

Sentencia T-367/20

Referencia: expediente T-7.119.719

Acción de tutela instaurada por Olga Lucía Fajardo López, en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad, contra el Municipio de Gámbita (Santander) y la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo, y la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de primera instancia adoptado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita (Santander) el 10 de julio de 2018 y de la decisión del 2 de agosto de 2018 del Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro (Santander) de rechazar la impugnación presentada por el Personero Municipal de Gámbita, dentro del proceso de tutela promovido por Olga Lucía Fajardo López contra el Municipio de Gámbita (Santander) y la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de junio de 2018, la señora Olga Lucía Fajardo López, actuando en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad JSAF y DCAF, instauró acción de tutela contra el Municipio de Gámbita (Santander) y la empresa Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., para solicitar la protección de sus derechos fundamentales y los de sus hijos a la vida en condiciones dignas, a la vivienda digna, a la salud, a la igualdad, a la integridad física y al acceso a la energía eléctrica, por considerar que estas

entidades vulneraban sus derechos al no garantizar el servicio de energía eléctrica en su vivienda.¹

1. Hechos relevantes y fundamentos de la solicitud de amparo

2. La señora Olga Lucía Fajardo López reside, junto con su esposo y sus dos hijos de 7 y 8 años, en el predio San Isidro en la vereda El Tablón, ubicada en el área rural del municipio de Gámbita (Santander). En la actualidad, su vivienda carece del servicio de energía eléctrica y, según afirma, esto afecta gravemente sus condiciones de vida y las de sus hijos. Además, señala que su familia no tiene suficientes recursos económicos para mudarse a una vivienda que sí cuente con todos los servicios públicos domiciliarios.²
3. Respecto de sus hijos, menciona que “al versen (SIC) obligados a cumplir con sus actividades escolares, deben realizar tareas a la luz de una vela, actividad que debido a las condiciones en que se desarrollan (SIC), conlleva a la pérdida de la vista; y por otra parte versen (SIC) expuestos a intoxicaciones o adquirir enfermedades debido al consumo de alimentos sin su debido manejo de conservación y refrigeración. Situación que silenciosamente está atentando contra la salud de toda la familia.”³
4. Por lo anterior, desde el 2017, ha elevado distintas peticiones orales y escritas a la Alcaldía Municipal de Gámbita,⁴ con el fin de “*ser tenidos en cuenta en la inclusión de los programas de mejoramiento de vivienda y electrificación rural*”.⁵ En concreto, obra en el expediente copia de la petición presentada el 6 de octubre del mismo año, en la que el señor William Agudelo Molina, cónyuge de la accionante, pidió al ente municipal, la realización de “*todas las gestiones locales pertinente[s] para que me sea otorgado los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico*”

¹ Acción de tutela. Cuaderno principal. Folios 1 al 9.

² De acuerdo con la accionante, ella se dedica a las labores de su hogar y su esposo “*desempeña actividades de construcción o jornal, lo cual le genera unos ingresos por valor aproximado de \$32.000 MCTE; remuneración diaria y a todo costo*” (Acción de tutela. Cuaderno principal. Folio 1). Adicionalmente, la Magistrada sustanciadora consultó la Base Certificada Nacional del Sisbén y encontró que, de acuerdo con la última actualización de la información registrada en esta base de datos el 24 de enero de 2018, la accionante tiene un puntaje Sisbén de 17.45 y su vivienda se encuentra ubicada en el área rural dispersa del Municipio de Gámbita (consulta efectuada el 19 de febrero de 2019).

³ Acción de tutela. Cuaderno principal. Folio 1.

⁴ Ver la petición elevada el 6 de octubre de 2017 por el señor William Agudelo Molina, esposo de la accionante, ante el Alcalde Municipal de Gámbita, Edilson Salamanca Callejas. En este escrito, el señor Agudelo solicita a la administración municipal que realice las gestiones pertinentes para que su vivienda cuente con servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico. Además, expresa “[l]amentablemente no [he] encontrado ninguna ayuda por parte de la Alcaldía Municipal de Gámbita a sabiencias (SIC) de las necesidades que paso, es de resaltar que en múltiples oportunidades he venido solicitando que me incluyan en los programas de mejoramiento de vivienda y electrificación, pero hasta el momento no he tenido una respuesta positiva” (Cuaderno principal. Folios 19 al 22).

⁵ Acción de tutela. Cuaderno principal. Folio 1.

*que tenemos derecho como ciudadanos, tal como lo indica la Constitución y la Ley.”*⁶

5. En respuesta a dicha petición, la Alcaldía le advirtió que:

“[...] el deber ser de usted antes de construir dicha vivienda, era acercarse a la Secretaría de Planeación Municipal a solicitar la respectiva Licencia de Construcción – Obra nueva. Situación que no se ha realizado por parte de usted a la fecha. En dicha Licencia de Construcción, uno de los requisitos es la obtención previa de la ‘disponibilidad de servicios públicos domiciliarios.’ Se le recuerda una vez más, el principio de la autoprotección y de la autoconservación según los cuales ‘toda persona natural o jurídica, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.’”⁷

6. En todo caso, le indicó que *“el Municipio de Gámbita está dispuesto a brindarle la asesoría y orientación necesaria para guiarlo en las diferentes Entidades donde puede solicitar los servicios de Energía (Electrificadora de Santander o Boyacá), Agua (Junta de Acueducto veredal) y saneamiento básico (sistema de tratamiento de aguas residuales “pozo séptico)”*”.⁸ Por último, le informó que su vivienda fue incluida en el listado de posibles beneficiarios del proyecto denominado *“puntas y colas”*, que ejecutaría la Electrificadora de Santander en cofinanciación con la Gobernación de ese Departamento.

7. En consecuencia, la accionante solicitó al juez constitucional ordenar a la administración municipal de Gámbita que realice todos los trámites administrativos que sean necesarios para garantizar su derecho y el de sus hijos a vivir en condiciones dignas, en una vivienda que cuente con el servicio de energía eléctrica. En este sentido, también le requirió: (i) ordenar a la Alcaldía Municipal de Gámbita que en un término razonable gestione ante la Empresa de Energía de Santander o de Boyacá la prestación de dicho servicio en su hogar. (ii) Ordenar a la referida Alcaldía que en un término razonable realice las actuaciones jurídicas, administrativas y presupuestales pertinentes para la ejecución de un proyecto de electrificación rural que garantice el servicio de energía eléctrica en su vivienda. Y (iii) conminar al Municipio de Gámbita y a la Empresa de Energía para que tramiten e inicien la

⁶ Petición del 6 de octubre de 2017 del señor William Agudelo Molina dirigida a la Alcaldía Municipal de Gámbita. Cuaderno principal. Folio 22.

⁷ Respuesta del 27 de octubre de 2017 de la Alcaldía Municipal de Gámbita a la petición presentada el 6 de octubre de 2017 por el señor William Agudelo Molina, esposo de la señora Olga Lucía Fajardo López. Cuaderno principal. Folio 23.

⁸ Respuesta del 27 de octubre de 2017 de la Alcaldía Municipal de Gámbita a la petición presentada el 6 de octubre de 2017 por el señor William Agudelo Molina, esposo de la señora Olga Lucía Fajardo López. Cuaderno principal. Folio 23.

ejecución de proyectos de electrificación rural que incluyan el predio en el que se encuentra su casa.

2. Trámite de primera instancia y respuesta de los accionados

8. El 25 de junio de 2018, el Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita admitió la acción de tutela y ordenó vincular al proceso a la Personería Municipal de Gámbita y al Departamento de Santander para que, en el ámbito de sus competencias, se pronunciaran sobre los hechos objeto de tutela.⁹
9. *Alcaldía Municipal de Gámbita.* El 28 de junio de 2018, el señor Edilson Salamanca Callejas, Alcalde Municipal de Gámbita, dio respuesta a la acción de tutela de la referencia.¹⁰ En primer lugar, señaló que, dado que el esposo de la accionante tiene trabajo, no es posible concluir que la familia se encuentra en un estado de indefensión. Para el Alcalde, *“ser labriego o agricultor en este país es un trabajo humilde y digno, pero para nada supone un estado de indefensión sino todo lo contrario, una capacidad de valerse por sus propios medios”*. Afirmó que la vivienda de la señora Olga Lucía Fajardo López es *“pirata”* y no cuenta con las licencias y permisos de construcción requeridos para cumplir con la normativa ambiental, sanitaria, de seguridad y de desarrollo territorial. Al respecto, mencionó que no es posible llevar los servicios públicos a cualquier lugar del territorio *“donde caprichosamente se desee construir una vivienda”* y que era responsabilidad de la señora Fajardo y de su esposo adelantar las gestiones para construir su casa de manera legal y comprar un punto de energía eléctrica. Y agregó: *“Quien puede lo más, puede lo menos. ¿Si tuvo para la casa, como es que no tiene para los servicios?”*.
10. Además, expresó que la Alcaldía Municipal de Gámbita le ha informado a la accionante que está incluida en *“un programa de puntas y colas de electrificación”* y aclaró que esto no corresponde a una *obligación* del Municipio sino a un *beneficio* que canaliza con los demás entes del Estado. Por último, solicitó al juez constitucional declarar la improcedencia de la acción de tutela. Consideró que la accionante debía gestionar con la Empresa Electrificadora la compra de un punto de energía y pagar por el servicio y que, solo si dicho servicio le es negado, procedería la acción de tutela y únicamente ante dicha Entidad prestadora del servicio.
11. *Personería Municipal de Gámbita.* El 28 de junio de 2018, Juan Camilo Hernández Sánchez, Personero Municipal de Gámbita, explicó que la Personería Municipal asesoró a la accionante y, a partir de la información que suministrada, la Entidad redactó la acción de tutela para que ella la presentara. Por consiguiente, consideró que no sería

⁹ Cuaderno principal. Folio 24.

¹⁰ Cuaderno principal. Folios 36 al 39.

objetivo ni ético pronunciarse sobre la acción de tutela instaurada por la señora Olga Lucía Fajardo López.¹¹

12. *Electrificadora de Santander S.A. E.S.P.* En escrito del 3 de julio de 2018, Claudia Johanna Olarte Zambrano, apoderada judicial de la empresa Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por la señora Olga Lucía Fajardo López.¹² Señaló que la Empresa no ha negado el acceso a la conexión de la accionante, pues ella no ha presentado ninguna solicitud de servicio. Indicó que, en caso de solicitar dicho servicio, a ella le correspondería asumir el costo de las obras de infraestructura eléctrica, como la instalación de los medidores de energía y la adecuación de acometidas. Por último, expresó que, como la señora Fajardo manifiesta que no cuenta con los recursos económicos para realizar dichos trámites, le corresponde al Estado asegurar la prestación del servicio de energía para la accionante y su núcleo familiar, de conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política y los artículos 3º, 4º y 6º de la Ley 143 de 1994. En este sentido, resaltó que la Gobernación de Santander cuenta con un impuesto cuyo fin exclusivo es invertir en la definición de proyectos de electrificación (“*estampilla pro-electrificación rural*”) y que el Ministerio de Minas y Energía tiene el Fondo de Apoyo para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas - FAER.

13. La Gobernación del Departamento de Santander guardó silencio sobre los hechos y pretensiones objeto de la acción de tutela presentada por la señora Olga Lucía Fajardo López.

3. Decisiones objeto de revisión

14. *Sentencia de primera instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita.*¹³ El 10 de julio de 2018, el Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Fajardo López. Este Juzgado hizo referencia a la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la vivienda digna y, en particular, sobre la procedencia de las acciones de tutela que pretenden el acceso al servicio de energía eléctrica.¹⁴ Con fundamento en ello, mencionó que el acceso a la electricidad no es un derecho fundamental autónomo y que la acción de tutela procede para proteger el derecho fundamental a la vivienda digna, cuando con la ausencia del servicio de energía eléctrica este derecho fundamental u otros se ven amenazados.

¹¹ Cuaderno principal. Folios 40 y 41.

¹² Cuaderno principal. Folios 42 al 46.

¹³ Cuaderno principal. Folios 49 al 56.

¹⁴ El Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita hizo referencia a las sentencias T-270 de 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-761 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y T-189 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa, AV. Alejandro Linares Cantillo).

15. Advirtió en su respuesta, que para el Municipio de Gámbita la familia de la accionante ya hace parte del listado de posibles beneficiarios del proyecto de electrificación “*puntas y colas*”. En criterio de esta autoridad judicial, esto “*representa que el municipio ha reconocido su necesidad [la de la señora Fajardo López y de su familia] de electrificación rural*”.¹⁵ Asimismo, resaltó que la accionante no ha presentado solicitud alguna a la empresa Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. y que, en todo caso, ella puede recurrir, con la intermediación del Municipio de Gámbita y de esta Empresa, a los fondos creados por el Estado para subsidiar las obras de electrificación rural de su vivienda.
16. En consecuencia, consideró que ni la señora Olga Lucía Fajardo López ni sus hijos menores de edad se encontraban en una situación de inminente riesgo que amenazara sus derechos fundamentales. Finalmente, explicó que la carencia de electricidad en su vivienda no los afecta gravemente, pues no son personas que se encuentren en una condición de vulnerabilidad manifiesta, ni están inmersas en una grave enfermedad que amerite el servicio de energía eléctrica para mantener condiciones dignas de salud y vida.
17. *Impugnación de la sentencia de primera instancia.*¹⁶ El 16 de julio de 2018, Juan Camilo Hernández Sánchez, Personero Municipal de Gámbita, presentó escrito de impugnación contra el fallo de Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita, “*bajo el amparo que otorga el artículo 118 de la C.P.; como agente del Ministerio Público, en cumplimiento de la guarda y promoción de los derechos humanos [y] la protección del interés público.*”¹⁷
18. En primer lugar, sostuvo que en las sentencias T-270 de 2007,¹⁸ T-761 de 2015,¹⁹ y T-189 de 2016,²⁰ citadas en la parte considerativa del fallo del Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de los accionantes y dictó una serie de órdenes encaminadas a que se garantizara el acceso a la energía eléctrica en sus viviendas. Por tanto, afirmó que la decisión del referido juzgado no era coherente con los precedentes citados. A continuación, señaló que de las pruebas que obran en el expediente no es posible concluir que la vivienda de la señora Olga Lucía Fajardo López puede ser objeto del proyecto de electrificación de “*puntas y colas*”. De acuerdo con el Personero Municipal, la vivienda de la accionante se encuentra a una distancia aproximada de 400 metros del transformador más cercano. Ahora bien, advirtió que, según la respuesta dada el 15 de diciembre de 2017 por la Secretaría de Planeación y Desarrollo de

¹⁵ Cuaderno principal. Folio 55.

¹⁶ Cuaderno principal. Folios 65 al 76.

¹⁷ Cuaderno principal. Folio 64.

¹⁸ M.P. Jaime Araujo Rentería

¹⁹ M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁰ M.P. María Victoria Calle Correa.

Gámbita a la petición presentada por el esposo de la accionante, el proyecto de “*puntas y colas*” está diseñado para suministrar un punto de energía a las viviendas que estén a menos de 150 metros del transformador más cercano. En consecuencia, afirmó que una adecuada valoración probatoria conduciría a concluir que la familia de la accionante nunca podrá ser beneficiaria de estos proyectos de electrificación rural.

19. Adicionalmente, agregó que la accionante ha intentado por distintas vías acceder al servicio de energía eléctrica y no ha sido negligente en este esfuerzo. En este sentido, señaló que “*al acudir a la empresa de energía de manera telefónica le han dado su viabilidad, no obstante al acudir a las oficinas locales de la empresa, ha obtenido respuestas en el sentido que esto es “imposible”, debido a la ubicación en la que se encuentra su vivienda*”.²¹ Por lo anterior, concluyó que a la accionante y a sus hijos se les está negando el acceso real al servicio de energía eléctrica y que, con ello, el goce efectivo de sus derechos fundamentales se está viendo amenazado. En consecuencia, solicitó revocar la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita y, en su lugar, ordenar al Municipio de Gámbita y la Electrificadora de Santander ESSA adoptar “*las medidas adecuadas y necesarias para diseñar un plan específico que asegure el suministro de energía eléctrica en las condiciones de eficiencia, eficacia y seguridad que debe mantener este servicio.*”²²

20. *Rechazo de la impugnación.*²³ El 2 de agosto de 2018, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro decidió rechazar la impugnación presentada por el Personero Municipal de Gámbita, bajo el argumento de que este no tenía legitimación para actuar. Esta autoridad judicial anotó que la acción de tutela fue interpuesta directamente por la señora Olga Lucía Fajardo López y que, por tanto, el Personero Municipal no se encontraba representando los intereses de la accionante. Adicionalmente, señaló que, de acuerdo con el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, los fallos de tutela solo pueden ser impugnados por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente. En consecuencia, expresó que el Personero Municipal de Gámbita únicamente podría impugnar un fallo de tutela en los siguientes cuatro casos:

“[...] si es él mismo la autoridad contra la cual se produjo; si se trata de un caso en que actúe como parte por haber ejercido la acción en desarrollo de la delegación del Defensor del Pueblo en nombre de una persona indefensa o por solicitud expresa; si el Defensor del Pueblo ha delegado en su cabeza la facultad de intervenir en un proceso provocado por solicitud directa de aquél; o en caso de haber recibido delegación del Defensor para actuar en un proceso específico iniciado

²¹ Cuaderno principal. Folio 72.

²² Cuaderno principal. Folio 76.

²³ Cuaderno principal. Folios 86 al 88.

por el ejercicio que de la acción hubiese hecho quien se considere afectado o amenazado en sus derechos fundamentales.”²⁴

21. Con fundamento en lo anterior y teniendo en cuenta que la acción de tutela fue presentada directamente por la señora Fajardo López y que no hay prueba de delegación alguna por parte del Defensor del Pueblo al Personero Municipal de Gámbita, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro concluyó que el referido personero no tenía la categoría de sujeto procesal y que carecía de legitimidad para impugnar la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita.

4. Selección del expediente para revisión de la Corte Constitucional

22. El 10 de octubre de 2018, el señor Juan Camilo Hernández Sánchez, Personero Municipal de Gámbita, solicitó a la Corte Constitucional seleccionar el presente caso para revisión.²⁵ Sostuvo que el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro desconoció el artículo 118 de la Constitución Política, en la medida en que consideró que únicamente los defensores del pueblo pueden impugnar fallos de tutela, “*olvidando que el ministerio público lo ejercen, además del Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación y los Personeros Municipales.*”²⁶ Adicionalmente, resaltó que, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, los personeros municipales pueden interponer acciones de tutela para lograr la protección de derechos fundamentales de otras personas y que, en consecuencia, en este caso, estaba legitimado para impugnar el fallo de tutela “*ya que un ciudadano del sector rural no posee los conocimientos técnicos para ejercer su propia defensa.*”²⁷

23. Mediante Auto del 14 de diciembre de 2018, la Sala de Selección Número Doce, integrada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez, seleccionó el expediente para revisión de la Corte Constitucional.²⁸

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

24. Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por las salas de selección de tutelas y del reparto verificado en la forma que el reglamento de esta Corporación establece.

²⁴ Cuaderno principal. Folio 87.

²⁵ Cuaderno de revisión. Folios 3 al 5.

²⁶ Cuaderno de revisión. Folio 4.

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ Cuaderno de revisión. Folios 10 y siguientes.

2. La acción de tutela analizada procede

25. Adicionalmente, la acción de tutela presentada por la señora Olga Lucía Fajardo López, en nombre propio y en representación de sus dos hijos menores de edad, contra la Alcaldía Municipal de Gámbita y la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. es procedente para amparar su derecho fundamental a una vivienda digna, en la medida en que satisface los requisitos de legitimación, inmediatez y subsidiariedad.
26. Así, entonces, resulta relevante señalar como primera medida que la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental en sí mismo.²⁹ En este sentido, ha establecido que el juez constitucional no puede desconocer la procedibilidad de la acción de tutela bajo el argumento de un supuesto carácter no fundamental de este derecho o recurriendo al criterio de conexidad con otros derechos fundamentales para negar su admisibilidad.³⁰ En consecuencia, la acción de tutela procede para garantizar la protección de los derechos fundamentales y, entre ellos, del derecho fundamental a la vivienda digna, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o de particulares y no existan otros mecanismos judiciales de defensa, salvo la inminencia de un perjuicio irremediable. Con relación a este perjuicio, el mismo debe ser: (i) inminente o próximo a suceder; (ii) grave; (iii) requerir medidas urgentes para superar el daño o la inminencia del perjuicio; y finalmente, (iv) estas medidas de protección deben ser impostergables para evitar la consumación del daño.
27. En el caso objeto de estudio, la Sala verifica que la señora Olga Lucía Fajardo López podía instaurar la acción de tutela contra el Municipio de Gámbita y la empresa Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. (*legitimación*). En efecto, en consonancia con el artículo 10 del Decreto

²⁹ Como se detalló en la Sentencia T-189 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa, A.V. Alejandro Linares Cantillo), en un principio, la Corte Constitucional consideró que la protección del derecho a la vivienda por la vía de la acción de tutela era improcedente, pues estimó que, al igual que otros derechos sociales, económicos o culturales, este derecho no otorgaba a la persona un derecho subjetivo para exigir al Estado su satisfacción directa o inmediata. En ese entonces, la jurisprudencia constitucional lo calificaba como un derecho de carácter asistencial que, en consecuencia, debía ser desarrollado por el legislador. Esta primera posición fue sostenida, por ejemplo, en la Sentencia T-251 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Posteriormente, la Corte moderó su posición y sostuvo que la acción de tutela podía ser procedente para proteger el derecho a la vivienda digna, pese a su carácter no fundamental, siempre y cuando existiera una relación de conexidad con otros derechos fundamentales (sentencias T-617 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-190 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz; T-626 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-1073 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-756 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-363 de 2004. Clara Inés Vargas Hernández; T-544 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa; T-791 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-894 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería). Actualmente, la Corte considera que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental que puede ser amparado mediante acción de tutela. Esta postura ha sido acogida, entre otras, en las sentencias T-530 de 2011. M.P. Humberto Sierra Porto; T-132 de 2015. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; y T-186 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁰ Sentencia T-189 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa, A.V. Alejandro Linares Cantillo.

2591 de 1991, la accionante, como titular del derecho a la vivienda digna que considera vulnerado y como representante legal de sus hijos, presentó en nombre propio y de sus hijos la acción constitucional. Adicionalmente, la acción podía dirigirse contra el Municipio de Gámbita y contra la empresa Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., porque el primero es una autoridad pública (artículo 13 del Decreto 2591 de 1991) y la segunda es un particular que presta el servicio público pretendido con el ejercicio de esta acción constitucional, se trata de una sociedad cuyo objeto social principal es la prestación de los servicios públicos de generación, distribución, transmisión y comercialización de energía eléctrica (numeral 3° del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991).

28. Igualmente, se encuentra que la acción se presentó en un término razonable (*inmediatez*). De acuerdo con la accionante, desde el 2017, su esposo y ella han elevado distintas peticiones orales y escritas a las entidades accionadas, con el fin de obtener la instalación del servicio de energía eléctrica. En particular, en el expediente obra prueba de una petición radicada el 6 de octubre de 2017 por el señor William Agudelo Molina, cónyuge de la accionante, ante la Alcaldía Municipal de Gámbita. La Sala considera, entonces, que entre dicha fecha y aquella de la presentación de la acción de tutela (el 22 de junio de 2018) transcurrió un periodo de tiempo razonable para que la señora López Fajardo presentara la acción de tutela, teniendo en cuenta la condición de la accionante y su reclamo particular (8 meses y 16 días). Para ello, se tiene en consideración que la accionante es una mujer campesina que vive en el área rural dispersa del Municipio de Gámbita y que, en consecuencia, el término transcurrido entre la última actuación administrativa y la presentación de la tutela es razonable, dadas las dificultades espaciales y jurídicas que una persona en sus condiciones puede enfrentar para acceder a la administración de justicia. Además, se resalta que la presunta vulneración alegada por la accionante “*se presenta de manera permanente en el tiempo hasta tanto no satisfaga con la instalación del servicio público solicitado.*”³¹ Además, la falta de energía eléctrica es una afectación a las condiciones de vida digna de la accionante que se mantienen en el tiempo, por eso sigue siendo presente. De hecho, en el actual contexto de pandemia y emergencia sanitaria, la urgencia de acceder al servicio de electricidad es aún mayor. Múltiples gestiones ciudadanas básicas que antes se podían hacer fuera de casa, presencialmente, ahora suponen el uso de

³¹ Corte Constitucional, Sentencia T-559 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. El accionante en este caso solicitó el amparo del derecho fundamental a la educación de los alumnos -todos menores de edad- del Centro Educativo Rural Vallesi en el municipio de Dabeiba, Antioquia, que se veía vulnerado por la falta de instalación del servicio de energía en dicha institución a pesar de repetidas solicitudes tanto a la Empresas Públicas de Medellín como a la administración municipal. La Sala encontró que la tutela es siempre el medio judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales de los menores, en este caso a la educación, a pesar de que las instituciones accionadas alegaban que, debido a que el centro educativo se encontraba ubicado dentro del área de reserva para carreteras (Ley 1228 de 2008), no era posible autorizar la instalación del servicio público.

tecnologías y energía desde una vivienda que permita una vida en dignidad.

29. Por último, la Sala considera que la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, teniendo en cuenta las condiciones particulares de urgencia la accionante y su núcleo familiar. La urgencia surge, principalmente de tres razones; dos que se dieron desde el momento en que se presentó la acción de tutela, y una que surge del contexto de emergencia sanitaria y pandemia en el cual se toma la decisión. A saber: (i) La carencia del servicio de energía eléctrica refuerza las condiciones de vulnerabilidad de ella y de su familia, además, tiene una consecuencia directa que les impide el goce efectivo de su derecho constitucional a la vivienda digna. (ii) La pretensión formulada ante el juez constitucional involucra a sus hijos menores de edad, quienes son sujeto de especial protección constitucional, y la falta del servicio requerido impacta el goce efectivo de su derecho fundamental a la educación. (iii) La tercera razón es la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante Decreto 417 de 2020, debido a la pandemia del COVID-19, el cual evidenció que la necesidad de garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, incluyendo el de energía eléctrica, es un asunto prioritario en la gestión de las autoridades públicas. La existencia digna de las personas en aislamiento y confinamiento depende, como no había ocurrido antes, de la prestación adecuada y oportuna de los servicios públicos. En consecuencia, teniendo en cuenta las particularidades del caso concreto, la acción popular no es un mecanismo judicial de protección efectivo. En seguida, se exponen los argumentos que desarrollan las ideas precedentes.
30. El presente caso involucra a una familia campesina que vive en el área rural dispersa del Municipio de Gámbita. El puntaje Sisbén de los miembros de la familia es de 17.45 y su único sustento económico proviene de las labores que desempeña el señor William Agudelo Molina, cónyuge de la señora Olga Lucía Fajardo López, en actividades de construcción o jornal. Según afirman, estas labores, que además son esporádicas, generan un ingreso para toda la familia de aproximadamente \$32.000 diarios. La Sala advierte que sus ingresos (\$640.000) es inferior al valor de un salario mínimo mensual del año 2020 (\$877.803), incluso si se asume que el señor Agudelo Molina trabajara todos los días hábiles del mes. De manera que, se encuentran en una situación de precariedad económica.
31. En este escenario, la falta de suministro del servicio de energía eléctrica en la vivienda de la accionante refuerza esas condiciones de vulnerabilidad y la somete a dificultades adicionales para lograr el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna. Al respecto, la Sentencia T-189 de 2016 resaltó que:

“[u]na condición imprescindible para el goce pleno del derecho a la vivienda digna es que exista una adecuada infraestructura de servicios públicos³², que atienda los requerimientos más elementales de la existencia. Uno de estos servicios es el de energía eléctrica con el cual las personas satisfacen muchas de sus necesidades cotidianas como son: conservar alimentos, tener una adecuada iluminación, asegurar condiciones de higiene y aseo, entre otros. La Corte ha recalcado que las dificultades en el acceso al fluido eléctrico tiene consecuencias ‘*en la agudización de la pobreza extrema y pone a la ciudadanía en condiciones de especial vulnerabilidad.*’”³³

32. Además, es relevante tener en cuenta que en el núcleo familiar de la accionante hay dos menores de edad. La Sala está estudiando un caso en el cual la pretensión formulada tiene que ver, de manera directa, con sujetos de especial protección constitucional y el goce efectivo de su derecho a la educación. La señora Olga Lucía explicó que debido a que carecen del servicio de energía eléctrica sus hijos se ven obligados a estudiar y hacer sus tareas escolares a la luz de una vela. Además, advirtió que dicha situación podría llegar a comprometer la salud de los menores de edad,³⁴ debido a que no cuenta con “*electrodomésticos para preparación y conservación de los alimentos.*”³⁵ En este escenario, se reitera que esta Corporación ha considerado que la ausencia del servicio pretendido impacta el desarrollo físico y académico de menores de edad, pues “[l]a ausencia de iluminación impide que menores en edad escolar, puedan ejercer su derecho a la educación, dado que la lectura, la lúdica, y el descanso se ven fuertemente limitados sin la luz eléctrica.”³⁶

³² Como se explicará más adelante de esta providencia, la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece siete condiciones que configuran el derecho a la vivienda adecuada, entre ellas, que exista disponibilidad servicios públicos.

³³ Corte Constitucional, Sentencia T-761 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. En la decisión se amparó el derecho al agua potable y energía eléctrica por su conexidad con la vida en condiciones dignas, de una mujer de 62 años y su familia cuyos escasos recursos les impidió pagar los mencionados servicios públicos, que a su vez fueron suspendidos. En el fallo se ordena a la empresa de servicios públicos realizar un acuerdo pago con la accionante, ofreciéndole plazos flexibles para que cumpla sus obligaciones y garantizando mientras tanto el suministro de los servicios. En la decisión se afirmó que: “*la suspensión de la corriente eléctrica implica la amenaza de vulneración de los derechos fundamentales de los niños y niñas que integran el núcleo familiar de la accionante, esto es a la alimentación equilibrada, la educación y la salud.*”

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-255 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV: José Fernando Reyes Cuartas. En este caso la accionante, domiciliada en la vereda Calibio-La Sabana del municipio de Popayán, advirtió que la entidad prestadora del servicio de energía eléctrica vulneró sus derechos fundamentales a la vida digna y a la salud, ya que en varias ocasiones se había negado a instalarle el servicio de energía. En efecto, la accionante señaló que padecía diabetes, por lo que no podía mantener refrigerada la insulina que necesitaba. En este caso, dada la especial protección constitucional de la accionante, la Corte consideró que la tutela era el medio judicial idóneo para la protección de sus derechos fundamentales, por lo que decidió revocar la sentencia de instancia mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad.

³⁵ Acción de tutela. Cuaderno principal. Folio 1 (reverso).

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-761 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

33. Justamente sobre la relación entre estos dos derechos, la Sentencia T-559 de 2014, al justificar la procedencia de la acción de tutela en un caso en el que se analizaba la presunta vulneración del derecho a la educación de un grupo de alumnos, producto de la falta de acceso al servicio de energía eléctrica en su centro educativo. La Corte afirmó en esa oportunidad que “[e]n el ordenamiento jurídico no se encuentra un medio judicial más idóneo que la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los menores [de edad]. En caso de comprobarse su violación, se requiere un pronto pronunciamiento por parte del juez constitucional para que cesen de inmediato las actuaciones u omisiones que los amenazan o vulneran.”³⁷ Un año después, a propósito de un caso parecido al que se analiza en el presente proceso, la Sentencia T-761 de 2015 dijo:

“[I]a suspensión del servicio de energía eléctrica implica la vulneración de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional. Implica que los menores no podrán gozar de las condiciones mínimas para el disfrute de su derecho a la educación, ni las circunstancias que facilitan su adecuada alimentación [...] Este servicio público tiene mayor importancia para sujetos de especial protección constitucional, dado que la falta del suministro los afecta de manera desproporcionada y con consecuencias que únicamente asumen ellos. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, verbigracia, la ausencia de fluido energético impide que puedan ejercer de manera adecuada sus derechos fundamentales a la educación o a la alimentación equilibrada.”³⁸

34. La pandemia del COVID-19, que conllevó a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante Decreto 417 de 2020, evidenció que la obligación estatal de garantizar la prestación

³⁷ Sentencia T-559 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo. El accionante en este caso solicitó el amparo del derecho fundamental a la educación de los alumnos -todos menores de edad- del Centro Educativo Rural Vallesi en el municipio de Dabeiba, Antioquia, que se veía vulnerado por la falta de instalación del servicio de energía en dicha institución a pesar de repetidas solicitudes tanto a la Empresas Públicas de Medellín como a la administración municipal. La Sala encontró que la tutela es siempre el medio judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales de los menores, en este caso a la educación, a pesar de que las instituciones accionadas alegaban que, debido a que el centro educativo se encontraba ubicado dentro del área de reserva para carreteras (Ley 1228 de 2008), no era posible autorizar la instalación del servicio público.

³⁸ Sentencia T-761 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos. En esta ocasión correspondió a la Sala de Revisión determinar si vía tutela se podía ordenar la abstención de la suspensión del suministro de energía por parte de la empresa de servicios públicos. De esta manera, la Corte consideró que, debido a que el caso en cuestión trataba de tres menores de edad, dos de los cuales sufrían una discapacidad cognitiva, el suministro de energía era una condición necesaria para el disfrute de otros derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas y una alimentación equilibrada. Por ello, se ordenó mantener una cantidad mínima de energía eléctrica. A pesar de que este caso trate de la abstención de la suspensión del servicio de energía eléctrica y no de su instalación, es importante referenciar este y los casos análogos pues la garantía del suministro de energía eléctrica en lo material abarca tanto la instalación como la reconexión del servicio, pues una y otra permiten que efectivamente se cuente con este. Así, estos casos constituyen una pauta relevante en el análisis de procedencia desde una perspectiva sustancial, pues en todos los casos que se vulneran derechos fundamentales a menores de edad por la falta de energía eléctrica es irrelevante si la ausencia del servicio nace de la falta de instalación o de reconexión.

continua y efectiva de los servicios públicos es prioritaria. Por ello, la situación que vive el núcleo familiar de la accionante, quienes se encuentran viviendo en área rural sin tener acceso al servicio de energía eléctrica, evidencia que la pretensión formulada ante el juez de tutela tiene que ver con una necesidad de urgente protección y de relevancia inminente. Deben mantener el distanciamiento social y el aislamiento, lo que implica la permanencia en su lugar de residencia, como una estrategia fundamental para prevenir el contagio. No obstante, sin la prestación del servicio requerido, el cumplimiento de ese deber transgrede el goce efectivo de otros derechos que dependen de ese servicio público, como por ejemplo, el derecho a la educación y a la comunicación e información.³⁹ Además, la vulnerabilidad en la que vive la familia es mucho mayor, sin tener la posibilidad de almacenar sus alimentos en neveras, conectar electrodomésticos, ni contar con la posibilidad de mantener, en este momento, contacto social con otras personas, así sea por medio virtual. La brecha digital que supone la exclusión de la tecnología es casi insuperable si ni siquiera se cuenta con energía eléctrica. Es por ello que, en el presente asunto, la acción de tutela es el mecanismo de protección procedente para estudiar el asunto expuesto de la referencia.

35. La Sala de revisión reconoce que, en principio, la pretensión formulada podría ser tramitada mediante una acción popular.⁴⁰ El Legislador estableció “[e]l acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna” como un derecho colectivo (literal j del artículo 4º de la Ley 472 de 1998). Sin embargo, como se demostró previamente, las condiciones particulares de la accionante y su núcleo familiar imponen el deber de analizar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en consideración a las condiciones particulares de

³⁹ El derecho a la comunicación tiene sustento constitucional, entre otras, en las siguientes normas: “5 (primacía de los derechos inalienables de la persona), 12 (prohibición de la desaparición forzada y de tratos inhumanos o degradantes), 15 (inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada), 16 (libre desarrollo de la personalidad), 20 (libertad de expresión y derecho a emitir y recibir información), 23 (derecho de petición), 28 (libertad personal), 37 (libertad de reunión), 40 (derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político), 73 (protección de la actividad periodística), 74 (derecho de acceso a los documentos públicos) y 75 (igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético), garantías todas éstas que carecerían de efectividad si no se asegurara que la persona goza de un derecho fundamental a comunicarse.” Corte Constitucional, Sentencia T-032 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Además, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que se trata de una garantía inherente a toda persona. Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-586 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo; C-073 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-626 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; y, C-690 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁰ Regulada en la Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.” En el artículo 2 de la mencionada ley, se dispone que las acciones populares son: “los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.” En la Ley 472 de 1998, artículo 4 numeral j, uno de los derechos e intereses colectivos que se mencionan es el relacionado con el “acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.”

urgencia la accionante y su núcleo familiar y, en consecuencia, el juez de tutela debe estudiar el fondo del asunto, valorando si se configura o no la vulneración alegada.

36. Sería desproporcionado, desde el punto de vista constitucional, (i) exigirle a una persona que inicie un proceso judicial ante un juez contencioso administrativo, si se tiene en cuenta la precariedad económica en la que se encuentra, la falta de recursos para hacerlo, pues evidentemente no cuenta con electrodomésticos en su vivienda, lo que a su vez limita la posibilidad de acceder a la información necesaria para agenciar sus derechos de manera autónoma e independiente. (ii) Además, la accionante ha elevado diversas solicitudes ante la administración municipal para tramitar su requerimiento, sin que al momento de la interposición de la acción de tutela se le haya brindado una alternativa viable para acceder al servicio público pretendido. También ha presentado solicitudes verbales a la empresa de energía eléctrica, en la que de manera telefónica le han indicado la viabilidad de instalar el servicio; *“no obstante al acudir a las oficinas locales de la empresa, ha obtenido respuestas en el sentido que esto es ‘imposible’, debido a la ubicación en la que se encuentra su vivienda”*.⁴¹ (iii) Por último, ante las medidas de distanciamiento social adoptadas para evitar el contagio del COVID-19, la energía eléctrica se convierte en un servicio esencial, del que depende el ejercicio de otros derechos, como la educación y la comunicación e información, entre otros.

37. De igual manera, se reitera que esta Corporación ha indicado que la importancia de garantizar el suministro de energía eléctrica tiene una estrecha relación con el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna.⁴² Al respecto, por ejemplo, la Sentencia T-281 de 2012 afirmó que:

“[...] como quiera que los servicios públicos domiciliarios necesariamente influyen en la materialización de los fines propios del Estado Social de Derecho, su prestación en condiciones inadecuadas o la falta del servicio por no instalación, no sólo deriva en controversias de tipo contractual o patrimonial, sino que además puede incidir sustancial y negativamente en asuntos de rango constitucional como la dignidad, la igualdad, la salud y la seguridad social de las personas, de modo que se legitima la intervención excepcional del juez de tutela, en remplazo del juez natural del asunto.”⁴³

⁴¹ Cuaderno principal. Folio 72.

⁴² La relevancia de garantizar este servicio público para asegurar una vivienda digna ha sido resaltada en numerosas sentencias, entre ellas la T-270 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería; T-761 de 2012. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-761 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos y T-189 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-281 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo. Le correspondió a la Corte en este fallo determinar si procedía ordenar la instalación del servicio de energía eléctrica en el domicilio de la accionante en la ciudad de Bogotá, ante la negativa de Codensa S.A de instalar dicho servicio público.

38. Dado que la Corte es competente para conocer de la acción de tutela y esta cumple con los requisitos de procedibilidad, procede esta Sala a plantear los problemas jurídicos que surgen del caso y a analizar el fondo del asunto.

3. Problema jurídico

39. Acorde con los antecedentes expuestos, le corresponde a esta Sala de Revisión resolver el siguiente problema jurídico: ¿un municipio y una empresa de servicios públicos vulneran el derecho fundamental a la vivienda digna de una mujer campesina y de su núcleo familiar, al decirle que existe un programa para acceder al servicio de energía eléctrica en el que está incluida como posible beneficiaria, pero a la vez decirle oficialmente que no puede acceder a éste porque su casa (i) no cumple las exigencias técnicas (tener que estar ubicada a menos de 150 metros del transformador más cercano) y (ii) se había construido sin los permisos previos requeridos?

40. Además, teniendo en cuenta que el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro negó la impugnación presentada por el Personero del mismo municipio, al considerar que no tenía legitimación por activa, es necesario analizar si un Personero Municipal se encuentra facultado para impugnar un fallo de tutela, en nombre de otra persona, cuando la acción fue ejercida directamente por ella.

41. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala (i) hará referencia a la relación entre el acceso, en condiciones de seguridad, al servicio de energía eléctrica y el derecho fundamental a la vivienda digna. (ii) Posteriormente, se referirá al deber del Municipio de Gámbita de contar con un plan escrito y público que permita satisfacer de manera progresiva y sin discriminación el suministro de energía eléctrica en todo el territorio del Municipio. (iii) A partir de lo anterior, la Sala abordará la presunta vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante y de su familia. (iv) Y, finalmente, hará referencia a la legitimación del Personero Municipal de Gámbita para impugnar el fallo de primera instancia.

4. El derecho fundamental a la vivienda digna y su relación con el acceso, en condiciones de seguridad, al servicio de energía eléctrica

42. La señora Olga Lucía Fajardo tiene derecho a una vivienda digna, en los términos establecidos en el artículo 51 de la Constitución Política. De acuerdo con esa disposición constitucional, para garantizarlo el Estado tiene el deber de establecer las condiciones necesarias para su goce efectivo y, en consecuencia, está obligado promover planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Debido a que la norma mencionada no establece los elementos materiales para

determinar en qué consiste el goce efectivo de este derecho, desde la Sentencia C-936 de 2003⁴⁴, la Corte Constitucional recurrió al Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reconoce el derecho a una vivienda adecuada.⁴⁵

43. Así, el derecho a la vivienda digna debe ser comprendido a la luz de dicho artículo, que a su vez debe ser interpretado de manera armónica con la Observación General Número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que desarrolla el contenido de este derecho. Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que el derecho de la señora Olga Lucía, no se agota con “*la posibilidad de encontrarse bajo un tipo de construcción que se sostenga*”,⁴⁶ sino que “[d]ebe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.⁴⁷ En este sentido, se identifican siete aspectos que impactan el goce efectivo de este derecho, con independencia de factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos o de cualquier otra índole.⁴⁸ Estos aspectos son:⁴⁹

- (i) La seguridad jurídica de la tenencia del inmueble, que garantice una protección legal de sus habitantes contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
- (ii) La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, que permitan responder a las necesidades de quienes habitan el inmueble.
- (iii) Gastos soportables de vivienda que no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- (iv) La habitabilidad de la vivienda, en el sentido de que esta ofrezca espacio adecuado a sus ocupantes y garantice su seguridad física, protegiéndolos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-936 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En la sentencia la Corte declaró exequible el artículo 1 de la Ley 795 de 2003 “*por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones*”, en el entendido que el reglamento que debe expedir el Gobierno Nacional debe someterse a los objetivos y criterios señalados el artículo 51 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la ley marco 546 de 1999 y demás reglas de esta ley que sean aplicables al leasing habitacional y encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda.

⁴⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11. “*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. [...].*”

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-544 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Número 4. Párrafo 7.

⁴⁸ La importancia de estos aspectos para el derecho a la vivienda digna y adecuada ha sido resaltada, entre otras, en las sentencias T-199 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto; T-761 de 2012. M.P. Alberto Rojas Ríos; y T-189 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Número 4. Párrafo 8.

- (v) Su asequibilidad a la población y, en especial, a aquellos grupos que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad y desventaja.
- (vi) El lugar en el que se encuentra ubicada la vivienda, de tal forma que esta no presente graves riesgos para la seguridad personal de las personas y que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.
- (vii) La adecuación cultural de la vivienda, con el fin de que, con su construcción, con los materiales utilizados o incluso con las políticas que desarrollan el derecho a la vivienda, no se afecte la expresión de la identidad cultural y de la diversidad de sus habitantes.

44. Adicionalmente, en cuanto a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, vale la pena resaltar que la Observación General Número 4 hace referencia a la disponibilidad de todos los elementos que pueden ser indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de los habitantes de la vivienda. En este sentido, señala que “[t]odos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.”⁵⁰

45. Así pues, con fundamento en las condiciones de habitabilidad y de disponibilidad de servicios e infraestructura que debe tener una vivienda adecuada, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho fundamental a la vivienda digna implica, entre otros aspectos, la garantía de acceso al servicio de energía eléctrica y su prestación en condiciones de seguridad para las personas que allí moren.⁵¹ Al respecto, esta Corporación ha manifestado que, en las sociedades contemporáneas, el servicio de energía eléctrica constituye, cada vez en mayor medida, una condición para el goce pleno de esta garantía constitucional. En efecto, como se ha mencionado en la jurisprudencia,⁵² este servicio se ha vuelto necesario para satisfacer necesidades cotidianas como conservar y refrigerar alimentos, tener una adecuada iluminación, asegurar condiciones de higiene y aseo, y vivir en un espacio con adecuada calefacción, entre otras.⁵³

46. Además, la Corte ha sostenido que la ausencia de este servicio repercute negativamente en las condiciones de vida de las poblaciones más

⁵⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Número 4. Párrafo 8, literal b.

⁵¹ Sentencia T-189 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵² Ver, por ejemplo, las sentencias T-761 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos y T-189 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵³ De manera similar, en la Sentencia T-544 de 2009, la Corte señaló: “La falta de servicios de energía conlleva una oscuridad e inseguridad tales que se pueden ver comprometidos graves derechos como la vida, la integridad personal, la propiedad e, incluso, la libertad sexual”. Corte Constitucional, Sentencia T-544 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

vulnerables y somete a quienes no gozan de este servicio a dificultades adicionales para superar condiciones de pobreza y para lograr el ejercicio de sus derechos fundamentales.⁵⁴ Sobre el particular, esta Corte ha expresado que:

“Este servicio público tiene mayor importancia para sujetos de especial protección constitucional, dado que la falta del suministro los afecta de manera desproporcionada y con consecuencias que únicamente asumen ellos. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, verbigracia, la ausencia de fluido energético impide que puedan ejercer de manera adecuada sus derechos fundamentales a la educación o a la alimentación equilibrada. || Las mujeres que viven espacios rurales y pobres, deben asumir las consecuencias de la pobreza energética. [...]”⁵⁵

47. En consecuencia, esta Corporación ha reconocido la importancia del servicio de energía eléctrica, especialmente, en casos en los que las personas que no pueden acceder al servicio se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta,⁵⁶ o cuando la ausencia del servicio afecta el disfrute de otros derechos fundamentales como la vida, la salud, y la integridad personal.⁵⁷

⁵⁴ Esta posición, además, coincide con la postura del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General Número 4, que, en el párrafo 11, señala “*Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial*”. De manera similar, el párrafo 6 de la referida Observación General afirma que “*tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación.*”

⁵⁵ Sentencia T-761 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁵⁶ La Corte ha amparado el derecho a la vivienda digna de sujetos de especial protección constitucional y de personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta y que no han podido acceder al servicio de energía eléctrica. Así, en la Sentencia T-281 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo), la Corte ordenó a la empresa de energía prestar el referido servicio a una persona de escasos recursos que con mucho esfuerzo contrató los servicios de un técnico avalado por el Ministerio de Minas y Energía para adecuar su vivienda a los requerimientos exigidos por la Empresa. De manera similar, en las sentencias T-270 de 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-793 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), y T-761 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos, se ha ordenado a las empresas de energía abstenerse de suspender el servicio de energía eléctrica por falta de pago en viviendas habitadas por sujetos de especial protección, así como llegar a acuerdos razonables de pago con los accionantes.

⁵⁷ En las sentencias T-1205 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-270 de 2007 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-408 de 2008 (M.P. Jaime Araujo Rentería), y T-189 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa), entre otras, la Corte se refirió a la importancia del acceso al servicio de energía eléctrica, en condiciones de seguridad, para el disfrute de otros derechos fundamentales. En algunas de sentencias, la Corte ha analizado los casos de personas a quienes las entidades prestadoras del servicio de energía les han negado la instalación o prestación del servicio, aduciendo la falta de condiciones de seguridad del lugar, por cuanto sus viviendas se encuentran ubicadas que viven en zonas de alto riesgo, o en corredores de servidumbre de líneas de transmisión de cuerdas de alta tensión eléctrica. Ante estas situaciones, las salas de revisión han optado por prevenir a las entidades territoriales para que reubiquen a los accionantes (Sentencia T-408 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería) u ordenar a las entidades territoriales que, en coordinación con la empresa de energía eléctrica correspondiente, diseñen y financien un plan específico para asegurar el suministro de energía eléctrica en condiciones de seguridad en la vivienda de la accionante (Sentencia T-189 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa). Asimismo, la Corte ha estudiado los casos en los que la suspensión del servicio de energía eléctrica por la falta de pago pone en riesgo los derechos a la

48. La prestación del servicio de energía eléctrica pretendido en esta ocasión es uno de los elementos mínimos que debe tener una vivienda, para ser considerada adecuada, en los términos de la Observación General Número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En todo caso, esta Sala de Revisión reconoce que dicho servicio tiene que ver con la faceta prestacional del derecho, dado que requiere de la formulación e implementación de una política pública, la destinación de recursos públicos, la construcción de la infraestructura técnica necesaria, entre otras. Es decir que su garantía es progresiva y la manera cómo se haga debe analizarse en el contexto de las circunstancias específicas de cada persona. Se reitera que cuando *“la jurisprudencia constitucional ha considerado procedente tutelar el derecho a la vivienda digna, ha precisado que el remedio que deba adoptarse para resolver la situación concreta corresponde definirlo, en primer término, a las autoridades encargadas de adoptar las decisiones en materia de políticas públicas en vivienda.”*⁵⁸

49. Esta Sala de Revisión resalta que la presente decisión se dicta en el contexto de una pandemia global generada por el COVID-19, debido a la cual se han adoptado medidas de aislamiento y distanciamiento social con el fin de evitar el contagio masivo de personas. Considerar este hecho es de relevancia, porque evidencia aún más la importancia que tiene el servicio de energía eléctrica para el goce efectivo del derecho a la vivienda digna. También del derecho a la educación de los dos (2) hijos menores de edad de la accionante, en el que sea posible su acceso a la ciencia, a la técnica y a la cultura; a la comunicación, justo en este momento en el cual las relaciones sociales se ven limitadas a espacios virtuales; y, a la información, disponible en diferentes medios de información. La jurisprudencia ya había hecho mención a esta dimensión del derecho a la educación de los niños y las niñas y a la necesidad de enfrentar la brecha digital, que en el contexto de aislamiento y distanciamiento social se vuelve más urgente.⁵⁹

50. En síntesis, (i) el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental que puede ser protegido mediante la acción de tutela. (ii) El acceso al servicio de energía eléctrica, en condiciones de seguridad, incide en el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna. (iii) La ausencia del servicio de energía eléctrica afecta, con mayor intensidad,

vida, la dignidad, la salud o la integridad de una persona en grave estado de salud o de una comunidad, como ocurre en el caso de los hospitales, las cárceles o los establecimientos educativos. Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-490 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-1205 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-270 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería.
⁵⁸ Sentencia T-544 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁹ Sentencia T-030 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. En este caso se decidió que la suspensión del servicio de internet en una escuela pública por parte de una entidad territorial ante una ostensible reducción presupuestal, no viola los derechos de las niñas y los niños a la educación cuando, se justifica la razonabilidad de la suspensión del servicio; corresponde a los entes territoriales demostrar, por lo menos, (i) la existencia de una finalidad importante y (ii) la efectiva conducencia de su decisión para lograr dicha finalidad.

a las poblaciones más vulnerables y agrava su situación. (iv) La garantía del servicio de energía eléctrica forma parte de la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna, por lo tanto, su garantía es progresiva y está en cabeza de los entes administrativos definir las políticas públicas para garantizar su goce efectivo. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de atender prioritariamente a estas poblaciones y de procurar el disfrute pleno de su derecho a la vivienda digna, dirigiendo esfuerzos para procurar el acceso a la energía eléctrica, en condiciones de seguridad.

5. La Alcaldía de Gámbita tiene la obligación de tener un plan para garantizar el servicio público de energía eléctrica a los habitantes de su Municipio y debe evitar que las personas humildes, más vulnerables y que habitan en áreas rurales sean las “últimas de la fila” en el acceso a este servicio

51. De conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y, por lo tanto, del servicio público de energía eléctrica a todos los habitantes del territorio nacional, bien sea de manera directa o indirecta. Además, le corresponde la regulación, control y vigilancia respecto de su prestación. Adicionalmente, el artículo 311 de la Carta señala que los municipios, como entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, tienen la obligación de prestar los servicios públicos que determine la ley.⁶⁰ Dicho deber constitucional se concreta en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 136 de 1994, “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”,⁶¹ y los artículos 5 y 6 de la Ley 142 de 1994, “*por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”. Dichas normas establecen que la administración municipal es la principal garante y gestora en materia de servicios públicos.⁶²

⁶⁰ Además, la Ley 143 de 1994, “*Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética*”, dispone en el Artículo 3º que: “*En relación con el servicio público de electricidad, al Estado le corresponde: (...) f) Alcanzar una cobertura en los servicios de electricidad a las diferentes regiones y sectores del país, que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores recursos del área rural, a través de los diversos agentes públicos y privados que presten el servicio; || g) Asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores ingresos del área rural, para atender sus necesidades básicas de electricidad.*”

⁶¹ “*Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: Corresponde al municipio: (...) 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.*”

⁶² Ley 142 de 1994, Artículo 5.- Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. “*Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos: 5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. (...).*” En concordancia con las disposiciones de la Ley 142 de 1994, el artículo 76 de la

52. En línea con lo anterior, es obligación de los municipios contar con un plan para garantizar la prestación, en condiciones de eficiencia y calidad, regularidad y continuidad, solidaridad y universalidad,⁶³ de los servicios públicos domiciliarios y, en particular, del servicio público de energía eléctrica en condiciones de seguridad. Adicionalmente, vale la pena resaltar que la jurisprudencia de esta Corte ha exaltado la importancia de las políticas públicas de las cuales depende el goce efectivo de los derechos fundamentales. En efecto, esta Corporación ha instado a los jueces de tutela a comprender las complejidades que deben enfrentar las instituciones del Estado para cumplir las obligaciones de proteger las facetas de carácter prestacional o progresivo de los derechos fundamentales, sin que ello obligue a los jueces a hacer caso omiso de las violaciones o amenazas que se prueben y verifiquen en los procesos de tutela.⁶⁴
53. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las facetas prestacionales de los derechos fundamentales suponen “*el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se estén implementando*”.⁶⁵ De manera similar, la Observación General Número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que, aunque las acciones que los Estados Parte adopten para garantizar el derecho a una vivienda adecuada pueden variar según las capacidades administrativas y financieras de cada Estado, todos deben cumplir con la obligación de adoptar “*estrategias capaces*” que, en su conjunto, sean suficientes para realizar

Ley 715 de 2001, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01/01) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”, establece que compete al municipio realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

⁶³ En la Sentencia T-042 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), la Sala de Revisión sostuvo que la prestación de los servicios públicos domiciliarios debe hacerse en condiciones de eficiencia y calidad, regularidad y continuidad, solidaridad y universalidad, y se refirió a cada una de ellas. Señaló que la eficiencia y calidad implican que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera completa y atendiendo las necesidades básicas de la población. Para ello, también debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio. Las condiciones de regularidad y continuidad suponen, por su parte, que el tiempo en que se preste el servicio sea apto para satisfacer de forma permanente las necesidades de los usuarios. En cuanto a la solidaridad, la Sala precisó que es un criterio que exige la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable. Finalmente, respecto de la universalidad, señaló que esta condición busca la ampliación permanente de la cobertura del servicio hasta que llegue a cobijar a todos los habitantes del territorio nacional.

⁶⁴ Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶⁵ Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Asimismo, es posible consultar las sentencias T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); reiterada, entre otras, en las sentencias T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-351 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles.⁶⁶

54. Adicionalmente, en cuanto a la no discriminación, es importante señalar que si bien la administración puede enfrentar diversos obstáculos de carácter técnico, institucional y económico para el diseño e implementación del plan, esto no puede, en manera alguna, justificar que su avance se haga con discriminación, excluyendo a ciertos grupos sociales. Por eso, dentro del actual Estado social y democrático de derecho, las personas más vulnerables y del sector rural tienen el derecho constitucional a no ser *las últimas de la fila*, a la hora de acceder a las condiciones para el goce efectivo de su derecho a la vivienda digna y, entre ellas, para acceder al servicio de energía eléctrica.⁶⁷

55. En asuntos como el que se revisa en esta Sentencia, la consideración anterior deber ser analizada teniendo en cuenta que las personas también tienen la obligación de actuar conforme al ordenamiento normativo colombiano, deben cumplir unas cargas mínimas al momento de solicitar la prestación del servicio de energía eléctrica. Por ejemplo: (i) hacerlo en un área permitida legalmente y en una zona en la que no puedan presentarse desastres naturales, (ii) solicitar de manera previa los permisos y licencias de construcción, (iii) pedir la prestación del servicio ante la empresa o autoridad local competente, entre otras. Se aclara que, en todo caso, el incumplimiento de dichas cargas no tiene la consecuencia de perder el derecho a la vivienda digna, ni mucho menos. Se trata de cargas que deben ser valoradas por el juez de tutela, con el fin de establecer el grado de exigibilidad en cada caso concreto en esta instancia constitucional.⁶⁸ Más aún cuando

⁶⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Número 4. Párrafo 14.

⁶⁷ La Corte ya ha hecho referencia al derecho constitucional de las personas que habitan en zonas rurales a no ser "*las últimas de la fila*" en el acceso a distintos servicios para el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-418 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa, A.V. Mauricio González Cuervo), la Corte señaló que "*Las personas que habitan en el sector rural y tienen limitados recursos económicos, tienen derecho a ser protegidas especialmente, asegurándoles que no sean 'los últimos de la fila' en acceder al agua potable.*" Esta Sentencia ha sido reiterada en otras decisiones sobre el derecho al acceso al agua potable como las Sentencias T-749 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa, S.V. Mauricio González Cuervo; T-891 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; T-254 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-245 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-129 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; T-118 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, S.V. José Fernando Reyes Cuartas; T-223 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-012 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Asimismo, en la Sentencia T-137 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), esta Corporación se refirió al derecho de los niños que habitan en zonas rurales o apartadas de la urbanidad a no ser "*los últimos de la fila*" al momento de recibir educación.

⁶⁸ La Corte Constitucional ha ordenado directamente la prestación del servicio de energía eléctrica en aquellos casos en que se evidencia que los accionantes han cumplido con las cargas correspondientes. Por ejemplo, en la Sentencia T-281 de 2012, se tuteló el derecho a la igualdad y a la vida digna y, en consecuencia se ordenó a CODENSA S.A. que instale el servicio de energía eléctrica en la casa de la accionante sin necesidad de exigir requisitos adicionales a los estrictamente consagrados en la ley. Sentencia T-281 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

“[a]l juez de tutela ‘no le compete inmiscuirse en las decisiones sobre la oportunidad o conveniencia de disponer de los fondos públicos en la construcción de una obra’, pero es su deber impartir las órdenes tendientes a garantizar el goce efectivo de un derecho fundamental, así estas tengan ‘efectos sobre la actividad de los entes administrativos’ y deba “modificar decisiones discrecionales sobre el empleo eficaz del presupuesto disponible’.⁶⁹ Es la propia administración, o la entidad a la que corresponda, la que debe destinar los recursos humanos y materiales necesarios para establecer de forma idónea, cuáles son las acciones que deben ser realizadas, por ejemplo, para evitar que una edificación se desplome total o parcialmente.⁷⁰ Para la Corte, ‘[e]n estas situaciones el juez debe limitarse a definir si se vulneran o amenazan los derechos del demandante y a darle vía a la búsqueda de la mejor solución del problema concreto (...), procurando que participen dentro del proceso las instituciones o personas que posean los conocimientos apropiados para definirla. Además, el juez deberá garantizar que el afectado tenga participación dentro del proceso de decisión y que, en el caso de que no cuente con las condiciones para poder establecer una interlocución significativa con la administración, sea asistido por personas o instituciones que le generen confianza para la defensa de sus intereses.’”⁷¹

56. Teniendo en cuenta la consideración anterior, esta Sala de Revisión propone los siguientes factores para que los jueces de tutela los tengan en cuenta, sin el ánimo de establecer un listado taxativo, al momento de ponderar las situaciones particulares en casos como el que se estudia en el expediente de la referencia:

⁶⁹ En la Sentencia T-269 de 1996 se consideró al respecto: “[e]s innegable que al juez de tutela no le compete inmiscuirse en las decisiones sobre la oportunidad o conveniencia de disponer de los fondos públicos en la construcción de una u otra obra; cosa distinta es que las órdenes que expida, tendientes al restablecimiento de los derechos fundamentales violados o amenazados a sus titulares por las autoridades, tengan efectos sobre la actividad de los entes administrativos; esas órdenes deben afectar la manera en que las autoridades venían cumpliendo con la función ejecutiva, hasta el punto en que desaparezca la amenaza o violación cuya existencia verifique el juez del conocimiento, así la administración deba, para cumplir con ellas, modificar decisiones discrecionales sobre el empleo eficaz del presupuesto disponible.” Sentencia T-269 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁷⁰ En la Sentencia T-1216 de 2004 se consideró que: “[...] si los estudios arrojan como resultado la existencia de un riesgo para la actora y su familia, por causa de la construcción de la carretera, la solución al problema planteado no puede ser impuesta por un tribunal judicial, que no cuenta con los conocimientos técnicos necesarios para definir cuál es la mejor alternativa [...]”. Sentencia T-1216 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷¹ Por ejemplo, en la Sentencia T-1216 de 2004 se ordenó “[...] que, si el resultado de los análisis es el de que las obras sí generan un riesgo, el Departamento del Cauca habrá de llegar a un acuerdo con la demandante acerca de la mejor fórmula para neutralizar ese peligro. Dado que las condiciones de la demandante permiten suponer que ella se encuentra en una situación de debilidad para entrar a negociar con la administración departamental y que, por lo tanto, es necesario que ella cuente con una asesoría confiable durante todo este proceso, se instará a la Defensoría del Pueblo, a través del Defensor Regional del Cauca, para que la apoye en el proceso de búsqueda de la solución más adecuada frente al riesgo.” Sentencia T-1216 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- a. La ubicación geográfica del accionante para determinar en cabeza de quién está la obligación de adelantar las gestiones para garantizarle la prestación del servicio de energía eléctrica. Por ejemplo, la empresa de servicios públicos correspondiente o el municipio; o, si es el caso, determinar la existencia de una responsabilidad compartida entre estas.
- b. Los requerimientos técnicos particulares y específicos para cada caso. Los que podrían depender, por ejemplo, de la ubicación de la vivienda del accionante; el terreno en el que está ubicada; la existencia de la infraestructura de energía eléctrica a la cual se pretende tener conexión (es diferente solicitar el acceso a una red preexistente frente a una situación en la que ésta aún no ha sido construida o ni siquiera planeada); la distancia entre la vivienda y la red de preexistente; entre otras circunstancias.
- c. La capacidad institucional de suministrar el acceso al servicio de energía eléctrica, dependiendo del directamente responsable de la prestación, bien sea una empresa de servicios públicos domiciliarios o el municipio, en aquellos casos que presta el servicio directamente. En concreto, podría valorarse, por ejemplo, las solicitudes de ciudadanos y las políticas públicas vigentes para la garantía del acceso a este servicio público domiciliario. En este escenario, es importante tener en cuenta, tanto aquello que *debería ser* en el marco de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en la materia; así como, la manera cómo efectivamente se está garantizando, es decir, el plan que viene ejecutando la administración local correspondiente. Lo anterior, sin perder de vista la dimensión prestacional que implica garantizar el acceso al servicio de energía eléctrica en el marco de la garantía del derecho a la vivienda digna. Además, le corresponde al juez de tutela ser deferente con las decisiones que tomen los administradores en el marco de sus competencias. Por ejemplo, si un municipio decide garantizar en un primer momento el acceso al servicio de energía eléctrica atendiendo a unos factores técnicos a determinada zona rural frente a otra, podría concluirse que dicha decisión es razonable y está justificada si así se demuestra.

57. Con base en lo anterior, se concluye, teniendo en cuenta que la prestación del servicio de energía eléctrica tiene que ver con la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna, que (i) el Municipio de Gámbita tiene el deber de proporcionar el servicio de energía eléctrica a todos los habitantes de su jurisdicción. (ii) Para ello, debe contar con un plan escrito y público que permita satisfacer de manera progresiva el suministro de energía eléctrica en todo el territorio del municipio; y, (iii) este plan debe estar diseñado de tal forma que las personas humildes, más vulnerables y que habitan en zonas rurales dispersas no sean *las últimas de la fila* a la hora de acceder al servicio de energía eléctrica en condiciones de seguridad y, con ello, gozar plenamente de su derecho a la vivienda digna. Además, se resalta que las personas tienen la obligación de actuar conforme al ordenamiento normativo

colombiano, para lo cual deben cumplir con las cargas mínimas al momento de construir una vivienda. Por último, esta Sala de Revisión propuso algunos elementos que le pueden permitir al juez de tutela valorar a la luz de las condiciones particulares de cada caso el nivel de exigibilidad en esta instancia respecto de la pretensión relacionada con el acceso al servicio de energía eléctrica en el marco del goce efectivo del derecho a la vivienda digna. Pasa entonces la Corte a analizar si existió o no la vulneración alegada por la accionante.

6. El derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Olga Lucía Fajardo López y de su núcleo familiar debe ser objeto de protección

58. Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la vivienda digna y su relación con la prestación del servicio de energía eléctrica, la Sala considera que el primer problema jurídico planteado se responde de manera afirmativa. Si bien la Alcaldía señaló que llevaría a cabo el proyecto de electrificación “*puntas y colas*” que sería desarrollado en conjunto con la empresa Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., en el que fue incluida la vivienda en la que reside la accionante, al parecer, debido a las condiciones técnicas de dicho proyecto, ella no habría sido beneficiaria.

59. Aunque hay información actual que sugiere que las condiciones generales de aplicación del proyecto *puntas y colas* en el departamento de Santander son distintas, no hay evidencia de que las restricciones invocadas por el Personero hayan dejado de aplicarse en ese caso concreto. Según el *Informe de Sostenibilidad de 2019* de la Electrificadora de Santander, el parámetro es diferente al señalado por el Personero en el proceso, y quizá la accionante sí podría estar cobijada por el proyecto de *puntas y colas*. De acuerdo con éste, la empresa presta el servicio de energía haciendo énfasis en la población sin servicio a través del *Programa Iluminemos Santander* que actualmente consta de dos proyectos, *puntas y colas* y el *Fondo de Apoyo Financiero, para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas*, FAER. El primero de los proyectos es definido en los siguientes términos,

“*Puntas y Colas*: consiste en llevar energía eléctrica a familias de bajos recursos, que se encuentren ubicados a distancias menores o iguales a 400 metros de las redes de ESSA y que la distancia del transformador no supere los 500 metros. ESSA aporta el valor total de la red de distribución; el valor de la acometida y el medidor son financiados al usuario a un plazo máximo de 10 años (120 cuotas).”⁷²

⁷² ESSA, Informe de Sostenibilidad 2019, página 69. Sobre el otro Proyecto se dice allí mismo: “El proyecto Fondo de Apoyo Financiero, para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas - FAER: es administrado por el Ministerio de Minas y Energía, el cual permite a ESSA presentar proyectos de electrificación rural, con el fin de asignar recursos y gestionar así la contratación, para suministrar energía eléctrica a las familias que se encuentren ubicadas a grandes distancias

60. El *Informe de Sostenibilidad de 2019* de ESSA, que es posterior al momento en que se interpuso la acción de tutela (junio de 2018) y se impugnó (un mes después), puede evidenciar cambios en las condiciones de implementación que la administración de Gámbita había advertido en sus respuestas de 2017. En caso de que eso sea así, quizá ahora la señora Olga Lucía Fajardo López y su grupo familiar sí podrían ser beneficiarios del proyecto *puntas y colas*. Pero no existe información pública ni en el proceso de la referencia que permita determinar que las limitaciones resaltadas por el Personero, las cuales se fundaron en respuestas oficiales de las autoridades del Gobierno de Gámbita, han sido modificadas en el caso que se revisa.⁷³
61. Tal y como se expuso previamente, la garantía del acceso al servicio de energía eléctrica forma parte de la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna, lo que se traduce en la obligación, por parte del municipio, de contar con un plan escrito y público para garantizar, de manera progresiva y sin discriminación, el acceso a dicho servicio a todos los habitantes de su jurisdicción, en condiciones de seguridad. Se evidencia que la Alcaldía Municipal de Gámbita señaló que, en la actualidad, tiene un proyecto de electrificación denominado “*puntas y colas*” que se ejecutaría junto con la empresa Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. Agregó que la familia de la accionante fue incluida en el listado de posibles beneficiarios de este programa.
62. En esa medida, parecería que ante la existencia de un programa de electrificación rural que tiene el objetivo de garantizar el acceso progresivo al servicio de energía eléctrica, en condiciones de seguridad, a los habitantes de su territorio, no ha vulnerado el derecho a la vivienda digna de la accionante. De igual manera, se resalta que no está demostrado que el municipio o la empresa de energía eléctrica accionados hayan actuado con la intención de ir en detrimento de las personas en condiciones más vulnerables. Por el contrario, la existencia del programa de expansión de las redes eléctricas evidencia el cumplimiento del deber de suministrar energía eléctrica de manera progresiva, atendiendo a las condiciones geográficas y técnicas. De hecho, la información pública reciente mencionada, muestra que las condiciones generales de aplicación del proyecto *puntas y colas* es más inclusivo (no sólo para casas a menos de 150 metros de un transformador, sino a menos de 400 metros de las redes de energía y menos de 500 metros del transformador más cercano).

de las redes de ESSA. || El FAER asigna el valor total de las redes de distribución, acometida y medidor. ESSA aporta la totalidad de los transformadores del proyecto, financiando al usuario los valores correspondientes a los materiales y mano de obra de la conexión del medidor a la caja de distribución interna, a un plazo máximo de 10 años (120 cuotas).”

⁷³ La posición del respectivo Personero se funda en la respuesta del 15 de diciembre de 2017 de la Secretaría de Planeación y Desarrollo de Gámbita.

63. Luego de aplicar los elementos propuestos previamente, esta Sala de Revisión concluye que el nivel de exigibilidad de la pretensión formulada por la señora Fajardo López en sede de tutela no es alto, por las siguientes razones. La accionante y su núcleo familiar tenían la obligación de actuar conforme al ordenamiento normativo colombiano, lo que no hicieron en un momento preliminar y, en razón a ello, en las condiciones actuales en las que se encuentra la vivienda de la señora Olga Lucía Fajardo López no es posible instalar un punto de energía eléctrica. Dicha construcción carece de las licencias y los permisos de construcción requeridos. En seguida, se aplican cada uno de los elementos.

- a. Teniendo en cuenta *la ubicación geográfica* de la accionante la obligación de adelantar las gestiones para obtener la prestación del servicio de energía eléctrica se encuentra en cabeza del municipio y de la empresa de servicios públicos correspondiente, de manera concurrente. Más aún si se tiene en cuenta que el proyecto “*puntas y colas*” sería ejecutado conjuntamente y que, según información mencionada, quizá sí podría beneficiar a la accionante.
- b. Los *requerimientos técnicos particulares y específicos* evidencian que, en efecto, se requiere de una política pública en el cual la vivienda de la accionante este incluida en el área de cobertura en la cual se presta el servicio de energía eléctrica. Para ello, resultará relevante que se tenga en cuenta la distancia entre la vivienda y la red preexistente; o, la que resulte del proyecto “*puntas y colas*”, en su diseño actual.
- c. La capacidad institucional de suministrar el acceso al servicio de energía eléctrica, conforme con los elementos probados en el asunto de la referencia, es débil. El Personero Municipal de Gámbita, en su escrito de impugnación, manifestó que, si bien la accionante está incluida en el listado de posibles beneficiarios del proyecto de “*puntas y colas*”, esto no implica necesariamente que ella pueda acceder efectivamente al servicio de energía eléctrica. Como lo mencionó el funcionario municipal que acompaña la tutela, la casa de la señora Fajardo López se encuentra a una distancia aproximada de 400 metros del transformador de energía eléctrica. En un principio, y según la respuesta oficial, no podía beneficiarse del referido proyecto, dado que se suministraban puntos de energía a las viviendas que estuvieran a menos de 150 metros del transformador más cercano. Quizá, se insiste, este requisito haya sido modificado, pero la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. informó a la accionante que, de todas formas, era “*imposible*” acceder a su pretensión “*debido a la ubicación en la que se encuentra su vivienda*”.⁷⁴

64. De manera que, según lo constatado por el Personero durante el transcurso de la acción de tutela en las instancias, el plan de

⁷⁴ Cuaderno principal. Folio 72.

electrificación existente no contemplaba ninguna posibilidad de acceso progresivo para el núcleo familiar de la accionante, que residía en el área rural dispersa del municipio a una distancia superior a 150 metros del transformador de energía más cercano.

65.No obstante, e incluso si aún persistiera una restricción especial para el caso que se analiza (por ejemplo, por las condiciones técnicas de la casa o del municipio en que se encuentra), no se puede concluir que la Alcaldía Municipal de Gámbita haya incumplido su obligación de contar con un plan que, *sin discriminación*, pretenda garantizar el servicio de energía eléctrica a todos los habitantes de su jurisdicción, en condiciones de seguridad. No hay evidencia que permita afirmarlo así.

66.En todo caso, la Sala advierte que la Alcaldía Municipal de Gámbita tiene el deber de garantizar el acceso al servicio de energía eléctrica a todos los habitantes de la ruralidad dispersa que se encuentren en su jurisdicción. Como se explicó previamente:

“[l]os servicios públicos han de estar al alcance de todos los colombianos y ninguna actuación puede excluir de su acceso a ciertas personas que se encuentran en estado de pobreza y precariedad. Al contrario, el artículo 13 de la Carta señala que la debilidad económica debe ser el fundamento de acciones afirmativas en beneficio de quienes por su situación socioeconómica precaria se encuentran expuestos a riesgos, amenazas y vicisitudes que tienen un profundo impacto en su capacidad de llevar una vida digna.”⁷⁵

67.No corresponde a esta Sala ordenar directamente al Municipio ni a la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. la instalación de un punto de energía eléctrica en la vivienda de la accionante. Es una cuestión técnica que debe ser resuelta por las autoridades y entidades competentes, teniendo en cuenta las específicas condiciones de la vivienda. Sin embargo, con el propósito de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales involucrados, la Sala ordenará al Municipio de Gámbita que, si la accionante aún carece del servicio de energía o no ha sido beneficiada por el proyecto *puntas y colas* u otro similar, considere la posibilidad de incluirla. En caso de que no pueda ser así, se ordenará que en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, realice un proceso de verificación y diagnóstico de las condiciones en las que se encuentra la vivienda de la familia de la accionante, para determinar si es apta en términos físicos y jurídicos para la instalación de un punto de energía eléctrica. Con base en los hallazgos de este proceso, el Municipio deberá informar, guiar y acompañar a este núcleo familiar, dentro de sus competencias constitucionales y legales, en el proceso de formalización de su

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-281 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo. Le correspondió a la Corte en este fallo determinar si procedía ordenar la instalación del servicio de energía eléctrica en el domicilio de la accionante en la ciudad de Bogotá, ante la negativa de Codensa S.A. de instalar dicho servicio público.

situación de vivienda, con el fin de regularizar el acceso al servicio de electricidad. En caso de que esto no sea posible, por razones físicas o jurídicas, el Municipio de Gámbita deberá evaluar soluciones alternativas posibles y adoptar las medidas adecuadas y necesarias, dentro de sus competencias constitucionales y legales, para ofrecer directa, o indirectamente, medidas que permitan asegurar las condiciones mínimas del goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la accionante. En caso de requerirse estas actuaciones, se deberá informar al juez periódicamente sobre el avance de estas medidas que se estén adoptando.

68. Se aclara que, en esta ocasión y dadas las circunstancias del asunto decidido, la orden se dirigirá al Municipio, teniendo en cuenta que es responsable de asegurar la prestación oportuna y eficiente del servicio público de energía eléctrica en su territorio, no obstante que el servicio en mención se facilite a través de una empresa de servicios públicos domiciliarios. Por supuesto, la Sala comprende que una protección cabal de los derechos de la accionante y de su grupo familiar depende de un buen servicio público, producto de la colaboración armónica de las diferentes autoridades e instituciones que intervienen en su prestación.

69. Una vez abordados los remedios para la vulneración al derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante y de su núcleo familiar, es necesario que la Sala se refiera al segundo problema jurídico identificado, el cual versa sobre la posibilidad de los Personeros Municipales de impugnar fallos de primera instancia, cuando las acciones de tutela fueron interpuestas directamente por la persona que considera afectados sus derechos fundamentales.

7. El Personero Municipal de Gámbita podía impugnar el fallo de primera instancia

70. En el presente caso, como se mencionó, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro rechazó la impugnación presentada por el Personero Municipal de Gámbita, al considerar que no tenía legitimación por activa para ello. No obstante, la Sala considera que el Personero Municipal de Gámbita sí encontraba facultado para impugnar el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita.

71. En virtud del artículo 118 de la Constitución Política,⁷⁶ los personeros municipales ejercen el Ministerio Público y, en consecuencia, les

⁷⁶ “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.”

corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.⁷⁷ En este sentido, en consonancia con el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991, los personeros municipales pueden, por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer acciones de tutela o representarlo en las que éste las haya interpuesto directamente.⁷⁸ Para ese efecto, vale la pena tener en cuenta que, mediante la Resolución 01 del 2 de abril de 1992, el Defensor del Pueblo confirió delegación a todos los personeros municipales del país para interponer acciones de tutela en nombre de cualquier persona, por solicitud de esta o debido a su situación de indefensión.

72. Adicionalmente, es preciso señalar que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, siempre que los personeros municipales, como autoridades del Ministerio Público, interpongan en nombre de otra persona una acción de tutela es necesario que el titular de los derechos haya solicitado actuar en su representación⁷⁹ o que la persona se encuentre en una situación de indefensión, esto es, que carezca de medios físicos y/o jurídicos que le permitan evitar o resistir la amenaza o violación a sus derechos fundamentales.⁸⁰

73. En este caso, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro rechazó la impugnación presentada por el Personero Municipal de Gámbita, bajo el argumento de que, si bien los personeros municipales están autorizados para presentar tutelas en nombre de otras personas, no lo están para impugnar fallos de primera instancia, pues esta facultad no está prevista en la ley y, en específico, en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Este último dispone:

“Dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato. Los fallos que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión.”

⁷⁷ En el mismo sentido, los artículos 168 y 169 de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, establecen que las personerías municipales ejercen funciones del Ministerio Público que les confieren la Constitución Política y la ley, así como las que reciban por delegación de la Procuraduría General de la Nación.

⁷⁸ De manera similar, el numeral 17 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, dispone que una de las funciones de los Personeros Municipales consiste en “*Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.*”

⁷⁹ Al respecto, la Corte ha aclarado que, dado el carácter informal y sumario de la acción de tutela, “*es perfectamente posible que la intervención del personero se origine en una petición verbal de protección*”. Así pues, no es necesario que el Defensor del Pueblo o el Personero Municipal exhiban un poder conferido por la persona afectada para intervenir en su favor. Por el contrario, basta con que exista una explicación de la situación de indefensión o una solicitud escrita o verbal que legitime su actuación. Sentencias T-161 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-682 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y T-299 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸⁰ Sentencia T-299 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

74. La Sala no comparte la interpretación del Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro. En efecto, una lectura constitucional de las facultades de los personeros municipales y de la finalidad de la acción de tutela no permite concluir que estos agentes del Ministerio Público tengan competencia para interponer una acción de tutela cuando adviertan que la persona cuyos derechos se ven presuntamente amenazados o vulnerados no puede hacerlo directamente; pero no la tengan para impugnar una decisión de tutela cuando, en ese momento, el afectado se encuentre en condiciones de indefensión material y/o jurídica.
75. En cuanto a las condiciones de indefensión material, la Sala advierte que es posible que la situación de una persona que interpuso la acción directamente varíe sustancialmente entre la fecha de su presentación y aquella en la que es proferido el fallo, y que esto haga necesaria la intervención de los personeros municipales para impugnar los fallos de primera instancia. Así, puede suceder que un accionante se encuentre en plena capacidad de presentar una acción de tutela y que, en ese momento, no sea necesaria la intervención del personero municipal, pero que, sin embargo, unos días después cuando el juez de tutela de primera instancia ha proferido una decisión, ese mismo accionante no pueda continuar actuando en el proceso de tutela de manera directa porque sus condiciones personales de indefensión han cambiado. Este puede ser el caso, por ejemplo, de personas que se encuentren enfermas o de quienes, por motivos ajenos a su voluntad, hayan debido trasladarse del lugar en el que interpusieron la acción de tutela.
76. Por otro lado, también puede ocurrir que la situación de vulnerabilidad de un accionante así como su nivel de empoderamiento legal dificulte su acceso efectivo a la administración de justicia en el transcurso del proceso de tutela.⁸¹ Esto constituiría, entonces, una situación de indefensión jurídica del accionante. En efecto, para la Sala es claro que un bajo nivel de empoderamiento legal puede llevar a que una persona sea consciente de que puede hacer uso de la acción de tutela para procurar la protección de sus derechos fundamentales, pero no conozca el trámite de tutela. Por lo tanto, es perfectamente posible que esa persona no requiera la asistencia legal del Ministerio Público para ejercer la acción, pero sí lo haga al momento de la impugnación.

⁸¹ El empoderamiento legal es definido como la habilidad que tiene una persona para entender y utilizar por sus propios medios los diferentes mecanismos que tiene a su disposición para resolver sus conflictos cotidianos, así como para acceder a información jurídica y tomar acciones oportunas para solucionar sus conflictos. Es por ello que el empoderamiento legal es relevante para el ejercicio del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia. Además, en la actualidad, el empoderamiento legal constituye una de las seis dimensiones que mide el Índice de Acceso Efectivo a la Justicia (IAEJ), el cual es utilizado por el Gobierno colombiano como una herramienta para el diseño de las políticas públicas en materia de justicia. Las seis dimensiones que mide el IAEJ y que se consideran relevantes para la consolidación del Estado de Derecho son: (i) ambiente favorable, (ii) empoderamiento legal, (iii) asistencia legal, (iv) acceso a las instituciones, (v) procedimiento justo, y (vi) capacidad de cumplimiento. Ver: Departamento Nacional de Planeación y Banco Mundial, *Índice de Acceso Efectivo a la Justicia* (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

77. Asimismo, es relevante señalar que los jueces de tutela encuentran en las autoridades encargadas constitucional y legalmente de proteger los derechos fundamentales un apoyo invaluable para identificar cuáles son aquellos casos que requieren con mayor urgencia protección judicial.⁸² Así, entonces, para la Sala también existe la posibilidad de que los Personeros Municipales decidan respaldar institucionalmente la solicitud de amparo del derecho fundamental del afectado que ha interpuesto la acción de manera directa y que, en ejercicio de esta función, impugnen una decisión de tutela.
78. En síntesis, desde una perspectiva constitucional, los personeros municipales se encuentran facultados para impugnar fallos de tutela, en representación del accionante, aun cuando esta acción constitucional haya sido ejercida de manera directa por este último. La Sala no entra a considerar todas las hipótesis posibles en las que los personeros municipales pueden impugnar sentencias de tutela, como, por ejemplo, si un personero municipal puede impugnar una tutela en contra de la voluntad del accionante. Para este caso, basta con señalar que un personero municipal puede hacerlo, al menos, en los casos en que estime necesario respaldar institucionalmente la solicitud de amparo o cuando la persona que considera afectados sus derechos fundamentales haya autorizado al personero municipal para hacerlo, o se encuentre en una situación de indefensión material y/o jurídica que le impida impugnar el fallo.
79. Con fundamento en lo anterior, la Sala encuentra que el Personero Municipal de Gámbita se encontraba legitimado para impugnar el fallo del 10 de julio de 2018, proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita. Al respecto, resulta relevante recordar que la accionante, en este caso, es sujeto de especial protección constitucional, por las condiciones de vulnerabilidad social y económica en las que vive. Además, se debe tener en cuenta que es una mujer que se vio obligada a acudir a la Personería Municipal de Gámbita para recibir asesoría sobre la manera como podía solicitar la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna. De hecho, al ser vinculado al trámite de primera instancia, el Personero Municipal de Gámbita manifestó que se encontraba impedido para pronunciarse sobre este caso, en la medida en que participó activamente en la redacción de la acción de tutela y brindó asesoría legal a la señora Olga Lucía Fajardo López.
80. Por lo anterior, para la Sala es evidente que, si bien la señora Fajardo López se encontraba en condiciones *materiales* para presentar directamente la acción de tutela e impugnar el fallo de primera instancia, no tenía un nivel de empoderamiento legal que le permitiera

⁸² Así, por ejemplo, la Corte Constitucional encuentra en las autoridades del Ministerio Público del orden nacional (Defensor del Pueblo y Procurador General de la Nación) un apoyo para la selección de aquellos casos de tutela que deban ser revisados por la Corte Constitucional. (Reglamento Interno de la Corte Constitucional. Acuerdo 02 de 2015. Artículos 53 y 55).

impugnar por sí misma la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita. En consecuencia, la accionante se encontraba en una situación de *indefensión jurídica* que habilitaba al Personero Municipal de Gámbita para impugnar la sentencia de primera instancia que declaró improcedente la acción de tutela presentada por la señora Fajardo.

81. Por último, si lo anterior no fuera suficiente y solo en gracia de discusión, la Corte advierte que, en todo caso, el Personero Municipal de Gámbita era un sujeto procesal que podía impugnar la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita, en la medida en que esta autoridad judicial, mediante Auto del 25 de junio de 2018, dispuso la vinculación del referido Personero al trámite de tutela.
82. En consecuencia, la Sala advertirá al Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro que, en lo sucesivo, se abstenga de rechazar de plano impugnaciones presentadas por personeros municipales, en representación de las personas accionantes, cuando la tutela ha sido puesta directamente por ellas. En ejercicio de su autonomía judicial, se deberá valorar si la persona o personas cuyos derechos fundamentales son defendidos por el personero, se encuentran en una situación de indefensión jurídica que le impide impugnar el fallo.

8. Síntesis de la decisión

83. En el presente caso se estudió la acción de tutela presentada por la señora Olga Lucía Fajardo López, actuando en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad JSAF y DCAF, contra el Municipio de Gámbita (Santander) y la empresa Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., para solicitar la protección de sus derechos fundamentales y los de sus hijos a la vida en condiciones dignas, a la vivienda digna, a la salud, a la igualdad, a la integridad física y al acceso a la energía eléctrica, por considerar que estas entidades vulneraban sus derechos al no garantizar el servicio de energía eléctrica en su vivienda. La tutela fue negada en primera instancia e impugnada por el Personero municipal. Luego, la impugnación fue rechazada en segunda instancia, por considerar que éste no había sido parte en el proceso y no podía aparecer ahora, incluso como representante de ésta.
84. Dos problemas debían ser resueltos. Por una parte, establecer si un municipio y una empresa de servicios públicos vulneran el derecho fundamental a la vivienda digna de una mujer campesina y de su núcleo familiar, al decirle que existe un programa para acceder al servicio de energía eléctrica en el que está incluida como posible beneficiaria, pero a la vez decirle oficialmente que no puede acceder a éste porque su casa (i) no cumple las exigencias técnicas (tener que estar ubicada a menos de 150 metros del transformador más cercano) y (ii) se había construido sin los permisos previos requeridos. Por otra parte, establecer si un Personero Municipal se encuentra facultado para impugnar un fallo de

tutela, en nombre de otra persona, cuando la acción fue ejercida directamente por ella.

85. Del primer problema se consideró que la respuesta era afirmativa. Según lo constatado por el Personero durante el transcurso de la acción de tutela, el plan de electrificación existente no contemplaba ninguna posibilidad de acceso progresivo para el núcleo familiar de la accionante, que residía en el área rural dispersa del municipio a una distancia superior a 150 metros del transformador de energía más cercano.
86. Respecto del segundo problema, se consideró que la respuesta era afirmativa. El Personero Municipal de Gámbita sí se encontraba legitimado para impugnar el fallo del 10 de julio de 2018, proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita, teniendo en cuenta que la accionante es sujeto de especial protección constitucional y que se encontraba en una condición de vulnerabilidad social y económica.
87. En consecuencia, se revocará la decisión de negar la acción y, en su lugar, se tutelarán sus derechos. Se ordenará al Municipio que si aún no se ha garantizado el acceso al servicio de la accionante, considere la posibilidad de que sea beneficiaria del proyecto puntas y colas o de otro que garantice sus derechos de igual o mejor forma. En caso de no existir tal posibilidad, se deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias en los términos señalados, para asegurar el goce efectivo de los derechos de la accionante y su familia. Por otra parte, se advertirá al respectivo despacho judicial que se abstenga de rechazar de plano la impugnación de un personero municipal, por el sólo hecho de que la tutela había sido interpuesta en primera instancia directamente por la persona afectada. En cada caso, en ejercicio de su autonomía, el juez deberá valorar si la condición de la persona que tuteló la protección a sus derechos le impide impugnarlos y protegerlos cabalmente.

III. DECISIÓN

88. Una entidad territorial del orden municipal vulnera el derecho fundamental a una vivienda digna de una mujer y de su núcleo familiar, que habitan en el área rural dispersa del Municipio respectivo, al no contar con un plan que sin discriminación les permita acceder de manera progresiva al servicio de energía eléctrica en condiciones de seguridad.
89. Los personeros municipales se encuentran facultados para impugnar sentencias de tutela, cuando la persona que considera afectados sus derechos fundamentales se encuentre en una situación de indefensión jurídica que le impida impugnar el fallo.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

1. **REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Gámbita (Santander) el 10 de julio de 2018, que declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por la señora Olga Lucía Fajardo López, en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad JSAF y DCAF, contra el Municipio de Gámbita (Santander) y la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante y de su núcleo familiar, por las razones expuestas en esta providencia.

2. **ORDENAR** al Municipio de Gámbita que, si aún no lo ha hecho, considere la posibilidad de que la accionante y las personas que conforman su familia sean beneficiarias del proyecto *puntas y colas*. En caso de que no lo sean, se le ordena que en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, realice un proceso de verificación y diagnóstico de las condiciones en las que se encuentra la vivienda de la familia de la accionante. Asimismo, **INSTAR** a dicho Municipio a que, con base en los hallazgos del proceso de verificación y diagnóstico del inmueble, si se deben hacer, informar, guiar y acompañar a este núcleo familiar, dentro de sus competencias constitucionales y legales, en el proceso de formalización de su situación de vivienda, con el fin también de regularizar el acceso al servicio de electricidad. En caso de que esto no sea posible, por razones físicas o jurídicas, el Municipio de Gámbita deberá evaluar soluciones alternativas posibles y adoptar las medidas adecuadas y necesarias, dentro de sus competencias constitucionales y legales, para ofrecer directa, o indirectamente, en los términos señalados en esta sentencia, medidas que permitan asegurar las condiciones mínimas del goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la accionante.

3. **ADVERTIR** al Juzgado Primero Penal del Circuito de Socorro que, en lo sucesivo, se abstenga de rechazar de plano impugnaciones presentadas por personeros municipales, en representación de las personas accionantes, cuando la tutela ha sido puesta directamente por ellas. En ejercicio de su autonomía judicial, se deberá valorar si la persona o personas cuyos derechos fundamentales son defendidos por el personero, se encuentran en una situación de indefensión jurídica que le impide impugnar el fallo.

4. Si la accionante aún carece del servicio de energía eléctrica o no es beneficiaria del proyecto *puntas y colas*, **ORDENAR** al Municipio de Gámbita (Santander) que, en coordinación con la empresa Electrificadora de Santander S.A. E.S.P., presente informes trimestrales al juez de primera instancia, en los que se indiquen, de forma detallada y específica, las acciones adelantadas durante ese lapso de tiempo para cumplir lo dispuesto en la

presente providencia. El primer informe deberá entregarse al juez de primera instancia, tres meses después de la notificación de esta sentencia, y el último, cuando la accionante y su grupo familiar ya tengan acceso al servicio de energía eléctrica.

5. **REMITIR** copia de la presente sentencia a la Personería Municipal de Gámbita (Santander) para que, ejercicio de sus funciones, acompañe el cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia.

6. **LIBRAR** las comunicaciones por la Secretaría General de la Corte Constitucional, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes a través del Juez de tutela de instancia, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

7. **DEVOLVER** al Juzgado de única instancia el expediente digitalizado para darle el trámite respectivo. Una vez se retomen actividades normales, la Secretaría General de la Corte Constitucional deberá **REMITIR** el expediente físico.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General