



Demandante: Aidel Santana Donado  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-00538-00

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Bogotá D.C., nueve (09) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2023-00538-00  
**Demandante:** AIDEL SANTANA DONADO  
**Demandados:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

**Temas:** Tutela de fondo – Derecho fundamental de petición

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

Resuelve la Sala, en primera instancia, la acción de tutela formulada por la señora Aidel Santana Donado contra la Presidencia de la República, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Afinia Grupo EPM - Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P., por la vulneración a su derecho fundamental de petición.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

1. Con escrito radicado el 3 de febrero de 2023<sup>1</sup>, la señora Aidel Santana Donado actuando en nombre propio, presentó acción de tutela contra la Presidencia de la República, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Afinia – Grupo EPM -Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P.- con el fin de que sean amparados sus derechos fundamentales de *“petición, la administración de justicia, a una tutela judicial efectiva, a la dignidad humana, a la salud, a la vida, a la educación, a una vivienda digna, al debido proceso administrativo, derecho a la defensa, contradicción, a la doble instancia igualdad legalidad tipicidad, buena fe confianza legítima, y acto propio, a un servicio esencial de energía”*.

2. La accionante consideró vulneradas dichas garantías constitucionales dado que, en su criterio, **i)** la respuesta que se le otorgó mediante oficio N.º 202370024209 del 13 de enero de 2023<sup>2</sup>, suscrito por la coordinadora central de escrito de Afinia – Grupo EPM no constituye una solución de fondo, concreta y completa de la petición que radicó ante dicha entidad el 10 de enero de 2023 y por cuanto **ii)** ni la Presidencia de la República ni la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios han contestado la solicitud formulado ante ellos.

**1.2. Pretensiones**

<sup>1</sup> La tutela fue remitida por competencia del Juzgado Quinto Penal del Circuito Especializado con Función de Conocimiento a la Secretaria General del Consejo de Estado el 6 de febrero de 2023.

<sup>2</sup> La entidad le indicó que, la petición ya había sido resuelta a través del oficio N.º 202170202649 del 26 de julio 2021 en la cual se brindaron las claridades de su reclamación.



3. Con base en lo referido, la parte actora solicitó el amparo de los derechos invocados y, en consecuencia, pidió:

*“PRIMERO PRETENDO CON Esta acción de tutela como mecanismo definitivo y excepcional PARA QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL ORDENA AL PRESIDENTE DE COLOMBIA REASUMIR LAS COMPETENCIA, OTORGADA A LA SUPERSERVICIOS CONFORME ARTICULO 12 DE LA LEY 489 DE 1998 DECLARADO EXEQUIBLE POR LA SENTENCIA C-727 DEL 2000 , artículos 2,4,6,13,23,29,31,40,83,84,85,86,93,189-22 208,209,210,211, 365 al 370 de la constitución ARTICULOS 75, DEN LA LEY 142 DE 1994, y de respuesta al derecho de petición , ASIMISMO EL JUEZ CONSTITUCIONAL ORDENE AL SUPERINTENDENCIA DE SERVICIO PUBLICOS , A EJERCER SUS FUNCIONES CONSAGARADA EN ELARTICULO 75,79,81.82 159 DE LA LEY 142 DE 1994 Y LA SENTENCIAS C-263 DE 1996 C-558 DEL 2001, así mismo de respuesta al derecho de petición ,así mismo el juez ordene a la superservicios y a la empresa Afinia a darle tramite al derecho de petición , debido que no es una petición reiterativa ni es un hecho superado y concedas los recursos de ley y tanto la empresa como la superservicios se abstenga de exigir requisito no autorizados POR LA CONSTITUCION EN EL ARTICULO 84 DE LA CONSTITUCION”. (Sic para toda la cita).*

### 1.3. Hechos

La solicitud de amparo se fundamentó en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia

4. El 19 de julio de 2021 la accionante presentó petición ante la empresa Afinia grupo EPM, con el fin de que decretara la ruptura de la solidaridad para el periodo contractual de junio de 2017 a septiembre de 2019, dado que el arrendatario de su inmueble no había cancelado por concepto de los servicios públicos.

5. La anterior petición fue negada mediante decisión del 26 de julio de 2021, bajo los siguientes motivos:

*–“Validada la información consignada de cada uno de los documentos, se constató que en su escrito no se encuentra anexo (La propiedad del inmueble donde se encuentra ubicado el suministro de energía. (En preferencia el Certificado de tradición y libertad vigente - máximo 90 días de expedición). Si el certificado no presenta la dirección del servicio nos debía aportar además el certificado de Agustín Codazzi, que reporte el número de matrícula del predio y la dirección, por lo anterior, no se encuentra demostrada (la titularidad del contrato o vínculo contractual con el inquilino), en consecuencia no se podría predicar la figura de ruptura de solidaridad, teniendo en cuenta que se requiere de la probada existencia de los sujetos solidarios, es decir, que el propietario del inmueble sea una persona diferente al usuario del servicio.”*

*–“No procede la ruptura de solidaridad, toda vez que el cliente y usuario son solidarios en lo que respecta a las deudas que se generen por la prestación del servicio de energía y usted es garante ante la empresa en el cumplimiento de esta obligación por parte de su arrendado, debido a que es el propietario quien se encuentra en la obligación de velar por las obligaciones contraídas por su inmueble y no puede alegar su propia falta como beneficio y así pretender que se le refacture o condone su deuda.”*

6. Contra la anterior decisión, el 30 de septiembre de 2021 la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.



Demandante: Aidel Santana Donado  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-00538-00

7. El 4 de octubre de 2021, la entidad rechazó los recursos y expuso lo siguiente:

*-Al hacer el análisis de los requisitos de procedibilidad del recurso presentado, hemos verificado que la decisión recurrida hemos verificado que se notificó por correo el día 26/7/2021, entendiéndose como notificado el 26/7/2021 y con término máximo para la presentación de los recursos el 02/08/2021."*

*-"Ahora bien, la presentación del recurso se llevó a cabo el día 30/09/2021, habiendo transcurrido más de cinco (5) días hábiles, superando el término legalmente concedido, de conformidad con el Artículo 154 de la Ley 142/94, que a letra dice: "...los recursos deben interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha del conocimiento de la decisión."*

*-Por lo anterior, le informamos que CARIBEMAR S.A.S ESP rechaza el recurso presentado, basados en que por expresa disposición del Artículo 153 de la Ley 142/94, las peticiones y recursos se tramitan acorde con lo dispuesto por las normas vigentes sobre el derecho de petición."*

*-"Contra la presente decisión procede el recurso de queja, el cual debe interponerse directamente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de conocimiento de esta decisión." (Sic para toda la cita.)*

8. Por lo expuesto, la señora Aidel Santana Donado presentó recurso de queja. El expediente fue remitido a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el 28 de octubre de 2021.

9. Mediante Resolución N.º SSPD – 20228600377275 del 27 de abril de 2022<sup>3</sup>, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió el recurso de queja, en el sentido de declararlo improcedente, por las siguientes razones:

*-"Es así, que dentro del análisis efectuado revisando si los recursos cumplen con los requisitos de procedibilidad para el trámite correspondiente, se encontró en el caso bajo estudio, que el usuario a AIDEL SANTANA DONADO, interpone recurso de reposición y en subsidio apelación ante la entidad prestadora el 30 de septiembre de 2021 contra la respuesta de. 202170202649 del 26 de julio de 2021, hemos verificado que fue notificada por correo electrónico el 26 de julio 2021 como se observa a folio 08, Contando a partir del día siguiente de esta fecha con cinco (5) días hábiles para interponer los recursos, es decir*

<sup>3</sup> "ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE, el recurso de queja interpuesto por el(a) señor(a) a AIDEL SANTANA DONADO en contra de la decisión No 202170281477 del 04 de octubre de 2021, proferida por la empresa CARIBEMAR DE LA COSTA S.A.S. de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta decisión.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Notificar personalmente el contenido de la presente resolución al señor(a) a AIDEL SANTANA DONADO quien recibe CARRERA 14 NRO. 17-33 BARRIO LA GRANJA-VALLIEDUPAR/CESAR, haciéndole entrega de una copia de la misma y en caso de no poderse surtir la notificación personal, procédase a la notificación por aviso de conformidad con el artículo 69 de la ley 1437 de 2011. de igual forma en el evento de existir autorización expresa para efectuar la notificación por correo electrónico, se procederá conforme a lo que establece el artículo 67del CPACA a la dirección electrónica [melkiskammerer@hotmail.com](mailto:melkiskammerer@hotmail.com).

ARTÍCULO TERCERO- Notificar personalmente de esta decisión al representante legal de la empresa CARIBEMAR DE LA COSTA S.A.S., o a quien haga sus veces, quien puede ubicarse en la CR 3 B NO 26 - 78 ED CHAMBACU PISO 3 de la ciudad de CARTAGENA - BOLIVAR, haciéndole entrega de una copia de la misma y en caso de no poderse surtir la notificación personal, procédase a la notificación por aviso de conformidad con el artículo 69 de la ley 1437 de 2011. de igual forma en el evento de existir autorización expresa para efectuar la notificación por correo electrónico, se procederá conforme a lo que establece el artículo 67del CPACA a la dirección electrónica [notificacionsspd@afinia.com.co](mailto:notificacionsspd@afinia.com.co)

RTÍCULO CUARTO. - La presente Resolución rige a partir de la fecha de su notificación y contra ella no proceden recursos."



hasta el día 02 de agosto de 2021, sin embargo, los recursos fueron presentados 30 de septiembre de 2021, es decir de manera extemporánea.” (Sic para toda la cita).

-“Así las cosas, de las normas citadas conlleva a concluir que para efectos de la interposición de los recursos en materia de servicios públicos deberá atenderse forzosamente la exigencia contenida en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, así como lo previsto en el numeral 1° del artículo 77 del CPACA que estable que los recursos deben interponerse dentro del plazo legal”.

10. El 10 de enero de 2023, la señora Aidel Santana Donada presentó una petición ante Afinia Grupo EPM y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de solicitar nuevamente el reconocimiento de la ruptura de la solidaridad para el periodo contractual de junio de 2017 a septiembre de 2019.

11. El 13 de enero de 2023, dicha petición fue resuelta de manera desfavorable, por las siguientes razones:

-“El 19 de julio de 2021 ya se había presentado reclamación bajo el radicado No. RE3110202131462 por ruptura de solidaridad por la deuda del suministro en el periodo junio 2017 a septiembre 2019.”

-“Como respuesta a dicha petición nuestra empresa profirió la decisión N.º 202170202649 de fecha 26 de julio 2021 en la cual se brindaron las claridades de su reclamación.”

-“Conforme a lo dispuesto por el artículo 159 de la ley 142 del 1994 en concordancia con el contenido de los artículos 53, 56, 66 y 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se realizó notificación electrónica de la decisión empresarial No. 202170202649 de fecha 26 de julio 2021.”

-“Por lo anterior, le confirmamos que no es procedente referirnos de nuevo a estos puntos, como quiera que la Compañía ya se pronunció al respecto, respondiendo de manera clara, oportuna y de fondo a su reclamación inicial, concediéndole los recursos de ley. Por todo lo anterior, no se accede a su petición.”

12. El 22 de febrero de 2023 la referida superintendencia también resolvió la petición<sup>4</sup>, en el sentido de indicar que: “(...) encontramos que no se observa que usted haya relacionado un número de consecutivo con el que inició su solicitud de “rompimiento de solidaridad ante la empresa” ni un número de radicado que corresponda al trámite del recurso de apelación, sobre el cual esta Dirección Territorial tendría competencia como órgano funcional de segunda instancia. Por ello, es importante resaltar que, si su inconformidad está relacionada con las deudas que pudo haber dejado el arrendatario en su inmueble, usted puede iniciar el proceso de reclamación por rompimiento de solidaridad en sede del prestador del servicio, aportando todos los documentos necesarios para demostrar la propiedad y/o posesión del inmueble, el vínculo solidario y los demás requisitos para hacer exigibles sus derechos.”

#### 1.4. Fundamentos de la vulneración

13. La parte actora consideró vulnerados sus derechos fundamentales en atención a que las entidades accionadas no le han dado respuesta de fondo a lo pedido, en la medida en que no se ha resuelto sobre la ruptura de solidaridad elevada.

<sup>4</sup> Notificada a la usuaria al correo electrónico: melkiskammerer@hotmail.com.



14. Al respecto, manifestó que es propietaria de un inmueble que arrendó y frente al que el arrendatario no pagó el servicio de energía eléctrica, lo cual le generó un cobro excesivo, razón por la cual tiene legitimación en la causa por activa y la entidad no puede exigirle documentación que ya presentó al iniciar la petición de ruptura de solidaridad en el año 2019.

15. Afirmó que ni el presidente de la República, ni el superintendente de Servicios Públicos como superiores del gerente general de Afinia – Grupo EPM han ejercido sus labores de vigilancia y control obligándolo a cumplir con el rompimiento de la solidaridad conforme a la sentencia C -493 de 1997, lo que desconoce que no podía exigirle requisitos que la Constitución ni la ley han previsto.

16. Adujo que el gerente de Afinia al no darle trámite a la solicitud del 10 de enero de 2023 e indicar que no haría ningún pronunciamiento porque ya había dado respuesta en una ocasión anterior, quebrantó su derecho fundamental de petición, por cuanto la decisión adoptada no fue clara, expresa y de fondo, ya que no resolvió todas las pretensiones sino que, por el contrario, se limitó a informar unos requisitos que la ley no prevé para romper el principio de solidaridad.

17. Consideró que, el presidente de la República como superior jerárquico funcional del Superintendente y, este a su vez, como superior del gerente de Afinia debía prohibir la exigencia que la ley no contempla *“debido que no existe en nuestro estado social de derecho , ni en la ley 142 de 1994 , donde esta ley es de orden público y es de estricto cumplimiento por parte de la empresa y la superservicios público de público ni en la ley 1755 del 2015 ley estatutaria sobre el derecho de petición ni en la ley 1437 del 2011 donde señor juez constitucional en el artículo 16 , de la ley 1755 del 2015 establece los requisitos mínimo s que se debe cumplir al momento de accionar un derecho de petición, donde SEÑOR juez constitucional SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR GUSTAVO PETRO SEÑOR SUPERINTENDENTE DE SERVICIOS PUBLICOS, COMO SUPERIOR JERARQUICO FUNCIONAL de las empresas de servicios públicos domiciliarios, donde los requisito exigido por la empresa no se encuentran lo que exige la empresa, violando el principio de legalidad y el debido proceso administrativos, principios de la función pública , donde estos requisito están prohibido por la constitución, en su artículo 84 y en la ley artículo 16 de la ley 1755 del 2015 artículo 16 , articulo 9 de la ley 1437 del 2011,, ley 962 del 2005 decretos 019 del 2012 y 2106 delo 2019”* (sic a lo transcrito)

18. Puso de presente que Afinia le exigió la presentación de documentos que ya tenía en su poder, en concreto, la copia del certificado de libertad y tradición. Circunstancia que está haciendo más gravosa su situación, en la medida en que la entidad sabe que es la propietaria del bien.

19. De otra parte, adujo que no se presenta un hecho superado, como erróneamente lo afirmó la entidad en la última respuesta otorgada, porque aunque la empresa adujo que ya había respondido, en realidad no lo hizo debido que ni la empresa de energía ni la Superservicios resolvieron plenamente y de fondo todas sus pretensiones pues solo se *“dedicaron fue a exigir requisito, adicionales y no autorizado por la constitución y la ley para no darle tramite al derecho de petición debido que la empresa declaro improcedente los recursos de ley alegando que yo presente los recursos de forma extemporánea”* (sic a lo transcrito).



20. Advirtió que en virtud del artículo 23 de la Constitución Política y del artículo 17 de la Ley 1755 del 2015, se encuentra facultada para iniciar nuevamente la petición, debido a que la empresa no desarrolló los presupuestos de oportunidad, claridad, precisión, y congruencia; así como los criterios de suficiencia y efectividad, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados.

### 1.5. Trámite de la acción de tutela

21. Mediante auto del 20 de febrero de 2023, la magistrada ponente admitió la demanda de tutela y dispuso su notificación a la accionante, a la Presidencia de la República, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la empresa Afinia – Grupo EPM -Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P.-.

22. Adicionalmente, se requirió a: i) Afinia – Grupo EPM para que aportara copia de la petición del 19 de julio 2021, bajo el radicado No. RE3110202131462 y el oficio del 26 de julio 2021, con radicado No. 202170202649, a través del cual presuntamente resolvió la petición de la actora, con los soportes de envío respectivos y ii) la Presidencia de la República y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que aportaran los escritos de petición que haya radicado la señora Aidel Santana Donado, junto con las respuestas y sus respectivos soportes de notificación.

### 1.6. Intervenciones

Realizadas las notificaciones ordenadas, de conformidad con la constancia visible en el expediente, se presentaron las siguientes intervenciones:

#### 1.6.1. Afinia – Grupo EPM

23. Requirió que se declare la improcedencia de la acción de tutela o en su defecto, se deniegue, por los siguientes motivos:

24. Hizo referencia a la reclamación RE3110202109931 del 19 de julio de 2021, a su respuesta, a los recursos y la decisión de estos, así como a la reclamación con radicado RE3110202301926 del 10 de enero de 2023. A su vez, mencionó el procedimiento para la declaratoria de ruptura de la solidaridad conforme con la Ley 142 de 1994.

25. Sostuvo que lo pretendido por la accionante con el documento presentado el 10 de enero de 2023 es la declaratoria de ruptura de solidaridad respecto al suministro NIC-7388882, por lo que queda claro que el trámite que le dio la empresa corresponde a una reclamación, la cual ya había sido previamente estudiada por esta, y que cuenta con la sede administrativa agotada.

26. Agregó que se declaró improcedente el recurso de queja, para lo cual, insertó una imagen, en la que se puede observar que “*Mediante Res N.º 20228602122701 del 27/04/2022 de la SSPD, declara IMPROCEDENTE el recurso de Queja contra decisión N.º 202170281477 – RE3110202121462 – 30/09/2021 RP 20218003079112...*”



27. Indicó que la actora no ha demostrado siquiera sumariamente haber sufrido o estar sufriendo un perjuicio irremediable que no le permita hacer uso de los demás medios de defensa con que cuenta para el estudio de su pretensión. Señaló que no se cumple con el presupuesto de la subsidiariedad, pues la accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho frente a las decisiones empresariales de las ESP, y las resoluciones de la Superintendencia de Servicios Domiciliarios, el cual no agotó.

### 1.6.2. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

28. Solicitó que se declare la inexistencia de violación de los derechos fundamentales por parte de la superintendencia o su improcedencia.

29. Refirió el trámite relacionado con la competencia de la superintendencia contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realicen las empresas de servicios públicos domiciliarios.

30. Señaló que la Dirección Territorial Nororiente de la Superintendencia sí resolvió de fondo la petición de la parte accionante. Para el efecto, mediante consecutivo 20238600803551 del 22 de febrero de 2023, informó al usuario lo siguiente:

*En cuanto a su pretensión sobre 'DARLE tramite nuevamente al núcleo esencial del derecho de petición, debido que no hubo hecho superado con la petición anterior, debido que la empresa solo analizó el requisito exigido de forma inconstitucional por la misma empresa para que procediera, resolver de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado clara, es decir inteligible y de fácil comprensión, atendiendo los solicitado, en sus totalidad, que no sea aislada y resuelve todas y cada una de las pretensiones', dicho esto, se observa que usted no aporta copia la decisión empresarial que la empresa otorgó como respuesta a su derecho de petición lo que impide determinar si somos o no competente para tramitar en segunda instancia el recurso concedido por la prestadora el cual puede ser el de apelación o el de queja dependiendo de lo resuelto por el prestador en cada actuación administrativa a recurrir, los cuales deben ser presentado (sic) de manera independiente toda vez que cada uno de ellos resuelve tramites diferentes, por ejemplo el recurso de reposición en subsidio al de apelación deben ser presentados en un mismo escrito ante el prestador el cual es el órgano funcional de primera instancia tal y como lo establece la ley 142 del 94 y situación diferente se presenta cuando la empresa rechaza el recurso de apelación y concede el recurso queja, el cual debe ser presentado ante esta Superservicios dentro de los de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión empresarial, acompañando copia del acto empresarial del rechazo."*

31. Precisó que dicha respuesta se comunicó al usuario al correo electrónico: [melkiskammerer@hotmail.com](mailto:melkiskammerer@hotmail.com).

32. Aclaró que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que se consideran violados no es ocasionada por la superintendencia, toda vez que las órdenes de corte, reconexión y vinculación de un reclamo a la facturación, son una actuación de exclusiva competencia de la empresa Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P. (Afinia Grupo EPM) y no es del resorte de la superintendencia, por lo que no es posible vincular a este organismo a los efectos del fallo. Solicitó que se le desvinculara de la presente acción por falta de legitimación en la causa por pasiva.



33. Pese a que la Presidencia de la República fue notificada en debida forma, guardó silencio.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

34. El Consejo de Estado es competente para conocer de la demanda presentada por la señora Aidel Santana Donado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 y el numeral 5° del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por los Decretos 1983 de 2017 y 333 de 2021 y el artículo 25 del Acuerdo de la Sala Plena del Consejo de Estado No. 080 de 12 de marzo de 2019 (Reglamento Interno de la Corporación).

35. Lo anterior, por cuanto una de las autoridades judiciales contra la que se dirige la acción de tutela es Presidencia de la República y, en tal sentido, debe aplicarse el numeral 12° del Decreto 333 de 2021, por ser parte de esta Corporación.

### 2.2. Solicitud de desvinculación

36. Se tiene que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios solicitó la desvinculación del presente trámite constitucional, pues, a su juicio, carece de legitimación en la causa por pasiva, petición que será denegada en atención a que su vinculación obedeció a que fue incluido dentro de las autoridades demandadas y la parte actora indicó que envió su petición a dicha entidad, así que era necesario que pudiera ejercer su derecho de defensa y exponer los argumentos que considerara pertinente.

### 2.3. Problema jurídico

37. Corresponde a la Sala verificar si Afinia Grupo EPM - Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P.- vulneró el derecho fundamental de petición de la señora Aidel Santana Donado, por no resolver de fondo la solicitud que elevó el 10 de enero de 2023 relacionada con el rompimiento de la solidaridad de la deuda que dejó su arrendatario por no pagar el servicio público de energía eléctrica y, si lo hizo el presidente de la República y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al no emitir algún pronunciamiento respecto de dicho petitorio.

38. Para resolver el problema jurídico planteado, se analizarán los siguientes temas: i) generalidades de la acción de tutela, ii) derecho de petición y iii) análisis del caso

### 2.4. Generalidades de la acción de tutela

39. Conforme lo preceptúa el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que permite a cualquier persona reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando resulten vulnerados por acciones u omisiones de autoridades o, excepcionalmente, de particulares.





40. Su procedencia se encuentra supeditada a la carencia de medios de defensa judicial ordinarios o, en su defecto, a la falta de idoneidad de aquellos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; caso en el que se habilita su ejercicio como mecanismo transitorio, lo cual limita sus efectos futuros a la activación, por parte del peticionario, de los instrumentos judiciales pertinentes.

41. En ese orden de ideas, resulta palmario que el mecanismo de amparo demanda la concurrencia de determinados presupuestos procesales que le son inherentes, como son la subsidiariedad, la inmediatez y, si es del caso, la inminencia de un perjuicio irremediable, sin los cuales no le es dable al juez constitucional inmiscuirse en determinada controversia y, mucho menos, acometer las diferentes subreglas dispuestas por la jurisprudencia en torno a asuntos como el *sub examine*.

## 2.5. Del derecho de petición

42. De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, el derecho de petición se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y a obtener de ellas una pronta respuesta.

43. Cabe resaltar que la autoridad requerida, en la contestación no está obligada a acceder a las pretensiones del peticionario, por lo que en el evento en que se deniegue la solicitud, le corresponde, únicamente, dar a conocer las razones técnicas y jurídicas que fundamentan aquella postura negativa. Así, este derecho que se concreta en la formulación de una petición, se hace efectivo a través de la respuesta otorgada por la autoridad requerida, cuya materialización resulta independiente del carácter favorable o desfavorable de la misma.

44. En tal sentido, para garantizar el respeto del núcleo esencial del derecho de petición, la contestación debe: i) versar sobre lo preguntado, sin evasivas y precisando lo que el peticionario desea saber; ii) ser clara a fin de que el solicitante entienda el porqué de los argumentos de la autoridad aun cuando no los comparta; iii) mantener coherencia con lo solicitado; iv) ser proferida dentro de la oportunidad fijada por la ley para ello; y, finalmente v) notificarse de manera eficaz para su debida materialización.

## 2.6. Caso concreto

45. Sea lo primero poner de presente que, por políticas de transparencia se reiterarán algunas consideraciones expuestas en la sentencia del 2 de marzo de 2023<sup>5</sup> proferida por esta Sección, que versó sobre los mismo fundamentos fácticos y jurídicos al presente caso, a saber, la vulneración al derecho fundamental de petición en el cual solicitó el rompimiento de la solidaridad de la deuda que dejó su arrendatario por no pagar el servicio público de energía eléctrica.

46. En el asunto en estudio la actora consideró que el presidente de la República, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Afinia Grupo EPM -

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sección Quinta, sentencia del 02.03.2023, rad. N.º11001-03-15-000-2023-00494-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandante: Aidel Santana Donado  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-00538-00

Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P.- vulneraron su derecho fundamental de petición, con ocasión de la solicitud que elevó el 10 de enero de 2023, en los siguientes términos:

**“PRETENSIONES PRIMERO PRETENDO CON Este derecho de petición (...) QUE EL PRESIDENTE Y EL SUPERINTENDENTE DE SERVICIOS PUBLICOS, COMO SUPERIOR JERARQUICO FUNCIONAL ORDENEN AL GERENTE GENERAL DE AFINIA EL DOCTOR JAVIER LASTRA DARLE tramite nuevamente al núcleo esencial del derecho de petición, debido que no hubo hecho superado con la petición anterior, debido que la empresa solo analizo lo requisito exigido de forma inconstitucional por la misma empresa ,para que procediera, resolver de fondo , clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado clara, es decir inteligible y de fácil comprensión , atendiendo los solicitado, en sus totalidad , que no sea aislada y resuelve todas y cada una de las pretensiones, el núcleo esencial del derecho de petición, como es certificado de libertad y tradición , certificado de nomenclatura, donde si la dirección registrada en ambas certificaciones no coincide con la registrada en la factura de energía, no se encontraba legitimada para accionar el derecho de petición, sin que la empresa aportara la carta catastral y el levantamiento catastral , debido que predomina la dirección de la empresa, violando los artículos 101 al 104 de la ley 142 de 1994 , además exigían , el pago de la factura solidarias, de forma absoluta (...)**

**SEGUNDO QUE el señor presidente doctor Gustavo petro, señor superintendente de servicios públicos doctor Dagoberto Buitrago ordene al GERENTE GENERAL DE AFINIA EL DOCTOR JAVIER LASTRA que al momento de dar respuesta a este derecho de petición , manifieste bajo la gravedad de juramento diga cuales son los fundamento constitucionales y légal , para que exijan como requisito para conceder el rompimiento de la solidaridad, certificado de libertad y tradición expedido por la oficina de instrumentos públicos, y el certificado de nomenclatura exigido por, el instituto de Agustín Codazzi , cuando este último ya no lo expide , y nadie está obligado a lo imposibles violando la sentencias de tutelas T-636 DEL 2006 Y T-281 DEL 2012, Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN B Bogotá DC, veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). Y el artículo 16 de la ley 1755 del 2015.**

**TERCERO señor presidente de Colombia reitero la denuncia contra la superintendencia de servicios públicos domiciliario que viene negando más del 90% de los recursos de ley como entidad de segunda instancia , que juro cumplir la constitución y la ley , que es el mayor jerárquico funcional de las empresas de servicios públicos domiciliarios (...)**

**Cuarto SEÑOR SUPERINTENDENTE ordene al gerente general de afinia que conceda el recurso de apelación ante EL SUPERINTEDEENTE COMO SUPERIOR JERARQUICO Y FUNCIONAL DE LA EMPRESA (...)**

**TERCERO señor presidente SEÑOR SUPERINTENDENTE ordenen a la empresa de energía eléctrica a referirse de cada una de las pretensiones del derecho de petición que yo le acciones tales como: conque fundamento constitucional y legal la empresa de energía puede suspenderme el servicios de energía si ante no expide un acto administrativo, como lo ordena el artículo 154 de la ley 142 de 1994,¿conque fundamento constitucional y legal la empresa de energía, exige como requisito para darle tramite a un derecho de petición de solidaridad, certificado de libertad y tradición, certificado de nomenclatura expedido por el instituto de Agustín Codazzi, cuando este organismo ya no lo viene expidiendo, además la empresa no tiene en su poder el levantamiento catastral y la carta catastral que definen la dirección del inmueble?¿conque fundamento constitucional y legal la empresa de energía exige como requisito para conceder los recursos de apelación ante el superior jerárquico funcional que es la superservicios , que el usuario obligatoriamente,**



y absolutamente debe pagar la factura solidaria y lo que no es objeto de reclamo, donde esta exigencia no es obligatoria, como lo dejo claro la cortes constitucional en la sentencia c-558 del 2001

**CUARTO Que el SEÑOR SUPERINTENDENTE ordene a la empresa de energía eléctrica, ADAR UNA RESUESTA de fondo , , clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado clara, es decir inteligible y de fácil comprensión , atendiendo los solicitado, en sus totalidad , que no sea aislada y resuelve todas y cada una de las pretensiones,, concediendo los recursos de reposición y el de apelación ante el superior jerárquico funcional que es la superintendencia de servicios públicos domiciliarios, que es el control de autotutela que se ve complementado con la revisión superior encomendada a la Superintendencia de Servicios Públicos para la culminación de la vía gubernativa (...).**

**QUINTO SEÑOR presidente ordene al superintendencia de servicios públicos domiciliarios y al gerente general de Afinia diga bajo la gravedad de juramento ,¿cual es la ley ,señalándola numéricamente de forma motivada , debido que siempre contesta, que ellos solamente exigen requisito autorizado por la ley , pero no dicen cuál es la ley ,**

**SÉPTIMO que el señor presidente ordene al superintendencia de servicios publico y al al gerente general de Afinia al momento de dar respuesta a este derecho de petición , manifieste bajo la gravedad de juramento diga cuales son los fundamento constitucionales y légale , para que exijan como requisito para darle tramite el proceso de rompimiento de la solidaridad como son, certificado de libertad y tradición expedido por la oficina de instrumentos públicos, y el certificado de nomenclatura exigido por, el instituto de Agustín Codazzi , cuando este último ya no lo expide , además no acepta al declaración de extrajucio y nadie está obligado a lo imposibles**

**SEPTIMO SEÑOR SUPERINTENDENTE ordene al gerente general de afinia dar respuesta a este derecho de petición, resolviéndole de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado clara, es decir inteligible y de fácil comprensión , RESOLVIENDO TODOS LOS SOLICITADO Pronunciamiento sobre todas y cada una de las pretensiones Obligación de integrar debidamente el contradictorio PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD (...)**

**OCTAVO SEÑOR SUPERINTENDENTE ordene al gerente general de afinia se abstenga de exigirme el pago de la factura solidaria sino, hasta que se encuentra agotada la vía gubernativa, por lo que la pongo en reclamo también, debido que esa factura solidaria tiene que determinarla la superservicios que es el mayor jerárquico de la empresa, por lo que se inaplique se inaplique en este caso concreto el inciso segundo del artículo 155 de la ley 142 de 1994**

**NOVENO SEÑOR SUPERINTENDENTE ordene al gerente general de afinia que de conformidad con la constitución y el bloque de constitucionalidad, los principios de la función públicas, legalidad tipicidad, debido proceso administrativo , el derecho de petición, diga con que fundamento la empresa suspenden el servicio de energía de forma unilateral, sin ante expedir un acto administrativo, como lo ordena el artículo 154 de la ley 142 de 1994, donde la empresa se fundamenta con el artículo 140 de la misma ley cuando este artículo ue declarado exequible junto con el 130 de forma acondicionada en la sentencia c150 del 2003 en el entendido que las empresa deberá garantizar el debido proceso administrativo, , ósea expidiendo el acto administrativo, garantizando la demás garantía judiciales**

**DECIMO SEÑOR SUPERINTENDENTE ordene al gerente general de afinia Que de conformidad con la constitución y la ley, manifieste bajo la gravedad de juramento ¿con que fundamento constitucional, suspende el servicio de**



energía, ¿conque fundamento constitucional exige como requisito para atender un derecho de petición de solidaridad exige como requisito certificado de libertad y tradición, certificado de nomenclatura, ampliación de contrato de arrendamiento, y no acepta la factura de energía y el extrajucio de tercero para demostrar la posesión, y por ultimo digan conque fundamento exigen que el usuario debe estar a paz y salvo , para poder presentar los recursos de ley sin importar que la deuda es de 1998 , cuando la sentencia C-558 DEL 2001 ESTABLECE QUE NO ES OBLIGATORIO PAGAR LO QUE NO ESTA OBJETO DE RECLAMO QUE es ovacionar.?

Décimo primero que el SEÑOR SUPERINTENDENTE, me garanticen el PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD y se PRONUNCIE sobre todas y cada una de las pretensiones, de esta tutela , debido que es obligación del juez constitucional debidamente el contradictorio (...)

**DECIMO SEGUNDO QUE EL SEÑOR PRESIDENTE DE COLOMBIA Y EL SUPERINTENDENTE DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS ORDENE AL GERENTE GENERAL DE AFINIA LE DE CUMPLIMIENTO A LA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN Bogotá DC, veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). (...) CUMPLIMIENTO A la Resolución No. 20218200163555 del 18 de mayo de 2021, que el señor Denis Martínez, Y la sentencia de tutela T-636 DEL 2006, DECOMO PRIMERO SEÑOR PRESIDENTE SEÑOR SUPERINTENDENTE la empresa de energía, viene violando el artículo 84 de la constitución que prohíbe exigir requisito no autorizado por la constitución y las ley, Y LE DE TRAMITE AL a los derecho de petición de solidaridad, sin exigir requisito adicionales para demostrar la propiedad del inmuebles, teniendo en cuenta la facturad de energía, y la declaración de extrajucio, de igual forma que se abstenga de seguir declarando improcedente los derechos de petición alegando que la dirección de la factura de energía no es la misma que a perecer en los certificado sin ante no presente como medio de prueba, la copia de la carta catastral del inmueble, así mismo el levantamiento catastral, debido que según la empresa, la dirección que poseen predominan sobre las direcciones registradas en las entidades catastrales las cuales son las entidades facultadas para determinar la dirección de cada inmueble según el plan de ordenamiento territorial conforme a los articulos 101 al 104 de la ley 142 de 1994 (...)**.  
(Destacado por la Sala - sic a toda la cita)

47. Del texto transcrito, se infiere que lo pretendido por la accionante es que el presidente de la República y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en su calidad de “*superior jerárquico funcional*”, ordenen al gerente general de Afinia Grupo EPM - Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P.- pronunciarse nuevamente respecto al rompimiento de la solidaridad en el pago de la deuda que tiene con esa compañía, en el sentido de indicar cuál es el fundamento constitucional y legal para exigir los certificados de tradición y libertad de su inmueble, así como el de nomenclatura expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

48. Esto, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de 27 de septiembre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, “*la Resolución No. 20218200163555 del 18 de mayo de 2021, que el señor Denis Martínez, Y la sentencia de tutela T-636 DEL 2006 (sic a toda la cita)*”.

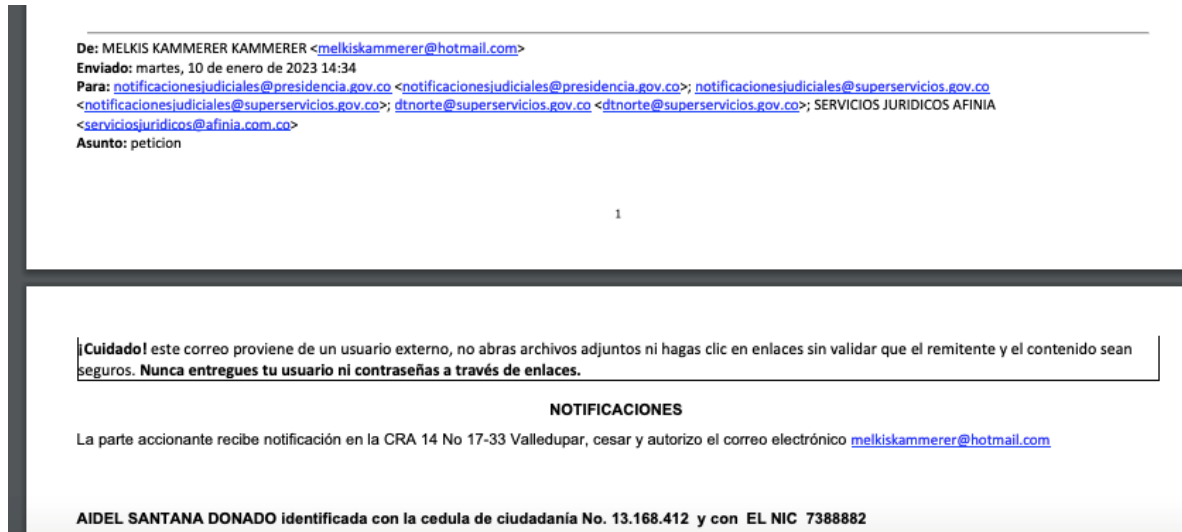
49. A su vez, la actora consideró transgredido su derecho fundamental de petición, de un lado, porque el presidente de la República y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no brindaron respuesta a la solicitud de 10 de enero de 2023 y, por el otro, al considerar que la coordinadora central de Afinia Grupo EPM -



Demandante: Aidel Santana Donado  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-00538-00

Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P., pese a que ofreció una contestación, no resolvió de fondo lo requerido.

50. Al revisar el material probatorio obrante en el plenario se constató que el requerimiento de la accionante se envió el 10 de enero de 2023, entre otros, al correo electrónico [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co), tal y como obra en índice 2 del expediente electrónico en Samai:



51. Entonces, si bien la dirección a la que se remitió la solicitud de la actora está habilitada solo para la recepción de notificaciones judiciales y los canales destinados para presentar peticiones es el correo institucional [contacto@presidencia.gov.co](mailto:contacto@presidencia.gov.co) o la página web de la Presidencia de la República<sup>6</sup>, lo cierto es que se debía redirigir la petición a la dependencia encargada de resolverla en el plazo previsto en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.<sup>7</sup>

52. Así pues, comoquiera que la entidad accionada guardó silencio, la Sala aplicará la presunción de veracidad del artículo 20 del Decreto 2592 de 1991 y amparará el derecho fundamental de petición de la actora, con el propósito que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia - DAPRE, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, dé una respuesta a la solicitud elevada el 10 de enero de 2023 y se la notifique debidamente, sin que ello implique necesariamente la aceptación de lo solicitado<sup>8</sup>

53. Por otro lado, la **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios** explicó en su contestación que la Dirección Territorial Nororiente de la entidad

<sup>6</sup> <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/sistema-psqr/peticiones-sugerenciasquejas-reclamos>

<sup>7</sup> Sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 “[p]or 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.” En el cual se señala que “toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción”.

<sup>8</sup> Sobre este punto, la Corte Constitucional reiteró en la sentencia T-230 de 2020 que: “[d]esde sus inicios, esta Corporación diferenció el derecho de petición del derecho de lo pedido. Puntualmente, se ha dicho que: “no se debe confundir el derecho de petición (...) con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquél y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental.”



atendió la petición de la actora mediante oficio 20238600803551 de 22 de febrero de 2023, la cual envió al correo electrónico “[melkiskammerer@hotmail.com](mailto:melkiskammerer@hotmail.com)”, bajo la siguiente línea argumentativa:

*“La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) en ejercicio de las funciones de control y vigilancia frente a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios previstas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificadas por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001 y artículo 24 numeral 3 del Decreto 1369 de 2020, le corresponde resolver los recursos de apelación que interpongan los usuarios conforme a lo establecido en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 20 de la Ley 689 de 2001.*

***“El artículo 154 ibidem establece mecanismos que hacen posible la defensa de los derechos de los usuarios y suscriptores, entre ellos los de presentar reclamaciones ante las empresas prestadoras de servicios públicos, mediante derecho de petición. No obstante, la defensa permitida encuentra una limitante, en cuanto se establece que “En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos (Subrayado fuera de texto)”.***

*Es importante que tenga en cuenta que la Ley 142 de 1994, establece el procedimiento que deben seguir los usuarios de los servicios públicos domiciliarios para hacer sus peticiones, quejas, reclamos y recursos; además esta ley establece que esta Superservicios es un órgano de segunda instancia, que vigila las actuaciones que estas empresas realizan en el marco de la ejecución del contrato usuario–empresa existente; es decir, **que la Superservicios sólo tiene conocimiento de estas reclamaciones después que las prestadoras agoten lo de su competencia, brindando una solución y/o respuesta formal a la reclamación inicial del usuario, y luego de que el mismo haya interpuesto los recursos de ley procedentes cuando no esté de acuerdo con la respuesta, es decir que debe esperar que la empresa resuelva en primera instancia su reclamación.***

***(...) Ahora bien, relacionado a su solicitud se observa que usted no aporta copia la decisión empresarial que la empresa otorgo como respuesta a su derecho de petición lo que impide determinar si somos o no competente para tramitar en segunda instancia el recurso concedido por la prestadora el cual puede ser el de apelación o el de queja dependiendo de lo resuelto por el prestador en cada actuación administrativas a recurrir, los cuales deben ser presentado de manera independiente toda vez que cada uno de ellos resuelve tramites diferente ejemplo el recurso de reposición subsidio de apelación debe ser presentados, en un mismo escrito ante el prestador el cual es el órgano funcional de primera instancia tal y como lo establece la ley 142 del 94 y situación diferente se presenta cuando la empresa rechaza el recurso de apelación y concede el recurso queja, el cual debe ser presentado ante e ésta Superservicios, dentro de los de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión empresarial, acompañando copia del acto empresarial del rechazo.”*** (Negrilla del texto original - sic a toda la cita)

54. De este modo, se advierte que se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado en cuanto a la superintendencia accionada, teniendo en cuenta que se pronunció respecto al requerimiento de la actora durante el presente trámite y puso en conocimiento de la accionante dicha decisión con mensaje enviado al mismo correo a través del cual la señora Santana Donado radicó la acción de tutela y su petición.



55. Cabe precisar que la Corte Constitucional explicó que la terminación del proceso de tutela por carencia de objeto se presenta cuando la vulneración del derecho fundamental desaparece o se materializa en el trascurso de la solicitud de amparo, por lo que resulta innecesaria la intervención del juez constitucional tendiente a impartir alguna orden en aras de salvaguardar las garantías constitucionales transgredidas.

56. Además, puntualizó que esta figura jurídica puede proceder en tres supuestos de hecho: i) por hecho superado, ii) daño consumado y iii) por una situación sobreviniente. Al respecto, señaló:

*“(…) La acción de tutela fue concebida como un mecanismo para la protección efectiva de los derechos fundamentales que **son objeto de una amenaza o afectación actual**. Por lo tanto, se ha sostenido en reiterada jurisprudencia que, ante la alteración o el desaparecimiento de las circunstancias que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales objeto de estudio, la solicitud de amparo pierde su eficacia y sustento, así como su razón de ser como mecanismo extraordinario y expedito de protección judicial. Lo antedicho, pues, al desaparecer el objeto jurídico sobre el que recaería la eventual decisión del juez constitucional, cualquier determinación que se pueda tomar para salvaguardar las garantías que se encontraban en peligro, se tornaría inocua y contradiría el objetivo que fue especialmente previsto para esta acción (…)<sup>9</sup>”.*  
(Negrilla fuera de texto original)

57. En relación con los referidos tres supuestos, la Sala precisó lo siguiente:<sup>10</sup>

i) El hecho superado obedece a lo regulado en el artículo 26 del Decreto Ley 2591 de 1991, atinente a la cesación de la actuación impugnada, la cual se materializa cuando en el trámite de una acción de tutela se demuestra que la autoridad demandada ha realizado las acciones necesarias para eliminar la vulneración de los derechos fundamentales.

ii) El daño consumado se produce cuando la vulneración del derecho fundamental que se pretendía evitar se materializa con posterioridad a la interposición de la acción de tutela. Sobre el particular, ha señalado el Tribunal Constitucional: “[*La segunda de las figuras referenciadas [daño consumado], consiste en que a partir de la vulneración ius-fundamental que venía ejecutándose, se ha consumado el daño o afectación que con la acción de tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela dé una orden al respecto*”.<sup>11</sup>

iii) La situación sobreviniente, caso en el cual la vulneración de los derechos fundamentales cesa luego de la interposición de la acción de tutela, con ocasión del obrar del actor o de un tercero distinto a la autoridad demandada. Sobre el particular, la citada Corporación indicó que “(…) el hecho sobreviniente remite a cualquier ‘otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío’ (…)<sup>12</sup>”

<sup>9</sup> Sentencias SU-225 de 2013 y T-317 de 2005.

<sup>10</sup> Sentencia de 13 de diciembre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, rad. 2018-04225.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia T-030 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.



58. De modo que en el caso analizado desapareció la circunstancia que podía originar algún quebranto al derecho fundamental de petición de la demandante por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, dado que en el transcurso de la acción constitucional brindó respuesta a lo solicitado ante dicha entidad, de ahí que cualquier orden que se imparta por esta Sala resultaría inane.

59. Por último, la tutelante controvierte la respuesta dada por **Afinia Grupo EPM - Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P.** a la solicitud elevada el 10 de enero de 2023, toda vez que no se accedió a la ruptura de la solidaridad de la deuda que dejó su arrendatario por no pagar el servicio público de energía eléctrica, sin indicarse cuál es el fundamento constitucional y legal para exigir los certificados de tradición y libertad de su inmueble, así como el de nomenclatura expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

60. La actora tampoco comparte que se supeditara la procedencia del recurso de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a que *“el usuario obligatoriamente, y absolutamente debe pagar la factura solidaria y lo que no es objeto de reclamo, donde esta exigencia no es obligatoria, como lo dejo claro la cortes constitucional en la sentencia c-558 del 2001 (sic a toda la cita)”*.

61. Cuestionó el hecho de que i) se le exigiera presentar los mencionados certificados del bien en el que se suministró el servicio pendiente de pago, dado que en las facturas ella aparece identificada como la propietaria y en una declaración extrajuicio, al igual que ii) se suspendiera la prestación de la energía eléctrica de forma unilateral, sin que previamente se hubiera expedido el acto administrativo correspondiente.

62. Sobre este punto, la Sala encuentra que en el oficio 202370024209 de 13 de enero de 2023 la coordinadora central de Afinia Grupo EPM - Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P. respondió los planteamientos de la accionante (los cuales resultan coincidir con los propuestos en esta acción de tutela), así:

i) Que no se accedía a su solicitud de rompimiento de solidaridad, toda vez que la compañía se pronunció al respecto en el trámite que promovió el 19 de julio de 2021 bajo el radicado No. RE3110202131462, dentro del cual emitió respuesta el 26 de julio de ese mismo año y explicó que no era dable acceder a su reclamo debido a que *“como propietaria dejó de hacer efectivo el contrato de arriendo y consintió la deuda dejada por el inquilino (...)”*

ii) Recalcó que los únicos requisitos para tramitar las reclamaciones de rompimiento de solidaridad son: el certificado de tradición y libertad vigente (no mayor a 90 días). *“Si la dirección [plasmada allí] es distinta a la de la factura, debe anexar el Certificado de Nomenclatura expedido por el Instituto de Agustín Codazzi, que reporte el número de matrícula del predio y la dirección”* y el contrato de arrendamiento.

iii) Destacó que esa empresa *“no solicita requisitos adicionales a los establecidos por la ley”*, teniendo en cuenta que es concedora y respetuosa de los derechos de los usuarios, por lo que todas las actuaciones que adelanta se llevan a cabo con plena





observancia de “los parámetros legales, respetando la legislación vigente y aplicable a cada caso en concreto”.

iv) Señaló que no era posible conceder los recursos de ley, en atención a que estos ya fueron concedidos en su momento, así que quedó debidamente agotada la vía administrativa con la Resolución 202170202649 de 26 de julio 2021, “*mediante la cual se brindaron las claridades de su reclamación.*”

v) En cuanto a que no se suspenda el servicio le comunicó a la peticionaria que mientras las facturas se encuentren en estado reclamado, “*el sistema no emitirá suspensiones*”, por lo cual se dará el trámite requerido para que se efectúe el debido proceso y si el cliente llegara a tener facturas que no son objeto de reclamación pendientes de pago la empresa podrá suspender el servicio como lo dispone el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 y la cláusula 64a del contrato de condiciones uniformes.

vi) Indicó que esa compañía no ha sido renuente a cumplir con alguna decisión legal u otra por ella emitida “*que repercuta en las relaciones contractuales sostenidas con la reclamante*”, toda vez que ha dado respuesta de fondo a sus solicitudes por rompimiento de solidaridad, tal como se informó anteriormente.

63. Además, se encontró demostrado que Afinia Grupo EPM - Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P. notificó tal contestación a la parte interesada el 13 de enero de 2023, para lo cual aportó el certificado de comunicación electrónica de la empresa 472.

64. Para la Sala, no le asiste razón a la accionante al considerar vulnerado el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, toda vez que la solicitud elevada el 10 de enero de 2023 se dirigió principalmente al presidente de la República y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el propósito de que ordenen al gerente general de la mencionada empresa de servicios públicos resolver nuevamente el reclamo del rompimiento de la solidaridad en los términos que, en sentir de la peticionaria, son los acertados.

65. Con todo, en el oficio 202370024209 de 13 de enero de 2023 la coordinadora central de Afinia Grupo EPM - Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P. - explicó a la tutelante los motivos por los cuales no era posible acceder a lo requerido, dado que ya se había pronunciado previamente en torno a la ruptura de la solidaridad de la deuda que tiene la accionante con esa compañía, mediante el oficio de 26 de julio 2021, contra el cual se agotaron los recursos de la actuación administrativa.

66. Entonces, el debate planteado por la actora más allá de estar enfocado en si se dio o no una respuesta de fondo a su solicitud, bajo la justificación de que no se indicó el sustento normativo o constitucional de los requisitos establecidos para dar trámite a su reclamación, en realidad radica en la inconformidad que tiene por no accederse a la ruptura de la solidaridad, reparo que no procede por esta vía, pues



tiene a su alcance el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138<sup>13</sup> del CPACA.

67. Cabe precisar que el inciso 3º del artículo 86 de la Carta Política prevé la subsidiariedad como presupuesto de procedencia de la acción de tutela y determina que “[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”, precepto reglamentado por el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991.<sup>14</sup>

68. La jurisprudencia estableció que en razón del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos relacionados con los derechos fundamentales deben ser resueltos, en principio, por las vías ordinarias jurisdiccionales y administrativas, de manera que únicamente ante la inexistencia de dichas alternativas o cuando estas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a esta acción constitucional.

69. De modo que, el carácter subsidiario de la tutela impone al interesado la obligación de acudir a los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales, de los cuales debe hacer uso con diligencia, pues la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia de este mecanismo.

70. Quiere esto decir que la acción de tutela no es el mecanismo para imponer interpretaciones normativas, en atención a que los actos administrativos proferidos por las empresas de servicios públicos en desarrollo de un contrato son actos de carácter particular y concreto, los cuales tienen control judicial<sup>15</sup>, así como las decisiones que emite la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

71. Adicionalmente, cabe señalar que el artículo 161<sup>16</sup> *ibid.* prevé que, si las autoridades no dan la oportunidad de interponer los recursos procedentes, tal como sucedió en el oficio 202370024316 de 13 de enero de 2023, no será exigible el agotamiento de estos para acudir ante el juez contencioso administrativo.

72. Así que el asunto que se analiza solo procedería la acción de tutela de manera excepcional y como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales; sin embargo, no se advierte que exista la posible configuración de un perjuicio irremediable que amerite acceder al amparo deprecado por la

<sup>13</sup> “ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.”

<sup>14</sup> “ARTÍCULO 6º. “CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante (...).”

<sup>15</sup> En este mismo sentido se pronunció la Sala en la sentencia de 3 de febrero de 2022, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, rad. 11001-03-15-000-2021-10252-00.

<sup>16</sup> 2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.



accionante de manera urgente, teniendo en cuenta que no se acreditó que sea un sujeto de especial protección constitucional y que no se le está prestando el suministro de energía eléctrica.

73. En consecuencia, la Sala declarará improcedente la acción de tutela de la referencia en lo que atañe a los reparos expuestos en contra de la aludida sociedad, por no cumplir el requisito de subsidiariedad.

## 2.7. Conclusión

74. En consecuencia, esta Colegiatura amparará el derecho fundamental de petición respecto a la omisión de la Presidencia de la República en dar respuesta a la solicitud elevada el 10 de enero de 2023, así mismo declarará la carencia actual de objeto por hecho superado respecto a los cargos elevados contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ya que dio respuesta a la solicitud en el trámite de la presente acción constitucional, y declarará improcedente la acción de tutela de la referencia en lo que atañe a los reparos expuestos en contra de Afinia Grupo EPM - Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P., por no cumplir el requisito de subsidiariedad.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de desvinculación propuesta por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por las razones expuestas.

**SEGUNDO: AMPARAR** el derecho fundamental de petición de la señora Aidel Santana Donado y, en consecuencia, **ORDENAR** al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia - DAPRE que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, brinde respuesta a la solicitud elevada por la mencionada ciudadana el 10 de enero de 2023 y se la notifique debidamente.

**TERCERO: DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado en cuanto a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por los motivos descritos anteriormente.

**CUARTO: DECLARAR** la improcedencia de la acción presentada por la señora Santana Donado en lo que concierne a los reparos expuestos contra Afinia Grupo EPM - Empresa de Servicios Públicos Caribemar de la Costa S.A.S. E.S.P., conforme con lo señalado en las consideraciones de este proveído

**QUINTO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**SEXTO:** En el evento de no ser impugnada esta decisión, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



Demandante: Aidel Santana Donado  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-00538-00

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.