



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20171330895761

Fecha: 11/07/2017

CJ-F-001 V.1

Página 1 de 6

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2017-503

Ref. Su solicitud de Concepto¹

Se basa la consulta objeto de estudio en indicar si puede un Concejo Municipal, solicitar a una Administración Pública Cooperativa de Acueducto, información relativa a la realización de sus Asambleas y su nómina, contratos de prestación de servicios profesionales y salarios y remuneraciones de empleados y contratistas.

Antes de cualquier pronunciamiento sobre su solicitud, es preciso señalar que el presente documento se enuncia con el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, toda vez que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en respuesta a una petición en la modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen o responsabilizan a la Entidad, pues no tienen carácter obligatorio, ni vinculante.

De acuerdo con lo anterior, las respuestas dadas a las consultas elevadas ante esta Oficina Asesora Jurídica, se presentan de manera general respecto del problema jurídico planteado, en el marco de sus competencias y sin posibilidad de resolver conflictos de orden particular.

Por otra parte, el parágrafo primero² del artículo 79 de la Ley 142 de 1994³, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁴, indica con claridad que esta Superintendencia no puede



¹Radicado 20175290381312
TEMA. CONTROL POLÍTICO.
Subtema. Alcance

² PARÁGRAFO PRIMERO: En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite.



exigir que los actos o contratos de las empresas de servicios públicos se sometan a su previa aprobación, ya que el ámbito de su competencia en relación con estos, se contrae de manera exclusiva a vigilar y controlar el cumplimiento de aquellos que se celebren entre las empresas y los usuarios, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 79.2 de la Ley 142 de 1994.

Obrar en sentido contrario, podría conllevar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración de los prestadores vigilados.

Aclarado lo anterior, y en relación con su consulta, nos permitimos señalar que no puede esta Superintendencia entrar a determinar qué documentos puede o no pedir un Concejo Municipal a un prestador, pues este es un asunto particular, que excede el carácter general y consultivo de un Concepto Jurídico.

Aclarado esto, reiteraremos en este escrito lo indicado en el Concepto Jurídico SSPD – OJ 624 de 2013, en el que se señaló que (i) la facultad de control político la ejercen los concejos municipales por virtud de la Constitución y la Ley, y (ii) que cualquier pronunciamiento sobre la forma en que debe ejercerse o los documentos que puede solicitar el concejo municipal para su ejercicio, excede las funciones a cargo de esta entidad.

En ese mismo concepto se indicó que:

"No obstante, consideramos pertinente referirnos al control especial previsto en el artículo 18.12 de la Ley 1551 de 2012, el cual dispone:

"Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

12. Citar a control especial a los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo Municipio o Distrito.

La empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones del control especial emanadas de los Concejos Municipales o Distritales, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios. Esta adelantará de oficio o por petición de la corporación respectiva, una investigación administrativa e impondrá las sanciones procedentes establecidas por la ley. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales o Constitucionales procedentes."

Sobre esta atribución, la Corte Constitucional⁵ al analizar la exequibilidad del artículo 18.12 de la Ley 1551 de 2012 señaló lo siguiente:

³ "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

⁴ "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994".

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C – 107 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa

“32. En concepto de la Sala Plena, la Constitución permite resolver esta cuestión a partir de su propio texto. El artículo 312 Superior dice expresamente que los municipios pueden ejercer control político sobre la “administración municipal” (CP art. 312, modificado por el al 01 de 2007, artículo 5), y en ese sentido la norma demandada no viola la Carta al menos en cuanto hace referencia al control político sobre entidades de servicios públicos de las administraciones municipales. Por tanto, el precepto demandado es constitucional ya que no hace más que desarrollar una de las facultades que la Constitución les reconoce a los concejos, como es la de ejercer control político sobre la administración municipal. No obstante, no todas las empresas de servicios públicos pertenecen a la administración municipal. Algunas integran el sector descentralizado por servicios de la Rama ejecutiva del poder público (Ley 489 de 1998, arts.38 literales d y g, y 68). Otras son de participación privada en su totalidad. Y todas, según la norma acusada, pueden someterse al control especial efectuado por los concejos. Por tanto, queda el problema más concreto de si el legislador puede asignarles a los concejos competencia para ejercer control político sobre las entidades prestadoras de servicios domiciliarios que no hacen parte de las administraciones municipales.

33. La Corte considera que sí, por las siguientes razones. En primer término, la norma que se demanda regula una forma de control que resulta importante para que los concejos ejerzan adecuadamente las competencias que les atribuye de forma expresa la Constitución. Es un instrumento útil para reglamentar la eficiente prestación de los servicios a cargo de los municipios, o para corregir las reglamentaciones ya existentes en la materia (CP art. 311 num. 1). Como **el control especial busca que los representantes legales de las entidades prestadoras absuelvan determinadas inquietudes sobre la prestación de los servicios en la respectiva entidad, el adelantamiento efectivo del control suministra a los concejos información sobre la actividad que desarrollan.** El control especial puede entonces revelar fallas en la prestación de los servicios públicos, y activar las competencias de contratación que resulten necesarias para satisfacer las necesidades de la población municipal. Aparte de todo esto, la norma atacada establece una función de control importante para determinar anualmente los programas de servicios públicos a ser tenidos en cuenta por ejemplo para elaborar los presupuestos de rentas y gastos, o expedir los tributos y gastos locales (CP art. 311 nums. 4 y 5).

34. En segundo lugar, la competencia que la Ley acusada les asigna a los concejos cumple un propósito constitucional imperativo, y es el de contribuir al autogobierno de las entidades territoriales. Efectivamente, aunque la Constitución no se opone a que entidades extrañas a la administración municipal o distrital presten servicios domiciliarios en el respectivo municipio o distrito, y de hecho lo permite expresamente (CP art. 365), sí contradice sus principios fundamentales que a los distritos y municipios en los que se prestan dichos servicios no se les garantice ningún tipo de participación o de control sobre quienes los suministran. Esto se infiere, por una parte, del hecho de que según la Carta la ley ha de precisar “la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios” (CP art. 369). Pero sobre todo se colige del derecho de todos los habitantes de los municipios a participar en las decisiones que los afecten y en la vida económica y administrativa de la Nación (CP art. 2), de su derecho a gobernarse por autoridades propias (CP art. 280), y a participar en el control del poder político (CP art. 40). Estos principios tendrían un desarrollo insuficiente si los servicios domiciliarios prestados en

una entidad territorial se sustrajeran de la posibilidad de ser sometidas a control político por parte de sus habitantes directamente o a través de sus representantes.

35. La norma acusada, en tercer lugar, no supone una intromisión en lo definitivamente regulado por el artículo 370 de la Carta. Este último, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-599 de 1996, le reserva al Presidente de la República una competencia de control administrativo sobre las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Este es un tipo de control del cual es titular el Presidente de la República (Ley 489 de 1998, art. 103), que se orienta por una parte a fiscalizar que los actos y funciones de los órganos y autoridades del sector administrativo se ajusten a las políticas gubernamentales, "dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados" (Ley 489 de 1994 art. 104). Por otra parte, esta modalidad de control admite potestades de derecho administrativo sancionatorio, por infracciones a la ley, y debido al desconocimiento de las normas que establecen derechos de los usuarios. El artículo 370 Superior no dispone entonces que las prestadoras de servicios públicos estén sujetas exclusivamente al control del Presidente de la República, sino que le reservan a este último una competencia específica de control, para que la ejerza por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

36. Si se tiene en cuenta lo anterior, puede concluirse que la norma demandada en este caso no viola el artículo 370 de la Carta. Lo que hace es asignarles a los concejos competencia para citar a "control especial" a los representantes legales de las entidades prestadoras de servicios públicos. Se trata, como se dijo, de una forma de control político. Y en la práctica debe ser entendida de esta manera. El control político y el administrativo coinciden ciertamente en su finalidad última o remota, de asegurar la vigencia efectiva de la Constitución (los derechos, la separación de poderes y la democracia). Pero eso no significa que sean iguales. Uno y otro tipo de control se diferencian no sólo por los órganos que los ejercen, o por el procedimiento mediante el cual se adelantan, sino especialmente por los fines inmediatos que buscan. **El control político persigue adelantar evaluaciones basadas en estándares muy diversos, integrados por juicios de conveniencia para el servicio, utilidad, justicia, moralidad, oportunidad, entre otros. Y particularmente el control especial, contemplado en la norma que se acusa, busca instaurar un procedimiento para la fiscalización política de las entidades, puntualmente por la prestación de los servicios en los respectivos municipios o distritos, no para controlar otro tipo de asuntos.**

37. En definitiva, la Constitución no reserva toda la función de control sobre las entidades prestadoras de servicios domiciliarios en cabeza del Presidente de la República y la Superintendencia de Servicios Domiciliarios. Esa función se la adjudica directamente al "Estado" (CP art. 365). En concordancia, la Carta les da facultades específicas de control sobre dichos entes también a otras autoridades, y no sólo al Presidente y a la citada Superintendencia. En este esquema, el legislador no viola el artículo 370 Superior al atribuirles a los concejos una función de control político sobre los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios, que consista en citar a sus representantes legales para absolver inquietudes asociadas a la prestación de dichos servicios en los respectivos municipios o distritos. Por el contrario, esta competencia es desarrollo directo de una norma constitucional, que autoriza a los concejos para hacer control político sobre la administración municipal (CP art. 312); es al mismo tiempo un instrumento para cumplir con las demás funciones que la Constitución les

asigna a los concejos (CP art. 313); es además una implicación del modelo de democracia participativa contemplado en la Carta (CP arts. 1, 2 y 40), y finalmente no interfiere en el ámbito definitivamente protegido por el artículo 370 Superior. Este último establece una facultad de control administrativo, y la norma demandada se refiere a una modalidad de control político. Así que, a juicio de la Corte, el artículo 18, numeral 12, de la Ley 1551 de 2012 no viola el artículo 370 de la Constitución.”

Ahora bien, en cuanto al alcance del control especial previsto en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, es pertinente señalar que dicha disposición señala que los concejos municipales podrán ejercer dicho control respecto de “... los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas...” y agrega que “... la empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones...”, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios.

De conformidad con lo anterior, se observa que la norma objeto de análisis no se refirió a todas las personas autorizadas por el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 para prestar servicios públicos domiciliarios, sino a aquellas que tienen la calidad de “empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios”, que con base en el régimen de servicios públicos domiciliarios son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de servicios públicos domiciliarios, y se someten al régimen jurídico previsto en el artículo 19 de la misma normativa.”

De conformidad con el concepto y la jurisprudencia que se citan, se tiene que:

1. Los prestadores de servicios públicos domiciliarios están sujetos al control político de los Concejos Municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.
2. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el control político persigue adelantar evaluaciones **de la prestación de los servicios públicos domiciliarios**, basadas en estándares muy diversos, integrados por juicios de conveniencia para el servicio, utilidad, justicia, moralidad, oportunidad, entre otros, buscando instaurar un procedimiento para la fiscalización política de las entidades, puntualmente por la prestación de los servicios en los respectivos municipios o distritos, **y no para controlar otro tipo de asuntos, como podrían ser los financieros, administrativos, laborales y económicos**, para los cuales el municipio, en caso de un prestador mixto, puede desarrollar otro tipo de acciones desde su calidad de asociado. **Dado lo anterior, la solicitud de documentos e información debe enmarcarse en estas reglas jurisprudenciales, so pena que un actuar excesivo represente una falta disciplinaria por parte de los respectivos servidores públicos.**
3. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, la no atención de solicitudes o citaciones efectuadas por Concejos Municipales a empresas de servicios públicos domiciliarios, en ejercicio del control político, es una conducta susceptible de investigación y eventual sanción por parte de esta Superintendencia.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: www.superservicios.gov.co/basedoc/. Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios y en particular los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,



MARINA MONTES ALVAREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Andrés David Ospina Riaño – Abogado Contratista Oficina Jurídica
Revisó: Olga Emilia De La Hoz Valle– Coordinadora del Grupo de Conceptos Oficina Jurídica SSPD 