

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUBSECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2020-00324-00  
**DEMANDANTE:** ARMANDO TORRES  
**DEMANDADO:** COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y  
SANEAMIENTO BÁSICO

---

**RECURSO DE INSISTENCIA**

**ASUNTO: FALLO**

Resuelve la Sala el recurso de insistencia invocado por el señor Armando Torres, actuando en nombre propio, enviado por la Jefe de Oficina Asesora Jurídica (E) de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Hechos**

Mediante petición con radicado No. 20203210053242 presentada el ocho (8) de mayo de 2020, el señor Armando Torres, le solicitó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, la información que más adelante se indicará.

En memorial del catorce (14) de mayo de 2020 (Ver expediente electrónico) con radicado No. 20200120070401, suscrito por el Director Ejecutivo de la

CRA, se dio respuesta a la solicitud presentada por el peticionario, como se señalará en el caso concreto.

Frente a la respuesta, el peticionario el dieciocho (18) de mayo de 2020 (expediente electrónico), presentó recurso de insistencia con radicado No. 20203210053242, tal como se indicará en precedencia.

Mediante oficio de fecha veintiuno (21) de mayo de 2020, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, remitió el recurso de insistencia presentado por el peticionario de conformidad con el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de Insistencia elevado por el señor Armando Torres, actuando en nombre propio, de conformidad con el numeral 7° del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

#### 1.1. Disposiciones Constitucionales:

- El artículo 15, establece:

***“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos y datos y en archivos de entidades públicas y privadas.***

***En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.***

- El artículo 23, consagra:

***“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”*** (Negrillas fuera de texto).

- El artículo 74, dispone:

***“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. El Secreto profesional es inviolable”*** (Negrillas fuera de texto).

## 1.2. Disposiciones legales.

- **La Ley 57 de 1985 “Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”**, preceptúa:

***“Artículo 12. Información especial y particular. Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”***

***“Artículo 20. Inaplicabilidad de las excepciones. El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones.***

***Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo”***

- **Del recurso de Insistencia – Ley 1755 de 2015**

El Capítulo II de la Ley 1755 de 2015 ***“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”***, dispone:

***Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:***  
1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.  
2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.

3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.

4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.

6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.

7. Los amparados por el secreto profesional.

8. Los datos genéticos humanos.

*Parágrafo.* Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.

**Artículo 25.** *Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.*

*La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.*

**Artículo 26.** *Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.*

*Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:*

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.

*2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.*

*Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.*

Las disposiciones previamente citadas deben tenerse en cuenta para resolver el presente asunto, en tanto que el recurso de insistencia fue interpuesto por el señor ARMANDO TORRES, actuando en nombre propio, en vigencia de ley 1755 de 2015<sup>1</sup>, y fue solicitado ante la negativa de entregar la información por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-; entidad que remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la petición y su recurso para que decida sobre la denegación de la información.

### **1.3. Derecho de acceso a documentos públicos**

El derecho de acceso a los documentos públicos, no es absoluto ni ilimitado, pues los funcionarios están autorizados para no permitir el acceso a aquellos documentos cuya consulta pueda atentar contra secretos protegidos por la Constitución o la Ley; los concernientes a la defensa y seguridad nacional, y aquellos cuyo contenido vulnere el derecho a la intimidad.

Desde la sentencia del 14 de julio de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón, la H. Corte Constitucional ha precisado:

***“A. El acceso a los documentos públicos, un derecho fundamental***

*Los hechos materia de decisión en este caso giran en torno al alcance del artículo 74 de la Constitución Nacional, el cual consagra el*

---

<sup>1</sup> Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.(30 de junio de 2015)

*derecho de acceso a los documentos públicos, salvo en los casos que establezca la ley. Por ello es importante analizar, en primer lugar el contenido material del término "documento público" para efectos de aplicar dicha norma.*

*Desde el punto de vista del procedimiento, el documento es básicamente un medio de prueba. El artículo 251 del Código de Procedimiento Civil define que son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares. Pueden ser públicos o privados.*

