participación ciudadana, diferenciados por su naturaleza, funciones y finalidades, sin que esto implique la exclusión entre ellos, en tanto ambas figuras pueden coexistir y concurrir de manera complementaria en el ejercicio del control social sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Ahora bien, en materia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, se reitera que estas son de carácter taxativo y de interpretación restrictiva, por lo cual únicamente resultan exigibles aquellas que el legislador ha establecido de manera expresa. Del análisis del artículo 19 de la Ley 850 de 2003 y de los artículos 2.3.6.1.14 y 2.3.6.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, no se advierte prohibición alguna que impida que una misma persona haga parte, de manera simultánea, de una veeduría ciudadana o de un Comité de Desarrollo y Control Social y su junta directiva.
- En lo que respecta al régimen jurídico aplicable a los Comités de Desarrollo y Control Social, estos se rigen por las disposiciones especiales contenidas en la Ley 142 de 1994 y el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, por su parte, las veedurías ciudadanas deben sujetarse a lo establecido en la Ley 850 de 2003.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

**OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica