



---

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

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., primero (1.º) de septiembre de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** Acción de tutela

**Núm. único de radicación:** 110010315000202203220-01

**Actor:** Rafael Mauricio Rieder Guerra

**Demandados:** Presidente de la República, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Procuraduría General de la Nación y Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P.

**Tema:** Derechos fundamentales de petición y al debido proceso/alcance

**Derechos Fundamentales Invocados:** i) Debido proceso, ii) acceso a la administración de justicia y iii) petición

**Derechos Fundamentales Amparados:** Debido proceso

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide la impugnación presentada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios contra la sentencia de tutela de 7 de julio de 2022 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio de la cual amparó el derecho fundamental al debido proceso del actor.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.



## I. ANTECEDENTES

### La solicitud

1. El actor, en nombre propio, presentó solicitud de tutela contra el Presidente de la República, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Procuraduría General de la Nación y Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P., porque, a su juicio, con ocasión de la presunta mora en la que ha incurrido la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al resolver el recurso de apelación que interpuso dentro del trámite administrativo de solicitud de rompimiento de la solidaridad adelantado ante Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P., vulneraron sus derechos fundamentales invocados *supra*.

### Presupuestos fácticos

2. Los presupuestos fácticos en los cuales se fundamenta la acción de tutela, en síntesis, son los siguientes:

3. Señaló que, presentó petición ante Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P. con el fin de que se declarara la ruptura de la solidaridad respecto de la deuda existente por concepto del servicio de energía sobre un inmueble de su propiedad que acumuló su último arrendatario con dicha empresa de servicios públicos.

4. Indicó que, mediante Oficio núm. 202170031073 de 3 de febrero de 2021, Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P. negó su solicitud, razón por la cual interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación.

5. Manifestó que, mediante Oficio núm. 202170038976 de 10 de febrero de 2021, Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P. resolvió confirmar su decisión y dispuso lo siguiente: “[...] Toda vez que usted interpuso el recurso de apelación subsidiario al de reposición, remitiremos el expediente del caso a la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios (sic) una vez se surta la notificación personalmente o por aviso, y será dicha entidad quien defina acerca del caso [...]”.



6. Sostuvo que, a la fecha en que radicó la acción de tutela de la referencia (13 de junio de 2022), la Superintendencia no se había pronunciado respecto al recurso de apelación.

## La solicitud de tutela

### Pretensiones

7. El **actor** solicitó en su escrito de tutela:

*“[...] PRIMERO: Que el juez constitucional ampare los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, DERECHO DE PETICIÓN.*

*SEGUNDO: Que el juez constitucional ordene a la superservicios (sic) a cumplir con la ley y dar respuesta a mi recurso de apelación.*

*TERCERO: Que el honorable magistrado sancione conforme al decreto-ley 2591 de 1991 al superintendente por incumplimiento de una orden judicial.*

*CUARTO: Remitir copia a la procuraduría general de la nación para que investigue las faltas que cometieron la superintendente de servicios públicos domiciliarios, el representante legal y el jefe de jurídica de la empresa.*

*QUINTO: Que el honorable magistrado ordene al presidente a que en ejercicio de sus funciones emita una orden para que el superintendente cumpla con las órdenes impartidas por los jueces y no incurra en más violaciones de los derechos fundamentales [...]”.*

8. Como fundamento de su solicitud expuso que *“[...] han transcurrido más de 7 meses y la superservicios (sic) aún no resuelve el recurso de apelación en donde la ley 1437/11 y 1755/15 establecen que el tiempo máximo para dar respuesta no puede ser mayor a 60 días, ósea 2 meses y en mi caso del primer proceso lleva 276 días sin respuesta alguna [...]”*, lo cual, a su juicio, puede derivar en que Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P. le suspenda el servicio de energía por presentar una deuda pendiente de pago.

9. Para tal efecto, hizo referencia a la sentencia de tutela de 31 de marzo de 2021 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del proceso identificado con el número único de radicación 110010315000202105822-01, mediante la cual, en un caso similar al suyo, se ordenó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolver el recurso de apelación interpuesto por la



accionante al interior del trámite de ruptura de solidaridad iniciado ante la empresa prestadora en un término de 48 horas contado a partir del día siguiente a la notificación de la providencia, y se exhortó a la referida entidad para que, en lo sucesivo, no incurriera en demoras administrativas injustificadas.

10. Finalmente, advirtió una presunta omisión en las funciones del Presidente de la República y la Procuraduría General de la Nación, en su deber de ordenar “[...] las sanciones a que haya lugar [...]”.

### **Actuación**

11. El Despacho sustanciador de la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante auto de 16 de junio de 2022; i) admitió la acción de tutela; ii) ordenó notificar a la Presidencia de la República de Colombia, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Procuraduría General de la Nación y a Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P.; iii) vinculó a Caribesol de la Costa S.A.S. E.S.P. (empresa que junto a Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P. reemplazó a Electricaribe S.A. E.S.P.), en calidad de tercero con interés legítimo, concediéndoles el término de dos (2) días para que rindieran informe sobre el particular; y iv) requirió al actor para que, en el término de dos (2) días, aportara copia digital de las actuaciones que realizó ante la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación, con el fin de establecer el eventual incumplimiento de esas dependencias en lo referente a sus funciones.

### **Intervención de la demandada y del tercero con interés legítimo**

12. La **Presidencia de la República** solicitó que “[...] se *DESVINCULE* al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al señor Presidente de la República del presente proceso, cualquiera fuere el sentido de la sentencia. En su defecto, solicito se declare *IMPROCEDENTE* el amparo solicitado, toda vez que no existe ningún hecho u omisión atribuible al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al señor Presidente de la República, frente a quien pueda predicarse una afectación de los derechos fundamentales invocados [...]”.



12.1. Al respecto, señaló que:

*“[...] El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se permite manifestar que la entidad en ningún momento vulneró (sic) el artículo (sic) 23 de la Constitución Política (sic), toda vez que como se evidencia a continuación bajo número de certificación CERT22-001598 / IDM 13081012, del 21 de junio de 2022, el aquí accionante el señor RAFAEL MAURICIO RIEDER GUERRA, NO ha interpuesto derecho de petición ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (sic) [...]”.*

*[...]*

*“[...] La acción de tutela tiene como fin esencial la defensa de los derechos fundamentales, y para ello los jueces constitucionales deben emitir las órdenes pertinentes a las entidades adecuadas, con el objetivo de que verdaderamente se satisfagan los intereses amenazados o vulnerados. El DAPRE y el señor presidente de la República no tienen ninguna injerencia en el procedimiento reclamado por quien acciona, ni es deseable que lo tengan, por cuanto corresponde a un trámite estrictamente técnico de verificación que excede su propia capacidad administrativa [...]”.*

13. La **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**, solicitó “[...] se declare la inexistencia de violación de derechos fundamentales por parte de la Superintendencia o la improcedencia de la acción [...]”.

13.1. Manifestó que:

*“[...] en el caso que nos ocupa, la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que se consideran violados no es ocasionada por la superintendencia, **toda vez que las ordenes (sic) de corte y vinculación de un reclamo a la facturación es una actuación de exclusiva competencia de la empresa CARIBEMAR DE LA COSTA S.A.S. ESP. – 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.***

*Todo esto para dejar de manifiesto que ante esta situación fáctica no es imposible que la Superintendencia haya vulnerado derecho fundamental alguno a la parte Accionante y, en esa medida, es forzosa la denegación del amparo tutelar respecto de este organismo dentro del proceso que por la vía constitucional de la Acción de Tutela avocó conocimiento ese respetado Despacho Judicial [...]”.*

*[...]*

*“[...] Al respecto, le indicamos al respetado despacho que, a la fecha de presentación de este informe, la superintendencia se encuentra en trámite de estudio y sustanciación del recurso de apelación, para posterior publicación del fallo según corresponda [...]”.* (Resaltado por la Sala)

14. La Procuraduría General de la Nación, Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P. y Caribesol de la Costa S.A.S. E.S.P. guardaron silencio en esta oportunidad procesal.



## La sentencia impugnada

15. Mediante sentencia de 7 de julio de 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado, resolvió:

*“[...] PRIMERO: NEGAR la solicitud de desvinculación del Presidente de la República.*

*SEGUNDO: ACCEDER a la petición de desvinculación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

*TERCERO: AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso del señor Rafael Mauricio Rieder Guerra, en consecuencia, ORDENAR a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva el recurso de apelación interpuesto por el accionante al interior del trámite de ruptura de solidaridad iniciado ante Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P., y se notifique en debida forma el acto administrativo [...].”*

15.1. Como fundamento de su decisión expresó que:

*“[...] Asimismo, se tiene que el demandante solicitó que se ordene a la Procuraduría General de la Nación y al Presidente de la República emitir “las sanciones a que haya lugar”, pretensiones que ocasionaron que el Despacho sustanciador de este fallo requiriera al señor Rafael Mauricio Rieder Guerra [...] Ahora bien, debido a que el tutelante no atendió tal requerimiento, esta Colegiatura no cuenta con los elementos suficientes para estudiar la presunta omisión en la que incurrieron la Procuraduría General de la Nación y el Presidente de la República, comoquiera que no se conoce el fundamento normativo o las causales por las que la demandante acudió a tales dependencias, o si en efecto lo hizo. Por tal razón, la Sala negará la solicitud de amparo constitucional en lo referente a ordenar el impulso de sanciones, en lo que respecta a las entidades en mención, comoquiera que no se puede analizar un eventual incumplimiento de funciones cuando no se conocen las razones que la fundamentan.*

*2.7.3. De otro lado, esta Sección accederá al amparo del derecho al debido proceso del señor Rafael Mauricio Rieder Guerra al encontrar fundada la mora administrativa de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en resolver el recurso de apelación promovido por el actor contra la decisión expedida por la empresa Caribe de la Costa S.A.S E.S.P. mediante Oficio con número de consecutivo 202170038976 de 10 de febrero de 2021 [...].”*

*[...]*

*“[...] en la intervención del ente de vigilancia se adujo que el mecanismo se encuentra por definir, lo cual es corroborado con la imagen allegada por el actor de la plataforma de la entidad censurada en la que se observa que el estado actual del asunto es “En trámite”, como se muestra a continuación [...].”*

*[...]*



Núm. único de radicación: 110010315000202203220-01  
Actor: Rafael Mauricio Rieder Guerra

*“[...] De la anterior imagen se destaca que la fecha de radicación del recurso de apelación en el sistema de la entidad cuestionada es el 5 de marzo de 2021, es decir que se encuentra en armonía con la fecha en que Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P. resolvió el recurso de reposición con el oficio referido de 10 de febrero de 2021, comoquiera que tal decisión debía ser publicada y, luego de ello, procedía la remisión del expediente del señor Rafael Mauricio Rieder Guerra con destino a la Superintendencia.*

*En ese orden de ideas, es evidente que la causa de la demora en este asunto no se circunscribe a una negligencia de la empresa Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P., pues a partir del anterior razonamiento se aclaró que el proceso administrativo fue enviado con prontitud para que se surtiera la segunda instancia.*

*Sin embargo, no es posible arribar a la misma conclusión respecto de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios debido a que, con total certeza esta Sala de Decisión resalta que el conocimiento del mecanismo interpuesto por la parte accionante se encuentra en tal entidad, al menos desde el 5 de marzo del año 2021 y, a la fecha de interposición de la acción de tutela de la referencia (13 de junio de 2022) transcurrió 1 año, 3 meses y 11 días.*

*En este punto de la discusión, es preciso recordar que el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 establece que las peticiones y los recursos deben ser tramitados de conformidad con las normas vigentes en materia de derecho de petición, razón por la que es procedente la remisión a los artículos 13 y 14 de la Ley 1437 de 2011, en virtud de los cuales, salvo disposición legal especial en contrario, las autoridades competentes tienen un plazo general y expreso de 15 días hábiles para resolver los recursos administrativos promovidos.*

*Si no fuere posible resolverlos en dicho término, por concurrir de manera excepcional las condiciones fácticas y jurídicas descritas en el parágrafo del artículo 14, deberán resolverse en un plazo que no exceda los 30 días desde su oportuna interposición.*

*En ese contexto, para la Sala resulta evidente que en el sub examine el término legal concedido para resolver de fondo el recurso de apelación ejercido por el señor Rafael Mauricio Rieder Guerra ha sido superado ampliamente, comoquiera que la fecha de radicación del expediente en el sistema de la Superintendencia es de 5 de marzo de 2021 y, actualmente el mecanismo de alzada se encuentra en trámite pese a que ha transcurrido más de 1 año, lo cual deriva en la transgresión de las garantías constitucionales de la parte actora.*

*Así las cosas, esta Colegiatura considera que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios desconoció el derecho fundamental al debido proceso del señor Rieder Guerra con ocasión de la mora administrativa injustificada en que ha incurrido por no resolver la segunda instancia del trámite de solicitud de ruptura de la solidaridad [...]”.*

## **La impugnación**

16. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios impugnó la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado al considerar que:



Núm. único de radicación: 110010315000202203220-01  
Actor: Rafael Mauricio Rieder Guerra

*"[...] 2.1. A lo largo del informe y con las pruebas aportadas, la Superintendencia demostró que no vulneró ninguno de los Derechos Fundamentales invocados por la Accionante en la acción constitucional instaurada.*

*2.2. Ahora bien, en cuanto al recurso de apelación allegado a este órgano funcional de segunda instancia a través del radicado No. 20218200165102 del 05 de marzo de 2021, esta Superintendencia informa que a la fecha de presentación de este informe se encuentra en trámite de estudio y sustanciación, para resolver el caso sometido a recurso de apelación según corresponda.*

*Aquí se destaca que, si no se puede resolver el recurso de apelación con las piezas obrantes en el expediente, la superintendencia podrá abrir a período probatorio y una vez se surta el mismo se procederá a resolver el recurso de apelación como corresponda.*

*Por ello, frente al caso concreto del accionante tenemos que fue necesario proferir auto de trámite, mediante oficio SSPD - 20228600182766 de fecha 13 de julio de 2022 mediante el cual se le solicita al accionante "que acredite pruebas adicionales de su calidad de poseedor del inmueble identificado con nomenclatura CR 38 5N - 148 CONJ CERRADO ACUARELA VALLEDUPAR, donde se presta el servicio de energía bajo el NIC: 7663523".*

*2.4. Así mismo, se notificó a la hoy parte accionante el día 13 de julio de 2022, a través del oficio No. 20228203400641.*

*Así las cosas, la Superintendencia no ha vulnerado ningún Derecho Fundamental a la Accionante.*

*Por el contrario, a la fecha de presentación de este informe, la superintendencia se encuentra en trámite de estudio y sustanciación, para resolver el caso sometido a recurso de queja según corresponda.*

*Bajo este entendido, las razones que anteceden son suficientes para solicitar al señor Juez Constitucional de Tutela que proceda a Revocar la sentencia y en consecuencia se sirva denegar el amparo tutelar invocado respecto a la Superintendencia de Servicios Públicos [...]" (Resaltado por la Sala)*

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Competencia de la Sala

17. Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con los artículos 1.º y 32 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>1</sup>, por el cual se reglamenta la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política; en concordancia con el artículo 1.º del Decreto núm. 333 de 6 de abril de 2021<sup>2</sup> y en armonía con el Acuerdo 377 de 11 de diciembre

<sup>1</sup> "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"

<sup>2</sup> "Por medio del cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela".



de 2018<sup>3</sup> y con el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019<sup>4</sup>, que asigna a esta sección el conocimiento de las acciones de tutela.

### **Generalidades de la acción de tutela**

18. La acción de tutela ha sido instituida como instrumento preferente y sumario, destinado a proteger de manera efectiva e inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando hayan sido violados o amenazados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos expresamente indicados. Procede, a falta de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio, para prevenir un perjuicio irremediable.

### **Problema Jurídico**

19. En el caso *sub examine*, corresponde a la Sala establecer si se deben proteger los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y de petición invocados por el actor, los cuales considera vulnerados por la presunta mora en la que ha incurrido la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al resolver el recurso de apelación que interpuso dentro del trámite administrativo de solicitud de rompimiento de la solidaridad adelantado ante Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P..

20. Para resolver el anterior interrogante esta Sala analizará los siguientes temas: i) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al debido proceso, ii) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, iii) marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental de petición; iv) análisis del caso concreto, y finalmente v) las conclusiones de la Sala.

### **Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al debido proceso**

<sup>3</sup> “[...] Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado [...]”.

<sup>4</sup> Reglamento Interno del Consejo de Estado.



21. Visto el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

*“[...] ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. [...]”*

22. Atendiendo a que, la Corte Constitucional<sup>5</sup> ha definido el derecho al debido proceso, como *“[...] el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. [...]”*, y ha recordado que *“[...] En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos[...]*” de manera que ha resaltado que el derecho al debido proceso tiene como propósito *“[...] la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P) [...]”*.

### **Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia**

23. Visto el artículo 229 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

*“[...] ARTÍCULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado. [...]”*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 980 de 1°. de diciembre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



24. Atendiendo a que, la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha entendido el derecho de acceso a la administración de justicia, “[...] como la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley [...]”.

### **Marco normativo y jurisprudencial del derecho de petición**

25. El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 establece el derecho fundamental de petición en los siguientes términos:

*“[...] Artículo 23. 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 [...]”.*

26. El derecho de petición fue reglamentado, en un principio, en el Decreto 01 de 2 de enero de 1984<sup>7</sup>, el cual fue derogado y regulado nuevamente en los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

27. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-818 del 1.º de noviembre de 2011<sup>8</sup>, declaró inexecutable los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 y señaló que los efectos de la declaración de inexecutable quedarían diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso de la República expidiera la ley estatutaria correspondiente.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 799 de 21 de octubre de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>7</sup> Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 1º de noviembre de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 (parcial), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 309 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.



28. En razón a lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1755 de 30 de junio 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*”, norma que establece los términos y procedimientos para resolver las distintas modalidades de peticiones.

29. Dicha ley entró a regir a partir de la fecha de su promulgación, esto es, el 30 de junio de 2015.

30. Con miras a examinar el caso *sub examine*, en primer orden, la Sala realizará una breve síntesis de la Ley 1755 de 30 de junio de 2015<sup>9</sup> y, en segundo orden, se enunciarán las reglas jurisprudenciales del derecho de petición.

**Ley Estatutaria 1755 de 30 de junio 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*”**

31. A través de la Ley Estatutaria 1755 se regula el derecho de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

32. Esta norma reguló los siguientes aspectos del derecho de petición: i) Derecho de petición ante las autoridades-Reglas Generales, ii) Derecho de petición ante autoridades - Reglas especiales y, iii) Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas.

33. El artículo 13 de la Ley 1755 establece que el objeto de esta ley, es regular el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

34. Respecto a los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, el artículo 14 de dicha norma, hace énfasis en que toda petición deberá resolverse **dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación**. El

<sup>9</sup> “*Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*”.



numeral 1.º dispone que las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. El numeral 2.º del artículo 14 *ibidem* establece que las peticiones mediante las cuales se presenta una consulta a las autoridades deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

35. Ahora bien, el artículo 15 *ibidem* prevé que las peticiones podrán presentarse verbalmente o por escrito a través de cualquier medio idóneo, donde la petición contenga al menos: i) la designación de la autoridad a la que se dirige, ii) los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y/o apoderado con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá la correspondencia, iii) el objeto de la petición, iv) las razones en las que fundamenta su petición, v) la relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite y vi) la firma del peticionario cuando fuere el caso. Asimismo, los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones.

36. A su turno, el artículo 24 de la Ley 1755 dispone que solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley.

37. Los artículos 32 y 33 *ibidem* establecen que toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, salvo norma legal especial. Las peticiones ante empresas o personas que administren archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la ley estatutaria del Hábeas Data.

38. Por último, es importante resaltar que conforme con los artículos 14 y 21 de la norma *ejusdem*, cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos señalados, la autoridad tiene el deber de informar esa circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.



39. Asimismo, si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, esta deberá informar al interesado dentro de los cinco días siguientes al de la recepción de la solicitud, si obró por escrito y, dentro del término señalado, remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitario al peticionario.

### Reglas jurisprudenciales del derecho de petición

40. La Corte Constitucional en desarrollo del artículo 23 de la Constitución Política ha precisado que la satisfacción del derecho de petición implica una respuesta de fondo a la solicitud que resuelva sobre lo planteado. En sentencia T-146 de 2012<sup>10</sup>, se consignaron las reglas que ha reiterado la Corte Constitucional respecto del derecho de petición:

*[...] a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

*d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.*

*e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.*

*f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición*

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia de 2 de marzo de 2012. M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. El extracto citado fue extraído de la sentencia T- 377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ambas sentencias atienden el problema jurídico del alcance y condiciones en que se debe dar respuesta al derecho de petición, lo que resulta aplicable al presente caso que conoce la Sala. Se considera pertinente hacer mención a esta línea jurisprudencial por cuanto se señalan las principales características constitucionales sobre el derecho de petición, sin perjuicio de otras subreglas que pueden encontrarse en los siguientes fallos: T-578 de 1992, T-572 de 1994, T-133 de 1995, T-382 de 1993, T-275 de 1995, T-474 de 1995, T-472 de 1996, T-312 de 1999, T-415 de 1999, T-306 de 2003, T-1889 de 2001, T-1160 A de 2001, C-818 de 2011, T-490 de 2005, T-1130 de 2005, T-373 de 2005, T-147 de 2006, T-108 de 2006, T- 147 de 2006, T-567 de 1992, T-1100 de 2004, T-137 de 2005, T-780 de 2005, T-096 de 2006, T-442 de 2006 y T-431 de 2007.



*opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.*

*g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.*

*h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.*

*i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994 [...].*

41. De estas reglas se desprende que toda respuesta a un derecho de petición se convierte en un instrumento idóneo para garantizar otros derechos y libertades.

42. Así lo consideró esta Corporación en sentencia de 24 de mayo de 2012, Consejera de Estado, doctora María Claudia Rojas Lasso, al señalar que, por un lado, el derecho fundamental de petición busca garantizar el acceso de las personas a las instancias del Estado; y, por otro, que el ciudadano obtenga respuesta de fondo, de manera clara, precisa, congruente con lo solicitado y que sea puesta en conocimiento del peticionario en un plazo oportuno.

43. Finalmente, la Corte Constitucional, en la sentencia previamente citada, consideró que el estudio del derecho de petición puede realizarse desde dos perspectivas, a saber: “[...] *En una parte inicial, el derecho de petición busca garantizar el acceso a las instancias del Estado, lo que de forma indirecta será la posibilidad democrática de participar en la gestión de la autoridad, donde el ciudadano conserva la soberanía y titularidad de los derechos, que se complementa mediante el correcto y eficiente desarrollo de la función pública que debe atender los fines constitucionales hacia los cuales se dirige el Estado. En la*



*otra parte, que es complementaria a la primera, el ciudadano espera obtener una respuesta por parte del peticionado, sea este de naturaleza particular o pública, en donde se dé solución a su interrogante de forma concreta y definitiva, para así, garantizar la finalidad y efectividad inmediata del derecho de petición, ante quien posee una información que debe y puede ser suministrada a quienes estén interesados [...]”<sup>11</sup>.*

44. Por último, dentro del marco del derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional ha establecido que se vulnera en aquellos eventos en que el peticionario no es debidamente notificado de la respectiva respuesta a su solicitud de petición.

45. Frente al tema ha dicho la Corte Constitucional<sup>12</sup>:

*“[...] las autoridades tienen el deber de poner en conocimiento del peticionario la respuesta que emitan acerca de una solicitud o sea, notificar la respuesta al interesado.*

*Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida. De esta manera fue reconocido en la sentencia T-372 de 1995 y reiterado por la sentencia T-477 de 2002, en donde se determinó que el derecho de petición se concreta en dos momentos sucesivos, ambos dependientes de la actividad del servidor público a quien se dirige la solicitud: “(i) el de la recepción y trámite de la misma, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que esta considere el asunto que se le plantea, y (ii) el de la respuesta, cuyo ámbito trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante [...]”.*

### **Análisis del caso concreto**

46. Visto el marco normativo y los precedentes jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

47. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas en el proceso, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 del Código General del Proceso, aplicando para ello las

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 24 de mayo de 2012. C.P: María Claudia Rojas Lasso, número único de radicación: 11001-03-15-000-2012-00017-01.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-814 de 2005. MP. Jaime Araujo Rentería.



reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con el problema jurídico planteado en la acción de tutela y en la impugnación.

### **Acervo y análisis probatorios**

48. Dentro del expediente que contiene la acción de tutela se encuentra lo siguiente:

48.1. Documentos anexos al escrito de tutela y a la impugnación.

48.2. Informes rendidos por la Presidencia de la República y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, junto con sus anexos.

### **Solución del caso concreto**

49. Como fundamento de su solicitud, el actor expuso que “[...] han transcurrido más de 7 meses y la superservicios (sic) aún no resuelve el recurso de apelación en donde la ley 1437/11 y 1755/15 establecen que el tiempo máximo para dar respuesta no puede ser mayor a 60 días, ósea 2 meses y en mi caso del primer proceso lleva 276 días sin respuesta alguna [...]”, lo cual, a su juicio, puede derivar en que Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P. le suspenda el servicio de energía por presentar una deuda pendiente de pago.

50. Para tal efecto, hizo referencia a la sentencia de tutela de 31 de marzo de 2021 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del proceso identificado con el número único de radicación 110010315000202105822-01, mediante la cual, en un caso similar al suyo, se ordenó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolver el recurso de apelación interpuesto por la accionante al interior del trámite de ruptura de solidaridad iniciado ante la empresa prestadora en un término de 48 horas contado a partir del día siguiente a la notificación de la providencia, y se exhortó a la referida entidad para que, en lo sucesivo, no incurriera en demoras administrativas injustificadas.



51. Finalmente, advirtió una presunta omisión en las funciones del Presidente de la República y la Procuraduría General de la Nación, en su deber de ordenar “[...] *las sanciones a que haya lugar [...]*”.

52. Al respecto, la Sala advierte que, tal como lo consideró el *A quo*, la falta de elementos suficientes para estudiar la presunta acción u omisión por parte de la Procuraduría General de la Nación y el Presidente de la República implica que la Sala desconoce el fundamento de los reparos que propuso el actor y, en consecuencia, no se puede analizar un eventual incumplimiento de sus funciones y ordenar, como lo pretende el actor, que las demandadas establezcan “[...] *las sanciones a que haya lugar [...]*”.

53. Ahora bien, frente a la falta de pronunciamiento respecto del recurso de apelación que presentó el actor dentro del trámite administrativo de la referencia, la Sala advierte que, en efecto, como lo advirtió el juez constitucional de primera instancia, ha transcurrido un término que no es razonable.

54. Sin embargo, teniendo en cuenta que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el escrito de impugnación informó sobre la apertura reciente de un periodo probatorio, la Sala debe determinar si con esa actuación, a la fecha ya no se presenta mora alguna para resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor.

55. Al respecto, la Sala advierte que, mediante Auto de trámite núm. SSPD – 20228600182766 de 13 de julio de 2022, la Directora Territorial Nororiente de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios resolvió:

*[...] ARTÍCULO PRIMERO. - **REQUERIR al usuario** señor(a) RAFAEL MAURICIO RIEDER GUERRA, que acredite pruebas adicionales de su calidad de poseedor del inmueble identificado con la nomenclatura CR 38 5N - 148 CONJ CERRADO ACUARELA VALLEDUPAR - CESAR, donde se presta el servicio de energía bajo el NIC: 7663523.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. - **FIJAR para la práctica de las pruebas se le concede un término máximo de TRES (3) días hábiles, siguientes a la puesta en correo del presente auto.***



**Núm. único de radicación:** 110010315000202203220-01  
**Actor:** Rafael Mauricio Rieder Guerra

*PARÁGRAFO UNO: Al responder, por favor indicar que la información y/o documentación se aporta como anexo al expediente No. 2021820390111637E o al radicado SSPD No.20218200165102.*

*PARÁGRAFO DOS: En desarrollo de los principios de economía, celeridad y eficacia y conforme a los postulados de la Ley 527 de 1999, la información y/o documentación que se requiere en el Artículo Primero que precede, puede ser digitalizada y remitida a la Superintendencia, a través del correo electrónico: [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co), indicando en todo caso la información a que se refiere el Parágrafo Uno del presente artículo.*

*ARTÍCULO TERCERO: Comunicar el contenido del presente acto administrativo al Representante Legal de Caribemar de la Costa S.A.S. ESP, o a quien haga sus veces quien para el efecto puede ser citado(a) en la CR 3 B NO 26 - 78 ED CHAMBACU PISO 3, de la ciudad de CARTAGENA / BOLIVAR, o a la dirección electrónica: [notificacionsspd@afinia.com.co](mailto:notificacionsspd@afinia.com.co), anexando copia del auto.*

*ARTÍCULO CUARTO: Comunicar al señor(a) RAFAEL MAURICIO RIEDER GUERRA, quien puede ubicarse en [...] de la ciudad de VALLEDUPAR - CESAR, anexando copia del auto.*

*ARTÍCULO QUINTO: Contra el presente acto administrativo no proceden recursos [...]. (Resaltado por la Sala)*

56. Igualmente, la Sala observa que, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios manifestó dentro del escrito de impugnación que el Auto mencionado *supra* “[...] se notificó a la hoy parte accionante el día 13 de julio de 2022, a través del oficio No. 20228203400641 [...]”.

57. En ese orden de ideas, el término de 3 días que se fijó para el periodo probatorio venció el 18 de julio de 2022, sin que a la fecha obre prueba alguna de que dicha entidad haya resuelto el respectivo recurso de apelación.

58. En efecto, una vez consultado el expediente del caso del actor (identificado con el número 20218200165102) en la página de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se observa lo siguiente:



Núm. único de radicación: 110010315000202203220-01  
Actor: Rafael Mauricio Rieder Guerra

Superservicios Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios			
INFORMACION DEL DOCUMENTO CON NUMERO DE RADICADO 20218200195102 (Ver Imagen del documento)			
TIPO DOCUMENTO	RECURSO DE APELACION	REMITENTE	
FECHA RADICADO	2021-03-05 16:47:20.521	DIRECCIÓN	
ASUNTO	RAP - RAFAEL MAURICIO RIEDER GUERRA - NIC 7863523 - RE3 110202108469 - FOLIOS 94	MUNDPTO	/
PREDIO		DIRECCIÓN	
DIRECCIÓN		MUNDPTO	/
MUNDPTO	/	ESTADO ACTUAL	En Trámite -
REFI/OICIO/CUENTA INT	7863523-		
<b>ESTADO DEL DOCUMENTO</b>			
TIEMPO DE TRAMITE LEGAL TIEMPO DE TRAMITE QUE LLEVA DE SU PROCESO		VER HISTORICO DEL DOCUMENTO	

59. En ese orden de ideas, la Sala advierte que han transcurrido 536 días desde la radicación del recurso de apelación y, pese a que se dio apertura a un periodo probatorio, lo cierto es que vencido dicho término, a la fecha han transcurrido 31 día hábiles sin que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios haya resuelto el recurso de apelación que interpuso el actor.

60. En efecto, la Sala observa que ni siquiera admitiéndose el hecho de que la Superintendencia en el trámite de la acción de tutela adelantó una actuación a efectos de resolver el recurso de apelación, se puede concluir que no ha existido la mora en la resolución del referido recurso, en la medida en que, como se indicó previamente, ha transcurrido un término que ha superado el máximo legal, el cual fue debidamente desarrollado por el *A quo*, lo que conduce a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso invocado por el actor.

### Conclusiones de la Sala

10. Con fundamento en las consideraciones jurídicas establecidas en la parte motiva de esta sentencia, la Sala modificará el numeral tercero de la sentencia de 7 de julio de 2022 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por



Núm. único de radicación: 110010315000202203220-01  
Actor: Rafael Mauricio Rieder Guerra

medio de la cual amparó el derecho fundamental al debido proceso del actor, el cual quedará establecido en los siguientes términos:

“**TERCERO: AMPARAR** el derecho fundamental al debido proceso del actor, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia, **ORDENAR** a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que, en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva el recurso de apelación interpuesto por el actor dentro del trámite de ruptura de solidaridad iniciado ante Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P., y se notifique en debida forma el acto administrativo”.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral tercero de la sentencia de 7 de julio de 2022 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio del cual amparó el derecho fundamental al debido proceso del actor, el cual quedará establecido en los siguientes términos:

“**TERCERO: AMPARAR** el derecho fundamental al debido proceso del actor, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia, **ORDENAR** a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que, en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, resuelva el recurso de apelación interpuesto por el actor dentro del trámite de ruptura de solidaridad iniciado ante Caribe Mar de la Costa S.A.S. E.S.P., y se notifique en debida forma el acto administrativo”.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia por el medio más expedito, en los términos de los artículos 16 y 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**TERCERO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto Ley núm. 2591 de 1991, dentro de los diez (10) siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



---

**Núm. único de radicación:** 110010315000202203220-01  
**Actor:** Rafael Mauricio Rieder Guerra

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.