*El documento público, de acuerdo con la definición del mismo Código, es aquél otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Se denomina INSTRUMENTO PÚBLICO cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario; se denomina ESCRITURA PÚBLICA cuando es otorgado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo. El documento privado es, por exclusión, todo el que no reúna los requisitos para ser público.*

*Se concluye entonces que desde y para la perspectiva procesal, el término "documento público" se define de acuerdo a la persona que lo produce (funcionario público), y será público en la medida en que se produzca con las formalidades legales. Tiene, por supuesto, un mayor valor probatorio que el documento privado. Es, por tanto, una perspectiva orgánica: el carácter público del documento lo determina la persona u órgano donde se origina. El ámbito de producción del documento -sujeto productor y calidad del mismo- es lo que define y determina, en últimas, su naturaleza pública.*

*Por su parte, el Derecho Administrativo amplía el contenido del término. Para el Código Contencioso Administrativo, por ejemplo, el derecho de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de sus documentos, hace parte del derecho constitucional de petición. **El concepto de documento público se desarrolla, pues, alrededor, ya no de la persona que lo produce (funcionario público) sino de la dependencia que lo posee, produce o controla. En realidad, las normas de derecho administrativo no definen el término "documento público". Se ocupan primordialmente de regular el acceso de los ciudadanos a esos documentos oficiales y, si bien admiten que algunos puedan ser reservados, procura que esta circunstancia sea excepcional. El énfasis es en su utilidad, no en su origen; en el organismo que lo produce o posee en razón a sus funciones o servicios, no en la calidad del funcionario que lo genera. En el marco del derecho administrativo, lo que cuenta no es tanto definir el concepto de documento público, sino regular el acceso de los ciudadanos a él, para garantizar su efectividad.***

*(...)Por último, la Ley 57 de 1985, regula la publicidad de los actos y documentos oficiales, pero no define "documento público". Sin embargo, una interpretación sistemática de la misma ley permite concluir que para ella, documento público es todo documento que repose en las oficinas públicas, entendiendo por éstas las que expresamente están enumeradas en su propio texto.*

*Por supuesto, ella misma contempla algunos casos en los que esos documentos, a pesar de reposar en las oficinas públicas, están sometidos a reserva, condición ésta que nunca podrá existir por más de treinta años. En otras palabras, esta ley define el concepto de acuerdo al lugar donde se encuentre el documento, pues, su ubicación más que su producción o contenido es lo que determina el carácter público del documento.*

***Puesto que en los términos del artículo 74 de la Carta la noción de documento público no se circunscribe, como se ve, al concepto restringido que consagre cualquiera de las ramas del ordenamiento y, de consiguiente, no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que lo produce o la forma misma de su producción sino el hecho objetivo de que no contenga datos que por expresa disposición de la ley deban ser mantenidos en reserva, la noción cobija, por ejemplo, expedientes, informes, estudios, cuentas, estadísticas, directivas, instrucciones, circulares, notas y respuestas provenientes de entidades públicas acerca de la interpretación del derecho o descripción de procedimientos administrativos, pareceres u opiniones, previsiones y decisiones que revistan forma escrita, registros sonoros o visuales, bancos de datos no personales, etc.***

*A lo anterior, se agrega el acceso a otros documentos cuyo carácter de públicos está determinado por la conducta manifiesta de sus titulares o por la costumbre, sin que sea requisito indispensable la presencia o consentimiento de la administración pública. **Siempre, eso sí, que no sea contra la ley o derecho ajeno**". (Negrillas no originales)*

Como control de la gestión pública, la H. Corte Constitucional manifestó en sentencia C-872 de septiembre 30 de 2002, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, lo siguiente:

*"El fortalecimiento de una democracia constitucional guarda una estrecha relación con la garantía del derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. La publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública en sus diversos órdenes: presupuestal, grado de avance en los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros. En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones*

*públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que acceda a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal”.*

En sentencia T-928 del 24 de septiembre de 2009, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, frente al derecho de acceso a la información, la Corte precisó:

*“La confidencialidad de los documentos públicos en un Estado Democrático no puede ser absoluta, como quiera que la regla general es el principio de publicidad en la actuación de las autoridades y la excepción es la reserva; por consiguiente, el operador jurídico no sólo debe valorar que una norma de rango legal autorice la reserva del documento, sino cuáles derechos, principios y valores constitucionales están afectados con la restricción, ya que en algunas ocasiones deberán prevalecer los derechos, valores y principios que inspiran la confidencialidad de la información, y en otros, lo que se le oponen. Así las cosas, ponderados los intereses en juego, puede que la reserva de un documento prevalezca ante derechos como a la información; pero debe ceder frente a otros como los derechos a la defensa y de acceso a la administración de justicia, los cuales, prima facie, tienen mayor importancia en las sociedades democráticas modernas”.*

La sentencia T-511 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, el Alto Tribunal de lo Constitucional en relación con las reglas aplicables al alcance del derecho de acceso a la información pública señaló las siguientes:

- *Se trata de un derecho cuya titularidad es universal, pues puede ser ejercido por personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras.*
- *Como obligación correlativa al derecho de acceder a la información pública, las autoridades tienen que entregar, a quien lo solicite, la información que tenga carácter público. Las informaciones suministradas deben ser claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas. La información solicitada debe ser suministrada de manera fácil de entender. Este derecho comprende la expedición de copias.*
- *Los documentos públicos no se limitan a aquellos que son producidos por órganos públicos, sino que se extiende a aquellos documentos que reposan en las entidades públicas, los producidos por las entidades públicas y documentos privados que por ley, declaración formal de sus titulares o conducta concluyente, se entienden públicos.*
- *La información personal reservada que está contenida en documentos públicos, no puede ser revelada. Respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos. Sólo los documentos públicos que contengan información personal pública puede ser objeto de libre acceso.*

- Están obligados a suministrar información las autoridades públicas, pero también los particulares que prestan servicios públicos o cumplen funciones públicas cuando sea información de interés público. La jurisprudencia constitucional no ha descartado su procedencia respecto de organismos internacionales.
- Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales. Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la ley, por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativos. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. La ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva, (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, (iii) las autoridades que pueden aplicarla y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas. Los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la seguridad nacional, (ii) el orden público, (iii) la salud pública y (iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos (adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad, es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales.
- La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia.
- 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 reserva puede ser oponible a los ciudadanos pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada.
- La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.

- *Existe una obligación estatal de producir información sobre su gestión necesaria para permitir el control ciudadano, al igual que de mantener la información disponible y en buen estado para que pueda ser consultada.*
- *Durante el periodo amparado por la reserva la información debe ser adecuadamente custodiada de forma tal que resulte posible su posterior publicidad. La pérdida o deterioro de los documentos en los que reposa esta información puede dar lugar a graves sanciones disciplinarias e incluso penales y por ello las entidades que custodian la información así como los organismos de control deben asegurarse que dicha información se encuentre adecuadamente protegida.”*

#### **4. El derecho de acceso a la información según el Derecho Internacional**

Conforme al denominado Bloque de Constitucionalidad, el Estado Colombiano se ha adherido a las normas de derecho internacional sobre el derecho a la información, que han regulado el acceso a los documentos públicos y la improcedencia ante la reserva de los mismos y es así, como la Ley 16 de 1972, mediante la cual se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", en su artículo 13 preceptúa:

##### ***“Artículo 13. Libertad de Pensamientos y Expresión.***

*1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

*2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

*3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquier otro medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*

*4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda*

*propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”* (Subrayas no originales).

## 5. Caso concreto

El señor Armando Torres, actuando en nombre propio presentó derecho de petición ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, solicitando lo siguiente:

*“quiero que me respondan estas preguntas LA EMPRESA TIENE O NO TIENE QUE ENVIAR ESTE ACUERDO donde aprueban las tarifas A LA COMISION informe SI O NO solamente les agradezco (sic) su respuesta pero lo que le estoy solicitando a ustedes es que me expidan una copia del acuerdo de la junta directiva de la triple a sa esp, donde aprueban las tarifas y sus anexos, la formula (sic) que van aplicar, como se determinaron sus los valores, porque esta empresa tiene incluido el factor subsidio en las tarifas, y ustedes sacaron las resoluciones 464 del 2008, y 483 del 2009, donde le informan los cálculos para excluir este FACTOR Y ESTA EMPRESA aun no la ha hecho este documento debe estar en sus archivos porque se las solicito a ustedes porque esta empresa le debe comunicar esta aprobación a la CRA, SSPD, Y A LOS ALCALDES por lo tanto ustedes deben tener este documento y tienen que expedir una copia al correo si no lo envían (sic) es porque esta empresa hace lo que quiere con ustedes y por ende a los usuarios le solicito a ustedes que me envíen (sic) esta copia porque no queremos que esta empresa haga y deshaga con ustdes (sic) y nosotros los usuarios expídamme (sic) la copia de este acuerdo porque ustedes lo deben tener ya que este documento tiene que ser allegado a su oficina”*

En memorial del catorce (14) de mayo de 2020 (Ver expediente electrónico) con radicado No. 20200120070401, suscrito por el Director Ejecutivo de la CRA, se dio respuesta a la solicitud presentada por el peticionario, de la siguiente manera:

*“Es pertinente precisar que las funciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, se encuentran dispuestas principalmente en los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994, las facultades generales permiten a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, regular los monopolios en la*

*prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento básico, cuando la competencia no sea de hecho posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad, funciones que se cumplen a través de la expedición de regulaciones generales o en actos administrativos particulares.*

*Establecido lo anterior, y en orden a su comunicación es importante señalar que bajo el régimen de libertad regulada, las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo fijan sus tarifas a través de las juntas directivas de las empresas que presten estos servicios o por quien haga sus veces, o por el alcalde del municipio cuando los servicios sean prestados directamente por la administración municipal, quienes obran como entidad tarifaria local*

*Por consiguiente, esta Comisión de Regulación no determina las tarifas a cobrar por parte de los prestadores de los servicios públicos indicados.*

*En adición a lo anterior, las tarifas a cobrar a los suscriptores, definidas a partir de los costos calculados con las metodologías tarifarias expedidas por esta Comisión de Regulación, se diferencian por tipo de usuario (estratos) y usos del servicio (comercial, industrial, oficial y especial), según los porcentajes de subsidios y/o aportes solidarios establecidos por el concejo municipal o distrital, de acuerdo con lo señalado en el artículo 1252 de la Ley 1450 de 20113 y la estratificación socioeconómica de los inmuebles desarrollada por la administración municipal, en virtud del artículo 101 de la Ley 142 de 1994.*

*Ahora, en relación con su petición: "(...) estoy solicitando a ustedes es que me expidan una copia del acuerdo de la junta directiva de la triple a sa esp, donde aprueban las tarifas y sus anexos, la formula que van aplicar, como se determinaron sus los valores, porque esta empresa tiene incluido el factor subsidio en las tarifas (...) se las solicito a ustedes porque esta empresa le debe comunicar esta aprobación a la CRA, SSPD, YA LOS ALCALDES por lo tanto ustedes deben tener este documento y tienen que expedir una copia al correo (...)" (subrayada fuera del texto original).*

*En este sentido, debemos señalar que en virtud de la garantía del derecho de reserva de los comerciantes contenida en el artículo 61 del Código de Comercio "Los libros y papeles del comerciante no podrán examinarse por personas distintas de sus propietarios o personas autorizadas para ello, sino para los fines indicados en la Constitución Nacional y mediante orden de autoridad competente (...)"*

*De acuerdo con lo expresado por la Superintendencia de Sociedades "(...) los libros de comercio incluyen los libros corporativos como los libros de contabilidad, comprendiendo estos últimos tanto los libros en los que se asientan las operaciones económicas, como los documentos soportes de registros, relacionados con la actividad económica de la empresa."*

*Adicionalmente, en el numeral 5° del artículo 24 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, se establece:*

*Artículo 24. Informaciones y Documentos Reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:*

*"(...)*

*5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.*

*(...)*

*Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información".*

*Así, dentro de este tipo de información se encuentran los estudios de costos y las actas de juntas directivas, los cuales contienen información financiera y comercial del prestador, a los cuales tiene acceso esta Comisión de Regulación en ejercicio de sus funciones, pero respecto de la cual es necesario guardar la reserva correspondiente.*

*En consecuencia, como los documentos solicitados contienen información financiera y comercial reservada de la empresa de servicios públicos, esta Comisión de Regulación no podrá hacer la entrega, correspondiéndole al titular de la información determinar acerca de la entrega de la misma, es decir, a la empresa de servicios públicos respectiva.*

*Finalmente, se precisa que la entidad encargada de ejercer el control, la inspección y la vigilancia de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, así como de vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes los presten, incluyendo la correcta aplicación de las metodologías tarifarias, es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001."*

Frente a la anterior respuesta, el señor Armando Torres el dieciocho (18) de mayo de 2020, presentó recurso de insistencia con radicado No. 20203210056692, argumentado lo siguiente:

*“señor GERENTE muy respetuosamente le comunico que no estoy de acuerdo con esta respuesta del RAD CRA No 20200120070401 del 14 de mayo 2020, porque usted me esta esta (sic) diciendo que esta informacion (sic) documento reservado, cabe señalar señor DIRECTOR que este documento es de carácter publico porque son informaciones de los costos de referencia del metro cubico, y el cargo fijo que facturan a los usuarios, en los anexos usted puede observar las actas de la empresa que presta el servicio de malambo, y otras que se encuentran en la SUI de la SSPD, pero la de la empresa TRIPLE A SA ESP DE B/Q no aparece esta acta de aprobacion de las tarifas, de esta empresa*

*si este documento fuera de caracter de reserva no existiera el de malambo ahi lo anexo*

*teniendo en cuenta que el señor director no entrego (sic) el ACTA DE APROBACION POR PARTE DE LA DIRECTIVA DE LA EMPRESA TRIPLE A SA ESP, DE LAS TARIFAS Y EL CALCULO DE LOS COSTOS DE REFERENCIA ESTRATO 4, LO ENTENDERE COMO VIOLACION AL DERCHO DE PETICION Y EL DEBIDO PROCESO, porque este documento es publico no privado, porque en ningun momento le estoy pidiendo datos financiero que no le compete como usuario para eso esta la sui de la sspd,*

*este documento es de vital importanci (sic) porque la empresa esta aplicando unos costos de referencia estrato 4 efectuando unos cobros incorrectos en las tarifas de los usuarios, y usted va a negar este acta de la aprobacion de las tarifas que esta afectando a todos los usuarios del DPTO DEL ATLANTICO le parece poco sr DIRECTOR.*

*POR TODO LO ANTERIOR LE SOLICITO QUE USTED ME EXPIDA ESTA ACTA DE APROBACION POR PARTE DE LA DIRECTIVA DE LA EMPRESA TRIPLE A SA ESP, DE LAS TARIFAS Y EL CALCULO DE LOS COSTOS DE REFERENCIA ESTRATO 4, QUE VIENE APLICANDO LA EMPRESA ESTE DOCUMENTO ES PUBLICO, LO QUE PASA ES QUE NO SE ENCUENTRA EN LA SUI DE LA SSPD, PERO USTDES LO TIENE EN SUS ARCHIVOS, LOS DATOS FINANCIEROS DE LA EMPRESA NO ME INTERESA PORQUEESOS (sic) LOS SACO DE LA SUI DE LA SSPD,*

*LE SOLICITO ESTE DOCUMENTO A USTED Y A LA SSPD PORQUE DEBEN REPOSAR EN SUS ARCHIVOS”*

5.1 El artículo 19 de la Ley 142 de 1994 “*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, establece el régimen jurídico de las empresas de servicios públicos, así:

**“ARTÍCULO 19. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.** *Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:*

19.1. *El nombre de la empresa deberá ser seguido por las palabras “empresa de servicios públicos” o de las letras “E.S.P.”.*

“(…)”

19.11. *<Ver Notas del Editor> Las actas de las asambleas deberán conservarse; y se deberá enviar copia de ellas y de los balances y estados de pérdidas y ganancias a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Superintendencia tendrá en relación con los balances y el estado de pérdidas y ganancias las facultades de que trata el artículo 448. <sic> del Código de Comercio. También será necesario remitir dichos documentos a la entidad pública que tenga la competencia por la prestación del servicio o a la comisión de regulación cuando alguna de ellas o un socio lo soliciten.*

“(…)”

19.15. *En lo demás, las empresas de servicios públicos se regirán por las reglas del Código de Comercio sobre sociedades anónimas.* (Subrayado fuera del texto original)

Dada la naturaleza de la actividad que desarrolla la sociedad AAA S.A. ESP, para la realización de su objeto social, le es aplicable las normas del régimen privado establecido en el Código de Comercio, donde en su artículo 61, determina:

**“ARTÍCULO 61. <EXCEPCIONES AL DERECHO DE RESERVA>.** *Los libros y papeles del comerciante no podrán examinarse por personas distintas de sus propietarios o personas autorizadas para ello, sino para los fines indicados en la Constitución Nacional y mediante orden de autoridad competente.*

*Lo dispuesto en este artículo no restringirá el derecho de inspección que confiere la ley a los asociados sobre libros y papeles de las compañías comerciales, ni el que corresponda a quienes cumplan funciones de vigilancia o auditoría en las mismas.”* (Subrayado fuera del texto original)

De conformidad con lo anterior, y dado que el objeto social se encuentra sometido al régimen jurídico del derecho privado, se tienen dichos documentos como de naturaleza privada, sobre los cuales, por regla general, se predica la reserva, salvo las excepciones señaladas taxativamente en la Ley, posición que fue reiterada por la H. Corte Constitucional que en caso similar, sostuvo:

*“5.3.1. Como se explicó en las consideraciones expuestas con anterioridad, las empresas de servicios públicos mixtas, que son entidades públicas pero sometidas a las reglas del derecho privado para la realización de su objeto social, producen documentos de carácter público, cuando actúan en cumplimiento de las prerrogativas propias de las entidades públicas; y documentos de carácter privado, cuando son originados del ejercicio de las funciones que realiza la entidad en las mismas condiciones que los particulares que intervienen en el mercado.*

*5.3.2. En esos casos, y desde que la naturaleza del documento sea clara, no hay problema alguno para aplicar la normatividad que en función de la reserva establece la Constitución y la ley. Contrario a lo que ocurre cuando los documentos solicitados no se pueden clasificar fácilmente como públicos o privados, como por ejemplo, el caso de las actas expedidas por la Asamblea de Accionistas y por la Junta Directiva de una empresa de servicios públicos mixta, como por ejemplo la ETB.*

*5.3.3. Lo anterior, bajo el entendido que en aquellos documentos (actas) concurren, por un lado, la manifestación de la principal función pública que cumple la ETB, relacionada con la prestación del servicio público de las telecomunicaciones, junto con la realización de su objeto social correspondiente a la labor que como comerciante desempeña en un mercado donde se requiere que compita en igualdad de condiciones con los particulares que prestan el mismo servicio público. De ahí, la importancia que el Tribunal que avocó conocimiento del recurso de insistencia para efectos de definir si era procedente o no la entrega de las actas, estudiara y determinara cuál era el tratamiento que debía dárseles a esos documentos.*

*5.3.4. Aquí es importante mencionar que el Código General del Proceso en el artículo 243 ofrece un criterio orgánico que permitiría en principio precisar la naturaleza jurídica del documento, pues define de forma clara, en su inciso segundo, que los documentos públicos serán aquellos otorgados: (i) por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención; ó (ii) por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. De esa forma, si se subsumiera los elementos del presente caso en las reglas de esta norma, sería fácil afirmar que cuando hablamos de las actas de la Junta Directiva o de la Asamblea de Accionistas, estaríamos ante*

documentos públicos en la medida que fueron expedidos por una entidad pública, o por los órganos de dirección, que están integrados por funcionarios públicos o particulares en ejercicio de la función pública.

5.3.5. Empero, estima la Sala que sostener llanamente que tales actas son públicas porque la entidad es pública o porque el órgano que las expidió está compuesto por funcionarios públicos, sería problemático, si se pone de presente que la ETB, a pesar de ser una entidad pública regida por el régimen de las empresas de servicios públicos, se encuentra sometida también a las reglas del derecho privado establecidas en el Código de Comercio, para el cumplimiento de sus funciones como comerciante, en un mercado donde compite con empresas del sector privado. Por tal razón, resultaría insuficiente el criterio orgánico como eje definitorio de la naturaleza de las actas.

5.3.6. Por otro lado, tenemos la naturaleza de la actividad que desarrolla la entidad para la realización de su objeto social, como criterio relevante para definir la naturaleza del documento. En este caso, la ETB está encargada de prestar el servicio público de las telecomunicaciones, para lo cual es indispensable su participación a través de actividades comerciales en un mercado donde intervienen particulares que también están encargados de la prestación del servicio de las TIC. En razón a ello, la realización del objeto social y de las estrategias comerciales debe estar regulada por las normas aplicables a las sociedades comerciales, tal y como lo dispone la Ley 142 de 1994, cuando hace remisión en lo que a ese ámbito corresponde al régimen privado del Código de Comercio.

5.3.7. Así, dado que la ETB actúa como particular en las mismas o similares condiciones a las de los particulares que operan en el mercado de las TIC, las actas que sean proferidas por la Junta Directiva y la Asamblea General de Accionistas en realización de ese objeto social sometido al régimen jurídico del derecho privado, se tendrán como documentos de naturaleza privada, sobre los cuales, por regla general, se predica la reserva, salvo las excepciones que consagre la ley taxativamente.

5.3.8. En virtud de lo expuesto con antelación, es claro que la norma legal aplicable para efectos de la reserva de las actas solicitadas, es el artículo 61 del C. de C. mediante el cual se reglamenta la excepción al derecho de reserva de los libros y papeles del comerciante, a saber:

**“ARTÍCULO 61. EXCEPCIONES AL DERECHO DE RESERVA.** Los libros y papeles del comerciante no podrán examinarse por personas distintas de sus propietarios o personas autorizadas para ello, sino para los fines indicados en la Constitución Nacional y mediante orden de autoridad competente.

Lo dispuesto en este artículo no restringirá el derecho de inspección que confiere la ley a los asociados sobre libros y papeles de las

*compañías comerciales, ni el que corresponda a quienes cumplan funciones de vigilancia o auditoria en las mismas.”*

*5.3.9. Este artículo señala dos supuestos en los cuales es posible levantar la reserva que por regla general se mantiene sobre documentos que se entienden son de carácter privado, en la medida que el Código de Comercio contiene disposiciones relacionadas con la función que desempeñan las sociedades y por consiguiente los comerciantes, para competir con otros particulares en el sector privado. La primera de las excepciones al derecho de reserva, es cuando los libros y papeles sean requeridos para los fines indicados en la Constitución Nacional y mediante orden de autoridad competente, mientras que la segunda, se presenta cuando tales documentos sean solicitados para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y auditoría.<sup>2</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

De conformidad con la normatividad y la jurisprudencia antes indicada, se tiene que las actas de las juntas directivas de las Empresas de Servicios Públicos (ESP) por regla general son reservadas, pero en el presente asunto, estamos frente a un derecho de los usuarios de servicios públicos señalado en el artículo 9º de la Ley 142 de 1994, así:

***“Artículo 9o. Derecho de los usuarios. Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, siempre que no contradigan esta ley, a:***

***9.1. Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley.***

***9.2. La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención utilización.***

***9.3. Obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y que el usuario asuma los costos correspondientes.***

***9.4. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.***

---

<sup>2</sup> H. Corte Constitucional, sentencia T-181 del veintiséis (26) de marzo de 2014, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

**Parágrafo.** *Las Comisiones de Regulación en el ejercicio de las funciones conferidas por las normas vigentes, no podrá desmejorar los derechos de los usuarios reconocidos por la ley.*” (Subrayado fuera del texto original)

Así mismo, el artículo 39 del Decreto 1842 de 1991 “*Por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios*”, señaló:

**“Artículo 39°.- De los cobros no autorizados. La empresa no podrá cobrar servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los autorizados por la autoridad competente, ni podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.”**

De conformidad con lo anterior, se tiene que es un derecho de los usuarios de servicios públicos domiciliarios conocer las tarifas que les son cobradas y la estructura tarifaria que manejan las Empresas de Servicios Públicos, para que si es del caso, presenten reclamación si se les llegase a efectuar un cobro no autorizado o cuando se incurra en las causales señaladas en el artículo 49<sup>3</sup> *Ibídem*.

En este orden de ideas, la información contenida en las actas de junta directiva de la empresa AAA S.A. ESP., respecto de las tarifas no gozan de reserva legal al ser un derecho de los usuarios de servicios públicos, razón por la cual, se declarará mal denegada la solicitud de información presentada por el señor Armando Torres con radicado No. 20203210053242 el día ocho (8) de mayo de 2020, ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, única y exclusivamente respecto a la información contenida en las actas de junta directiva de la empresa AAA S.A. ESP, relacionada con las tarifas.

---

<sup>3</sup> Decreto 1842 de 1991, “**Artículo 49°.- De las causales de reclamación. Contra las cuentas de cobro procederán las siguientes causales de reclamación:**

“(..)”

*Las que se funden en errores en la determinación del valor de la unida de consumo o en las lecturas de los contadores o de la tarifa básica;*

“(..)”

*Las que se funden en la violación de las tarifas vigentes;”*

En consecuencia, se ordenará al Director Ejecutivo de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a editar el acta de junta directiva de la sociedad AAA S.A. ESP y le entregue al peticionario la información única y exclusivamente respecto de las tarifas, guardando la reserva de la cuál es objeto la demás información.

Por lo expuesto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **Sección Primera, “Subsección A” en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,**

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: DECLÁRASE MAL DENEGADA** la solicitud de información presentada por el señor Armando Torres con radicado No. 20203210053242 el día ocho (8) de mayo de 2020, ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, única y exclusivamente respecto a la información contenida en las actas de junta directiva de la empresa AAA S.A. ESP, relacionada con las tarifas, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **ORDÉNASE** al Director Ejecutivo de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a editar el acta de junta directiva de la sociedad AAA S.A. ESP y le entregue al peticionario la información única y exclusivamente respecto de las tarifas, guardando la reserva de la cuál es objeto la demás información.

**TERCERO:** Devuélvase los anexos sin necesidad desglose.

**CUARTO:** Cumplido lo anterior, **archívese** el expediente dejando las constancias secretariales de rigor.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado y discutido en sesión realizada en la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado