

Sentencia T-206/21

Referencia: Expediente T-7.951.328

Acción de tutela instaurada por la señora Luz Edilia González Méndez en contra de Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

Magistrado sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Hechos¹

1. El 17 de julio de 2020 la señora Luz Edilia González Méndez, en representación de su madre de 79 años de edad, Emperatriz Méndez de González, y de sus dos nietos Samuel y Juan José Pava González, de 10 y 16 años de edad respectivamente, promovió acción de tutela contra Empresas Públicas de Medellín E.S.P. (EPM). Consideró que la actuación de la accionada vulnera los derechos fundamentales de su núcleo familiar a la vivienda digna, a los servicios públicos domiciliarios, a la educación, a la salud, a la familia, al libre desarrollo de la personalidad, a las comunicaciones, a la igualdad, a los derechos del menor y los adolescentes, al mínimo vital y al debido proceso.

2. Manifestó que residen en una casa ubicada a dos kilómetros del casco urbano del municipio de Sopetrán, Antioquia. El inmueble es de propiedad de la accionante², allí convive con su madre y sus dos nietos, quienes estudian en el Centro Educativo Rural Santa Rita³.

3. La accionante informó que desde enero de 2017 ha adelantado trámites para que se preste el servicio de energía eléctrica en su vivienda, pero no ha sido posible por múltiples negativas de la entidad accionada. Esto, a pesar de contar con “*licencia urbanística y de red de energía, debidamente aprobadas*”⁴ con fecha del 25 de febrero de 2017.

¹ La información sobre los hechos expuestos en los escritos de tutela fue complementada a través de los elementos probatorios que obran en los expedientes con el fin de facilitar el entendimiento del caso.

² Escritura pública 108 de 1996 de la Notaría del Círculo de Sopetrán. Folio 52 del cuaderno de instancias.

³ Folios 19 y 20 del cuaderno de instancias.

⁴ *Ibid.*

4. Sostuvo que el miércoles 16 de julio de 2020 contratistas de EPM realizaron la desconexión del cable que conectaba su casa con el poste vial de luz *“por supuesta conexión no autorizada, que, por fuerza mayor y necesidad insuperable, había puesto en plena pandemia, para que mis nietos pudiesen tener energía en su computadora y hacer los alimentos”*⁵.

5. Informó que desde el inicio del confinamiento derivado de la pandemia por COVID-19 sus nietos comenzaron clases virtuales y el internet se convirtió en una necesidad para garantizar su derecho a la educación, así como la salubridad y el derecho a recibir y enviar información relacionada con la salud y la formación de los menores.

6. Refirió que tanto ella -quien cuenta con 61 años de edad- como su madre, carecen de recursos propios y reciben ayudas insuficientes y esporádicas de su hermano. Adicionalmente, la madre de los menores, Catalina Pava González, vive lejos de su familia.

7. La accionante solicitó como medida provisional de protección ordenar a EPM instalar dentro de las 8 horas siguientes a la presentación de la acción de tutela el servicio de energía a la residencia. Como pretensión principal de la acción solicitó ordenar la conexión del servicio público domiciliario de energía y garantizar éste de forma constante, permanente y sin interrupciones. Adicionalmente, solicitó que se vinculara a la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Antioquia para que permita la conexión permanente de energía de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1228 de 2008.

Trámite procesal

8. Mediante Auto del 17 de julio de 2020 el **Juzgado Promiscuo Municipal de Sopetrán, Antioquia**, avocó conocimiento de la acción, corrió traslado a la accionada y negó la medida provisional de protección solicitada por carecer de información relevante pues los documentos aportados por la accionante eran ilegibles.

Respuestas de la accionada

9. Empresas Públicas de Medellín E.S.P.⁶ realizó un recuento de las respuestas dadas a las peticiones de la accionante y se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la acción.

Indicó que el 4 de enero de 2017 la accionante solicitó punto de conexión para el servicio público de energía eléctrica. Mediante oficio del 10 de enero de 2017⁷ obtuvo respuesta favorable *“otorgándole el punto de conexión en el nivel de tensión 1 (red con tensión menor a 1 kV), en poste de concreto por donde pasa la red secundaria de distribución, al frente de la vivienda o lote marcado como “A” en el plano anexo”*.

Posteriormente, el 16 de enero de 2018 la accionante solicitó la legalización del medidor en su vivienda. Sin embargo, el 30 de enero de 2018 obtuvo respuesta desfavorable *“debido a que el inmueble se encuentra en la zona de*

⁵ Folio 4 del cuaderno de instancias.

⁶ Respondió a la acción el 22 de julio de 2020

⁷ Folio 73 del cuaderno de instancias.

*retiro de quebradas, ríos, línea férrea, etc., según el POT de su Municipio*⁸. Por lo anterior, y actuando conforme el artículo 17 de la Res. CREG 108 de 1997, no era posible la instalación pues dicha norma indica que *“la empresa solo podrá negar la solicitud de conexión del servicio en los siguientes casos: (...) c) cuando el suscriptor potencial no cumpla las condiciones establecidas por la autoridad competente”*.

Finalmente, el 19 de febrero de 2018 la accionante se acercó a la oficina de EPM en Sopetrán y se le informó que *“la razón principal por la cual se ha negado el servicio de energía a la vivienda del tutelante es la falta del cumplimiento de las distancias mínimas de retiro de vías establecidas en el artículo 2 de la ley 1228, la vivienda se encuentra a una distancia de 15 metros medidos desde el centro de la vía de segundo orden con código 6204B la cual pertenece a la Red Vial Departamental”*⁹.

Esta negativa fue reiterada los días 26 de julio de 2019¹⁰, 5 de septiembre de 2019¹¹, 13 de septiembre de 2019¹², 28 de octubre de 2019¹³, 7 de marzo de 2020¹⁴.

10. Informó que la accionante nunca ha hecho uso de los recursos de reposición y apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por lo que no ha agotado todos los mecanismos de defensa establecidos en la Ley 142 de 1994.

11. Indicó que de acuerdo con los artículos 129 y 134 de la Ley 142 de 1994 la empresa de servicios públicos puede *“negar tal prestación si encuentra que no es técnicamente posible, o que el solicitante no cumpla con las condiciones técnicas exigidas para el inmueble”*¹⁵. Adicionalmente, reiteró lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1228 de 2008 según el cual se prohibió *“a todas las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, energía, gas, teléfono y televisión por cable e internet, dotar de los servicios que prestan a los inmuebles que se construyan a partir de la entrada en vigencia de esta ley en las áreas de exclusión”*.

12. Finalmente, sostuvo que la acción de tutela para ordenar la conexión del servicio de energía eléctrica es improcedente cuando no se demuestra la conexidad con un derecho de carácter fundamental.

Sentencias objeto de revisión

Primera instancia

13. El 27 de julio del 2020 el **Juzgado Promiscuo Municipal de Sopetrán, Antioquia**, declaró improcedente el amparo. Sostuvo que la acción carecía del requisito de inmediatez pues la última respuesta recibida por la accionante fechaba del 28 de octubre de 2019 y la acción de tutela se interpuso el 17 de

⁸ Folio 74 del cuaderno de instancias.

⁹ Folio 56 del cuaderno de instancias.

¹⁰ Folio 57 del cuaderno de instancias.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Folio 58 del cuaderno de instancias.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Folio 59 del cuaderno de instancias.

¹⁵ *Ibíd.*

julio de 2020, por lo que transcurrieron más de ocho meses entre estas actuaciones.

Impugnación. La accionante impugnó el fallo. Aseguró no estar conforme con la decisión pues, a su juicio, el juzgador de primera instancia desconoció el carácter de sujetos en debilidad manifiesta o de especial protección constitucional de los menores y la persona de la tercera edad que habitan en el inmueble. Adicionalmente, citó *in extenso* apartes de sentencias proferidas por esta Corporación donde se ha considerado la procedencia de la acción de tutela para la conexión del servicio de energía eléctrica en una vivienda en que habitan personas en condición de vulnerabilidad. Finalmente, sostuvo que “*no se dispone de otro recurso judicial para la defensa de nuestros derechos y lo hago como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable caracterizado por la gravedad, la inminencia y la urgencia en la protección*”¹⁶.

Segunda instancia

14. El 26 de agosto de 2020 el **Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán, Antioquia**, confirmó la decisión de primera instancia. Sostuvo que se configuraba en cabeza de la accionante el principio de la confianza legítima “*al haberle concedido la licencia de construcción sin ninguna restricción frente a la documentación por ésta aportada para ello, lo que incluye el diseño de las redes de servicios públicos domiciliarios*”¹⁷. Sin embargo, indicó que el amparo no es procedente pues “*las solicitudes de conexión de punto para el servicio de energía eléctrica datan del 10 de enero de 2017, por lo que no se advierte en el caso en concreto la inminencia o proximidad de suceder el perjuicio grave que alega la actora, toda vez que al haber transcurrido más tres años desde la primera solicitud el perjuicio ya se consumó o en su defecto nunca se estructuró*”¹⁸. Igualmente, sostuvo que la accionante no había interpuesto los recursos de reposición y apelación en contra de la negativa de la entidad de instalar el servicio.

Consideró que no se vulnera el derecho a la vivienda digna al negar la conexión de un punto de energía por parte de EPM al existir normas que prohíben expresamente la prestación de este servicio, como lo son los artículos 2º y 7º de la Ley 1228 de 2008. Por lo anterior, confirmó el fallo y exhortó a la accionante para que “*realice las gestiones necesarias en cumplimiento de los lineamientos legales, en cuanto a zonas de retiro, y demás circunstancias a efectos que pueda tener acceso efectivo al servicio de energía*”^{18F}¹⁹.

Pruebas que obran en el expediente

- i) Copia de la cédula de ciudadanía de la madre de la accionante.
- ii) Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante.
- iii) Copia de la cédula de ciudadanía y la tarjeta profesional del electricista encargado de la instalación de la red eléctrica en 2017.
- iv) Copia del Registro Civil y la Tarjeta de Identidad del menor Juan José Pava González.

¹⁶ Folio 84 del cuaderno de instancias.

¹⁷ Folio 104 del cuaderno de instancias.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Folio 106 del cuaderno de instancias.

- v) Copia del Registro Civil y de la Tarjeta de Identidad del menor Samuel Pava González.
- vi) Registro Civil de la madre los menores, Catalina Pava González.
- vii) Certificados de estudios de los menores Juan José Pava González y Samuel Pava González expedidos por el Centro Educativo Rural Santa Rita.
- viii) Licencia Urbanística G-002 de 2017 de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de Sopetrán, Antioquía, del 27 de enero de 2017.
- ix) Declaración del técnico electricista Raúl Antonio Pérez Hoyos fechada el 25 de octubre de 2017 en la cual declara que la residencia cumple con todos los requisitos del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas.
- x) Respuesta de EPM del 10 de enero de 2017.
- xi) Respuesta de EPM del 30 de enero de 2018.
- xii) Certificación de la Licencia Urbanística G-002 de 2017 expedida por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de Sopetrán, Antioquia, del 25 de junio de 2019.
- xiii) Captura de pantalla de la página web de resultados de la solicitud de la accionante con fecha del 29 de julio de 2019 donde se indica que no se accede a la instalación por no cumplir distancias establecidas en la Ley 1228 de 2008.
- xiv) Petición presentada por la accionante el 26 de agosto de 2019 solicitando a EPM se garantice el servicio público y se proteja su derecho a la igualdad pues *“mis vecinos tampoco cumplen con lo prescrito en dicha prescripción normativa.”*
- xv) Respuesta de EPM del 5 de septiembre de 2019 a la petición del 26 de agosto de 2019.
- xvi) Respuesta de EPM del 28 de octubre de 2019.
- xvii) Solicitud con fecha del 2 de marzo de 2020 a EPM de instalación del servicio de energía en el inmueble suscrita por el señor Diego Alejandro Villa Valderrama, actual alcalde del Municipio de Sopetrán.
- xviii) Facturas del acueducto Agua Clara por los servicios prestados en el inmueble.
- xix) Fotografías de la vivienda.
- xx) Copia de la Escritura pública 108 de 1996 de la Notaría del Círculo de Sopetrán.
- xxi) Factura de EPM del mes de noviembre de 2017 por el servicio de energía eléctrica.
- xxii) Certificado de vinculación al Sisbén de la accionante, su madre y los menores Juan José y Samuel Pava González.
- xxiii) Informe técnico de EPM frente a la inviabilidad de la instalación del servicio de energía en el inmueble de la accionante.

Actuaciones en sede de revisión

15. Mediante auto del 27 de enero de 2021 el magistrado sustanciador solicitó pruebas a las partes y dispuso la vinculación de la Alcaldía Municipal de Sopetrán. En dicha providencia se plantearon una serie de requerimientos a las partes encaminadas a obtener claridad frente a tres ejes temáticos: i) estado actual de la prestación del servicio; ii) estado actual del acceso a la educación de los menores y iii) posibilidad de la instalación del servicio.

16. La accionante²⁰ informó que actualmente la energía no ha sido conectada por parte de EPM, ni se ha emitido concepto de la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación de Antioquia sobre la viabilidad de la conexión, pues no ha

²⁰ Respuesta del 3 de febrero de 2021, folios 103 a 108 del cuaderno principal.

realizado una visita a la residencia de la accionante por las medidas sanitarias. Sin embargo, indicó que se ve a las cuadrillas de trabajadores de EPM laborar normalmente en la zona.

Adicionalmente, expuso que en el domicilio de la señora María Jakeline Ortiz, que reside a 150 metros de su vivienda y a 15 metros de la vía Sopetrán-Frontino, se le ha permitido el uso de la conexión a internet para que los menores puedan atender sus deberes académicos. Es el mismo caso en el hogar de la señora Yaneth Osnai Márquez Perea, ubicado sobre la misma carretera y a unos 130 metros de la casa de la accionante.

Refirió que no presentó recursos contra la negativa de la entidad porque solamente tuvo al alcance de sus conocimientos la acción de tutela. Sin embargo, solicitó ante la Gobernación de Antioquia *“el concepto de la Ley de 1228 de 2008, ante lo cual respondieron que requieren programar visita a mi casa y por la pandemia no lo pueden hacer y que además tienen muchas solicitudes por delante”*.

Manifestó que, como en su casa no hay energía, en las mañanas acude con sus menores donde una vecina cercana que les permite cocinar la alimentación básica del grupo familiar. Adicionalmente, indicó que durante el día no requieren luz pues la casa se encuentra bien iluminada, por lo que de 7 AM a 5 PM se dedican a las tareas escolares *“siempre y cuando hayamos obtenidos los correspondientes archivos de las clases y envíos virtuales y los necesitamos imprimir. Luego buscamos donde nos presten la conexión, si es posible, para enviar los trabajos o talleres”*. Informó que los menores tuvieron retrasos en el estudio el año pasado pues no lograron cumplir con algunas tareas y trabajos escolares.

Expuso que, con ayuda de los vecinos, por turnos, logran asistir a clases día de por medio usando los equipos de conexión de otros compañeros. Igualmente, que los docentes tuvieron una especial consideración apoyando a la familia pues ha sido *“mayor el esfuerzo para mi familia y mis nietos acomodarse a esta pandemia y con ella a esta carencia de energía en la casa”*. Sin embargo, en algunas ocasiones han debido acudir a salas privadas de internet en el parque de Sopetrán y asumir su costo por una o dos horas para poder cumplir con trabajos urgentes.

Finalmente, indicó que la última petición presentada fue el 16 de diciembre de 2020 a la Gobernación de Antioquia y que no se ha recibido respuesta.

17. Empresas Públicas de Medellín E.S.P.²¹ respondió a la acción reiterando el trámite de las peticiones presentadas por la accionante conforme se explicó anteriormente²². Informó que las demás viviendas de la zona sí cuentan con la prestación del servicio pues *“fueron energizadas antes de la entrada en vigencia de la ley 1228 en julio 16 de 2008”*, pero que desconocen si la accionante tiene una fuente alterna que suministre energía o se encuentra totalmente desconectada.

Expuso que la vivienda no cuenta con todos los elementos técnicos para la instalación del servicio pues no *“se logra identificar si en la edificación*

²¹ Respuesta del 3 de febrero de 2021, folios 109 a 161 del cuaderno principal.

²² *Supra*, I. 9.

existen instalaciones eléctricas especiales”. Sin embargo, de contar con ellas, la instalación deberá contar con certificación de inspección técnica por cuenta de la usuaria, según lo indicado en el artículo 34 del RETIE²³.

Indicó que para poder acceder al servicio de energía la vivienda debe i) cumplir con los retiros obligatorios de la Ley 1128 de 2008 o ii) contar con autorización de la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento de Antioquia. Una vez se tenga esta autorización, deberá realizar una nueva petición a EPM para determinar la factibilidad del punto de conexión y *“cumplidos los requisitos técnicos, EPM es la encargada de prestarle el servicio de energía”*.

18. La Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial de Sopetrán²⁴ informó que para el otorgamiento de licencias urbanísticas se tiene en cuenta la factibilidad de la prestación de servicios públicos que, en el caso concreto, se otorgó favorablemente a la accionante mediante respuesta 7350-20170130003869 de EPM.

Indicó que ha adelantado varias visitas de reconocimiento a los lotes vacíos de la zona para verificar las zonas de retiro de la vía y que ha realizado gestiones con EPM y la Gobernación de Antioquia, entidad que administra la vía, para constatar que en dichas fajas de retiro *“no se pretenden ampliaciones viales, ni intervenciones a futuro, que llegasen a requerir estas áreas”*. Igualmente, informó que no ha cambiado el POT del municipio desde el año 2007.

Expuso que la licencia urbanística expedida contaba con el aval de EPM para la instalación de punto de energía conforme consta en la respuesta 7350-20170130003869 del 10 de enero de 2017 de EPM. Adicionalmente, indicó que las viviendas cuentan con los servicios de acueducto y alcantarillado mediante la modalidad de pozos sépticos y por la junta de acueducto veredal de La Miranda.

Finalmente, sostuvo que las demás viviendas de la zona sí cuentan con el servicio pues se trata de viviendas antiguas que ya contaban con el punto de conexión. Sin embargo, considera que *“los criterios para diferenciar en ella (sic) porque a unos si y a otros no, es EPM quien debería indicar cuales han sido los argumentos que permiten a algunas familias acceder a este”*.

19. La Alcaldía de Sopetrán²⁵ manifestó que es obligación de la autoridad de planeación municipal *“verificar las condiciones existentes al momento de la solicitud y salvaguardar los retiros obligatorios que están claramente definidos por la mencionada Ley 1228”*. Indicó que el municipio verifica la certificación expedida por la empresa de servicios públicos para la provisión de estos servicios, pero que no es una competencia de la entidad asegurar la prestación de los mismos.

Expuso que se concedió la licencia urbanística pues EPM otorgó un punto de conexión a la accionante, por lo que cumplía con los requisitos verificables por el municipio. Informó que en el sector se prestan los servicios de

²³ Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas.

²⁴ Respuesta del 8 de febrero de 2021, folios 162 a 392 del cuaderno principal.

²⁵ Respuesta del 11 de febrero de 2021, folios 393 a 439 del cuaderno principal.

acueducto y alcantarillado por medio de pozos sépticos y acueductos veredales.

20. Dentro de las pruebas aportadas por la accionante²⁶ y por la accionada²⁷ se evidenció que la Secretaría de Infraestructura Física de Antioquia debe conceptuar sobre la viabilidad de la instalación del servicio público y autorizarla si es procedente. El carácter departamental de la vía se conoció el 8 de febrero de 2021 mediante la respuesta de la Secretaría de Planeación de Sopetrán²⁸ pues en el trámite de instancias se hizo referencia a la carretera como una vía nacional, sin indicarse la entidad encargada de su administración.

Por lo anterior, mediante auto del 23 de febrero de 2021 se vinculó a la Secretaría de Infraestructura Física de Antioquia y se le otorgaron cinco días para que presentara su respuesta a la acción de tutela. Igualmente, se dispuso la suspensión del proceso hasta 30 días después de allegadas las pruebas solicitadas a la Secretaría. Sin embargo, esta entidad guardó silencio frente a lo solicitado.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. Atendiendo a los antecedentes descritos y una vez se verifique el cumplimiento de los parámetros de procedencia corresponderá a esta Sala de Revisión responder el siguiente interrogante:

¿Una empresa de servicios públicos domiciliarios vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna, a la educación y el principio de confianza legítima al negarse a prestar el servicio de energía eléctrica en zona de reserva vial a pesar de haber emitido un concepto favorable de instalación en una vivienda con licencia urbanística?

Para responder al problema jurídico planteado, en la presente decisión se efectuará un análisis de *i)* el derecho a la vivienda digna; *ii)* el servicio de energía eléctrica y su relación con la vivienda digna; *iii)* el principio de confianza legítima; *iv)* el derecho a la educación de los menores de edad en el marco de la pandemia por COVID-19 y, finalmente; *v)* se estudiará el caso concreto.

El derecho a la vivienda digna

3. El artículo 51 de la Constitución indica que “[t]odos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para

²⁶ Respuesta del 3 de febrero de 2021, folios 103 a 108 del cuaderno principal.

²⁷ Respuesta del 3 de febrero de 2021, folios 109 a 161 del cuaderno principal.

²⁸ Respuesta del 8 de febrero de 2021, folios 162 a 392 del cuaderno principal.

hacer efectivo este derecho”. El derecho a la vivienda también se encuentra consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁹, el cual reconoce en su artículo 11 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 (...)*”. (negrilla no original)

4. En la jurisprudencia constitucional la protección de este derecho ha pasado por dos etapas. En un primer momento el derecho a la vivienda se amparó a través del criterio de conexidad³⁰. Luego, a partir de 2011, la Corte Constitucional lo reconoció como derecho fundamental autónomo. En la sentencia T-163 de 2013, reiterada en la T-547 de 2019, expuso:

*“En resumen, (i) en un principio el derecho a la vivienda digna no era considerado fundamental por su contenido principalmente prestacional, (ii) para adquirir el rango de fundamental, debía estar en conexidad con un derecho fundamental, como por ejemplo la vida o el mínimo vital y, (iii) en la actualidad, esta Corte ha afirmado que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana”*³¹. (negrilla no original)

Las razones que inspiraron este cambio fueron las siguientes: i) el derecho a la vivienda está estrechamente relacionado con el mínimo vital; ii) en los casos de personas en situación de debilidad manifiesta el desconocimiento de la vivienda los puede afectar particularmente y; iii) *“el carácter principalmente programático de dichos derechos y su dependencia en muchos casos de una erogación presupuestaria, no es suficiente para sustraerles su carácter fundamental”*.

5. Ahora bien, el carácter de fundamental de este derecho se presenta en casos particulares. La Corte lo ha protegido frente a la población desplazada³², ante los proyectos de reubicación de familias en sectores vulnerables³³ o en casos de desalojo, frente a los cuales deben respetarse otras garantías como el debido proceso o la confianza legítima³⁴. Sin embargo, no se ha desconocido su carácter prestacional y que se trata de un derecho económico, social o cultural que tiene un fuerte componente programático.

6. Ahora bien, las facetas que componen el derecho son las señaladas en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y

²⁹ Adoptado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968. Igualmente, la Corte ha reconocido que hace parte del bloque de constitucionalidad en la sentencia C-434 de 2010.

³⁰ En esta primera etapa se emitieron pronunciamientos como las sentencias T-199 de 2010 y T-109 de 2011 donde se indicó que *“existe una consolidada jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna, cuando se afectan las condiciones de habitabilidad del inmueble y adicionalmente resultan amenazados los derechos a la vida y a la integridad personal de sus ocupantes”* y que *“adquiere rango fundamental cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental”*.

³¹ La naturaleza fundamental de este derecho también fue reconocida en otras decisiones, como la T-698 de 2015, en la cual se indicó que *“la Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un derecho fundamental autónomo”*, entre muchas más. Ver sentencias T-046 de 2015, T-669 de 2016, T-264 de 2016, T-681 de 2016, T-732 de 2016, T-149 de 2017, T-390 de 2018 y T-547 de 2019.

³² T-966 de 2007, T-216A de 2008, T-725 de 2008, T-064 de 2009, T-970 de 2009, T-287 de 2010, T-873 de 2010 y T-1028 de 2012.

³³ T-299 de 2017.

³⁴ T-229 de 2019.

Culturales, la cual ha sido usada reiteradamente por esta Corporación para su comprensión y delimitación³⁵. En ella se establecen siete elementos que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto para garantizar el derecho a una “vivienda apropiada”, a saber:

*“a) **Seguridad jurídica de la tenencia.** La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.*

*b) **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.** Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos 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.*

*c) **Gastos soportables.** Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.*

*d) **Habitabilidad.** Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con*

³⁵ Sentencias T-585 de 2006, T-109 de 2015, T-024 de 2015, T-149 de 2017, T-203A de 2018 y T-547 de 2019.

más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) **Asequibilidad.** La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) **Lugar.** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar 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. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) **Adecuación cultural.** La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”.

7. En conclusión, se tiene que i) la Constitución y el bloque de constitucionalidad reconocen este derecho; ii) la jurisprudencia ha establecido que se trata de un derecho fundamental autónomo a la vivienda digna que no se afecta por su carácter prestacional y está estrechamente vinculado con el mínimo vital y; iii) se compone de diversos elementos que deben satisfacerse para que un lugar de habitación pueda considerarse una vivienda digna.

El servicio de energía eléctrica y su relación con la vivienda digna

8. Los servicios públicos domiciliarios son reconocidos por el artículo 365 de la Constitución como *“inherentes a la finalidad social del Estado”*. La misma disposición le impone al Estado el deber de *“asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”*.

9. Frente al servicio de energía eléctrica el régimen legal colombiano reconoce su carácter esencial. El artículo 5º de la Ley 143 de 1994 indica que *“[l]a generación, interconexión transmisión, distribución y comercialización de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente, por esta razón, son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario, y de utilidad pública”*.

Igualmente, esta norma incluye el principio de equidad en la prestación del servicio en su artículo 6º. Este indica que *“[p]or el principio de equidad el Estado propenderá por alcanzar una cobertura equilibrada y adecuada en los servicios de energía en las diferentes regiones y sectores del país, para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población”*.

10. La Corte Constitucional ha reconocido la energía como un bien público esencial y un servicio indispensable *“para el desenvolvimiento de las actividades sociales y económicas del país”*^{35F}³⁶ asociado *“sustancialmente al bienestar de las poblaciones contemporáneas, el fortalecimiento de la calidad de vida y el acercamiento con el avance de la tecnología”*³⁷.

11. Igualmente, el servicio de energía eléctrica ha sido reconocido por este Tribunal como una condición de la faceta de habitabilidad de la vivienda digna. En diversas decisiones se ha indicado que *“una vivienda será adecuada cuando garantice el acceso al servicio de energía eléctrica y el mismo se preste en condiciones de seguridad para las personas que allí moren”*³⁸. Recientemente, la jurisprudencia reconoció 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”*³⁹ haciendo referencia al derecho a la vivienda digna. Esto es así pues el servicio es requisito 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”*⁴⁰.

12. Adicionalmente, se ha reconocido la relación entre la carencia de este servicio y el aumento de la pobreza. En la sentencia C-565 de 2017 la Sala Plena indicó que *“la accesibilidad al servicio de energía se torna especialmente importante, pues allí es donde se ve reflejada de manera clara su impacto en el desarrollo social y, especialmente, su impacto frente a la reducción de la pobreza y las brechas de la sociedad”*. Esto impacta de manera particular a los sujetos de especial protección constitucional. Ha sostenido la Corte que:

“Este servicio público tiene mayor importancia para sujetos de especial protección constitucional, dado que la falta del suministro los afecta de

³⁶ Sentencia C-447 de 1992.

³⁷ Sentencia C-565 de 2017.

³⁸ Sentencias C-936 de 2003 y T-186 de 2016.

³⁹ Sentencia T-367 de 2020.

⁴⁰ Sentencia T-544 de 2009. Recientemente reiterado en la sentencia T-367 de 2020.

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”⁴¹.

13. En el contexto de la pandemia por COVID-19 el Gobierno expidió el Decreto Legislativo 517 de 2020. En este se determinó que por las condiciones de aislamiento “*se podrá ver reducida la capacidad de pago de los usuarios, por lo que es necesario que el Gobierno nacional tome medidas para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica*” y que “*se debe garantizar la prestación de los mismos durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, para que las familias puedan permanecer en casa, y así mantener las condiciones de distanciamiento social y el aislamiento, estrategias fundamentales para prevenir el contagio*”. De este modo, se establecieron medidas encaminadas a diferir el pago de estos servicios y subsidiarlo para los estratos más bajos.

La Corte estudió este decreto en la sentencia C-187 de 2020 y declaró su exequibilidad. En dicha decisión se sostuvo que “*resulta indiscutible que la prestación continua de los servicios públicos domiciliarios de gas y energía eléctrica resulta indispensable para impedir la extensión o agravación de los efectos de la pandemia, por cuanto hace posible que los ciudadanos puedan permanecer en sus viviendas en condiciones dignas y ejercer derechos que, en circunstancias de confinamiento no solo involucran las necesidades ordinarias de la vivienda digna, sino que están vinculados a la educación, el trabajo y el acceso a la información*”.

14. En síntesis, i) la Constitución y la legislación colombiana reconocen la energía eléctrica como un servicio público esencial; ii) la jurisprudencia la considera un bien público esencial y un servicio indispensable para la población del país; iii) la falta de dicho servicio está íntimamente relacionada con el aumento de la pobreza y, por tanto, el acceso al servicio tiene una relación inversamente proporcional con el aumento de esta⁴²; y iv) su ausencia afecta particularmente a sujetos de especial protección constitucional.

El principio de confianza legítima

15. La garantía constitucional de buena fe es reconocida por el artículo 83 de la Constitución Política. Este indica que “[I]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas”.

16. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha entendido el principio de buena fe “*como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el*

⁴¹ Sentencia T-761 de 2015. Recientemente reiterado en la sentencia T-367 de 2020.

⁴² Como se indicó en la sentencia C-565 de 2017.

ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos”⁴³.

17. Una de las garantías que esta Corte ha reconocido como parte de la cláusula constitucional de buena fe es el principio de la confianza legítima. Se trata de una *“protección del administrado, para que este no sufra cambios intempestivos, cuando de forma previa se ha iniciado un trámite”⁴⁴*. Ha indicado la Corte que:

“(…) si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”⁴⁵.

18. Como puede verse, la Corte ha hecho referencia a la estabilidad de la regulación con la cual el ciudadano planea su actuación. Sin embargo, el principio no se limita a la normativa vigente, sino que también *“se puede predicar de las respuestas e instrucciones que pueda recibir el administrado dentro del desarrollo del proceso mismo”⁴⁶*. Al respecto se indicó en la sentencia T-850 de 2010 que:

“[E]l principio de la confianza legítima constituye una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares y permite conciliar, en ocasiones, el interés general y los derechos de las personas. Esa confianza legítima se fundamenta en los principios de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, en la seguridad jurídica estipulada en los artículos 1º y 4 del Ordenamiento Superior y en el respeto al acto propio y adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado”⁴⁷.

19. Uno de los elementos centrales del principio de confianza legítima es la estabilidad en las acciones de la administración de cara a los particulares. Al respecto, la Corte ha sostenido que *“el principio de la confianza legítima se ha*

⁴³ Sentencia C-131 de 2004. Reiterado en la sentencia C-235 de 2019. Ver también la sentencia T-508 de 2016.

⁴⁴ Sentencia T-262 de 2019.

⁴⁵ Sentencia C-478 de 1998. Reiterado en las sentencias T-034 de 2004 y T-262 de 2019.

⁴⁶ Sentencia T-262 de 2019.

⁴⁷ Reiterado en las sentencias T-715 de 2014 y T-262 de 2019.

aplicado cuando al administrado se le ha generado una expectativa seria y fundada de que las actuaciones posteriores de la administración, y en casos excepcionales de los particulares, serán consecuentes con sus actos precedentes, lo cual generan una convicción de estabilidad en sus acciones”⁴⁸.

20. Ahora bien, frente a la legalidad o no de los actos de la administración que generan confianza legítima la Corte ha establecido que se trata de *“de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas”⁴⁹*. En la sentencia C-131 de 2004 sostuvo, siguiendo a Müller⁵⁰, que *“ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario”*. (subrayado propio).

21. La Corte ha aplicado este principio en diversos casos. En varias ocasiones ha reconocido la protección de los vendedores ambulantes ante la súbita prohibición de desarrollar las ventas en espacio público⁵¹. Otro caso fue el de la sentencia T-698 de 2010, en el que se protegió el derecho de unos menores que recibían becas de la Secretaría de Educación de Bucaramanga para estudiar en colegios privados pero que súbitamente fueron desvinculados del programa y serían trasladados a un colegio oficial. La Corte indicó que *“la medida tomada por la administración vulneró el derecho a la educación de los niños en la faceta de permanencia, los principios de buena fe, confianza legítima, respeto del acto propio y el derecho fundamental al debido proceso”*. Igualmente, se ha protegido el derecho de los deudores hipotecarios a que no se modifiquen de manera intempestiva las condiciones financieras de su crédito. Este es el caso de la sentencia T-328 de 2014⁵² donde se sostuvo que la información de los cambios *“debía hacerse con tal exactitud, minuciosidad y claridad que permitiera que sus clientes tuvieran pleno y oportuno conocimiento de los mismos, garantizando así el total respeto de sus derechos al debido proceso y de defensa, respetándose de igual manera los principios de buena fe y confianza legítima”*.

22. De manera concreta para el caso de la vivienda digna, la Corte se pronunció en la sentencia C-150 de 2003 frente a los servicios públicos y el principio de la confianza legítima y estableció que hace parte de este derecho el que *“se preserve la confianza legítima del usuario de buena fe en la continuidad de la prestación del servicio si éste ha cumplido con sus deberes”*. Igualmente, en asuntos como la sentencia T-717 de 2012 se estudió el caso de una vivienda construida en contravención del POT vigente en la

⁴⁸ Sentencias T-715 de 2014 y T-262 de 2019.

⁴⁹ Sentencia C-131 de 2004.

⁵⁰ Müller J.P. Vertrauensschutz im Völkerrecht, Berli, 1971, citado por Silvia Calmes, *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, París, Ed. Dalloz, 2002, p. 567.

⁵¹ T-021 de 2008, T-376 de 2012, T-904 de 2012 y T-442 de 2013, entre otras.

⁵² Reiterando la sentencia T-899 de 2006.

ciudad de Bogotá. Aquí se reconoció la protección del derecho a la vivienda digna y el principio de confianza legítima ante actos administrativos que ordenaban la demolición de la vivienda de un accionante que estaba esperando el proceso de legalización de la zona donde vivía, pues el barrio se encontraba en proceso de legalización y la demolición era desproporcionada y afectaba gravemente sus derechos.

Un caso similar a este fue estudiado en la sentencia T-189 de 2016 donde se indicó que el principio de confianza legítima puede limitar la capacidad de las autoridades de imponer sanciones en materia urbanística cuando estas consintieron la construcción de la edificación. Así, se desconoce este principio cuando *“cambia abruptamente la situación jurídica de quien construye con la convicción de que su actuar es legal y luego de que ha culminado su edificación es sorprendido con una sanción desproporcionada como sucede cuando se ordena la demolición de la obra”*.

23. En conclusión, se tiene que i) la confianza legítima es un principio que emana de la garantía constitucional de buena fe; ii) busca otorgar estabilidad a la situación que conoce el ciudadano, para que esta no cambie de manera intempestiva; iii) no se limita a la estabilidad de la normativa vigente sino también a las actuaciones precedentes de la administración y; iv) se trata de un principio que puede aplicarse en muchos escenarios y para proteger multiplicidad de derechos, como el debido proceso, el trabajo o la educación.

El derecho a la educación de los menores de edad en el marco de la pandemia por COVID-19

24. La Constitución Política consagra los derechos fundamentales de los niños y niñas en el artículo 44 al indicar que *“[s]on derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”*. (negrilla no original)

De acuerdo con el artículo 67 constitucional el derecho a la educación tiene la finalidad de garantizar el *“acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”* y una formación *“en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”*⁵³.

25. Ahora bien, en el contexto impuesto por la pandemia por COVID-19 y las medidas de aislamiento decretadas por el Gobierno Nacional, la educación tuvo que cambiar a un modelo de virtualidad o semipresencialidad que requiere de herramientas como el internet. La importancia de este servicio ha sido reconocida por la Corte indicando que el internet *“es una herramienta que, empleada de forma adecuada, puede ayudar a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental a la educación, en especial de personas que se encuentran en zonas apartadas, lejos de las ciudades capitales y de cabeceras municipales”*⁵⁴.

⁵³ Sentencia T-030 de 2020.

⁵⁴ Sentencia T-030 de 2020. Más adelante, esta decisión sostiene que *“el internet es una de herramienta propia de esta ‘sociedad de la información’, en la cual se pueden consultar, por ejemplo, infinidad de fuentes bibliográficas, recursos educativos de diversa índole, con múltiples propósitos y a través de variados e*

26. La educación ha enfrentado diversos retos en el contexto de la pandemia por COVID-19. En el informe *la educación en tiempos de la pandemia de COVID-19* de la CEPAL-UNESCO⁵⁵ se indica que “[l]a información recolectada sobre los 33 países de América Latina y el Caribe hasta el 7 de julio de 2020 permite constatar que en el ámbito educativo gran parte de las medidas tomadas se relacionan con la suspensión de las clases presenciales en todos los niveles educativos. De dichos países, 32 suspendieron las clases presenciales” y que la población estudiantil afectada en la región llegó a superar los 165 millones de estudiantes⁵⁶. Igualmente, se tiene que de las modalidades virtuales “destaca el uso de plataformas virtuales de aprendizaje asincrónico, utilizadas en 18 países, en tanto que solo 4 países ofrecen clases en vivo” mientras que otros 23 países “realizan transmisiones de programas educativos por medios de comunicación tradicionales como la radio o la televisión”⁵⁷.

27. La región debe enfrentar una importante brecha frente al acceso a la educación en modalidad virtual. Según datos de la CEPAL “[e]n 2016, según el promedio de 14 países de América Latina, alrededor de un 42% de las personas que viven en áreas urbanas tenían acceso a Internet en el hogar, en comparación con un 14% de aquellas que viven en áreas rurales”⁵⁸ y también que “los adolescentes tienen mayor acceso a Internet y a teléfonos celulares que los niños y niñas de enseñanza primaria”⁵⁹. Esta desigualdad “aumenta las brechas preexistentes en materia de acceso a la información y el conocimiento, lo que —más allá del proceso de aprendizaje que se está tratando de impulsar a través de la educación a distancia— dificulta la socialización y la inclusión en general”⁶⁰, por lo que es evidente su impacto multidimensional en los menores.

28. Finalmente, es importante indicar que el acceso a la energía eléctrica es importante para el desarrollo académico de los estudiantes no solo respecto al acceso a internet o a un dispositivo, sino a diversos aspectos de la formación. Esto impacta, por ejemplo, al hacer depender a los menores de las condiciones de luminosidad de la vivienda para leer un libro o escribir⁶¹.

29. En conclusión, puede verse que i) la educación es un derecho fundamental de los niños y niñas que ha sido reconocido por la Constitución y la jurisprudencia; ii) el internet es una herramienta valiosa para la satisfacción de este derecho, especialmente en zonas rurales y; iii) la pandemia acrecienta las

innovadores medios. El acceso que permite el internet y las nuevas tecnologías de la información a esos múltiples y variados recursos, ayuda a cerrar las brechas entre los estudiantes, al dar a los profesores herramientas para garantizar el desarrollo armónico e integral de sus estudiantes, sin importar que tan apartada físicamente se encuentre la institución educativa. La amplitud y calidad de recursos educativos con que se cuente, permite a los menores de edad, por ejemplo, explorar sus inquietudes escolares. Les pueden dar respuesta con información de todo tipo (audiovisual, escrita, auditiva) y nivel de complejidad (pueden consultar sitios web con información básica o buscar artículos académicos con la última investigación disponible sobre un tema). El acceso a internet puede llegar a tener mayor relevancia, en casos como el que es objeto de este pronunciamiento, en el que la biblioteca de la Institución Educativa está desactualizada, tal y como lo refirieron las madres de los estudiantes y Luz Mery del Socorro Tamayo. La falta de disponibilidad de recursos bibliográficos, sumada a la falta de internet, representa una amenaza al goce efectivo del derecho a la educación”.

⁵⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁵⁶ CEPAL. *la educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Pg. 2.

⁵⁷ *Ibid.* Pg. 3.

⁵⁸ *Ibid.* Pg. 5.

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibid.* Pg. 7.

⁶¹ Sentencia T-761 de 2015.

brechas digitales que tienen un impacto multidimensional sobre los estudiantes.

Caso concreto

30. La señora Luz Edilia González Méndez interpuso acción de tutela contra Empresas Públicas de Medellín E.S.P. pues considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a los servicios públicos domiciliarios, a la educación, a la salud, a la familia, al libre desarrollo de la personalidad, a las comunicaciones, a la igualdad, a los derechos del menor y los adolescentes, al mínimo vital y al debido proceso, por la negativa de la entidad de instalar el servicio de energía eléctrica en su hogar a pesar de haber dado un concepto favorable de instalación y contar con licencia urbanística.

31. Los juzgados Promiscuo Municipal y Promiscuo del Circuito de Sopetrán, Antioquia, declararon improcedente el amparo por carecer del requisito de inmediatez, pues la licencia urbanística y las primeras solicitudes de instalación databan del año 2017 y la acción de tutela fue interpuesta en el 2020, y de subsidiariedad, pues la accionante no interpuso los recursos de reposición y apelación en contra de las negativas de la entidad.

Examen de procedibilidad

32. ***Legitimación por activa.*** La señora Luz Edilia González Méndez se encuentra legitimada para interponer la presente acción de tutela por las siguientes razones: i) es la propietaria de la vivienda frente a la cual se pretende la instalación del servicio; ii) es la encargada del cuidado y atención de su madre, Emperatriz Méndez de González, y de sus nietos Juan José y Samuel Pava González⁶² y; iii) es la persona a nombre de quien se expidió la licencia urbanística G-002 de 2017.

Frente a la agencia oficiosa para la protección de menores la Corte ha establecido que *“para agenciar derechos de menores de edad no se aplica el rigorismo procesal consistente en imponer al agente oficioso el deber de manifestar que el afectado en su derecho fundamental no se encuentra en condiciones de promover su propia defensa, por cuanto ello es obvio tratándose de los niños. Por consiguiente, en torno a la protección de sus derechos fundamentales, el artículo 44 de la Carta consagra objetivamente la necesidad de defensa, sin que interese realmente una especial calificación del sujeto que la promueve”*⁶³. De este modo la accionante, a pesar de no ser la madre de los menores, se encuentra legitimada para la interposición de la acción procurando la defensa de sus derechos.

33. ***Legitimación por pasiva.*** La legitimación por pasiva se encuentra integrada en debida forma. En efecto, es la entidad Empresas Públicas de Medellín E.S.P. quien deberá eventualmente prestar el servicio de energía eléctrica y la Alcaldía de Sopetrán es la entidad que expidió la licencia urbanística que dio origen a la construcción de la vivienda. Igualmente, la vinculación en sede de revisión de la Secretaría de Infraestructura Física de

⁶² Conforme a las afirmaciones realizadas por la accionante y que no son controvertidas en ningún momento por alguna de las partes del proceso.

⁶³ Sentencia T-541A de 2014.

Antioquia como entidad encargada de conceptuar sobre la viabilidad de la instalación permitió integrar adecuadamente el contradictorio.

34. **Inmediatez.** Esta Corporación ha señalado que la acción de tutela debe interponerse en un tiempo oportuno⁶⁴, a partir del momento en que ocurre la situación que presuntamente vulnera o amenaza el derecho fundamental. Ello porque la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediata y efectiva de derechos fundamentales. En todo caso, corresponde al juez constitucional determinar en cada situación si fue oportuna en la presentación de la acción⁶⁵.

Los jueces de instancia indicaron que la acción no cumplía con esta condición pues las primeras solicitudes databan de 2017 y la acción de tutela se interpuso en 2020. Sin embargo, se tiene que la acción de tutela fue interpuesta el día 17 de julio de 2020 y la última respuesta negativa a una petición solicitando la instalación que recibió la accionante es del día 7 de marzo de 2020, petición en la que se ponía de presente la residencia de sujetos de especial protección constitucional en el inmueble y que no se le informó a la entidad que no se realizarían ampliaciones en la vía. Adicionalmente, la acción fue interpuesta al día siguiente de la visita de contratistas de EPM en la cual desconectaron la conexión informal de la vivienda. Finalmente, es importante anotar que la accionante presentó cinco peticiones donde indicaba la necesidad del servicio y la habitación de sujetos de especial protección constitucional en la vivienda, situación que se vio agravada con la pandemia por Covid-19, como se ha indicado anteriormente.

De esta forma, no ha pasado un término irrazonable entre estos eventos, fruto de una larga cadena de peticiones y respuestas entre las partes. Llama la atención de la Corte la indolencia de los jueces que tramitaron la acción de tutela; seguramente si se hubiera examinado con mejor juicio la prolija jurisprudencia de esta Corte sobre cómo han de interpretarse los términos para predicar la existencia o no de inmediatez, hubieran llegado a otra conclusión.

35. **Subsidiariedad.** Este presupuesto implica que se hayan agotado todos los mecanismos establecidos legalmente para resolver el conflicto, salvo: i) cuando la acción de amparo se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y ii) cuando se demuestre que la vía ordinaria no resulta idónea o eficaz para la protección de los derechos fundamentales.

En el asunto bajo estudio, se evidencia que la accionante no ha interpuesto los recursos de reposición y apelación contra las respuestas negativas de EPM para la instalación del servicio. Al respecto, informó en su respuesta al auto de pruebas proferido por este despacho que no ha presentado recursos contra la negativa de la entidad pero que los recursos “*que hice estando en mis manos y conocimiento, fue la acción de amparo imprecada (sic)*”. Sin embargo, indicó que solicitó ante la Gobernación de Antioquia “*el concepto de la Ley de 1228 de 2008, ante lo cual respondieron que requieren programar visita a mi casa y por la pandemia no lo pueden hacer y que además tienen muchas solicitudes por delante*”.

⁶⁴ Sentencias T-834 de 2005, T-887 de 2009 y T-427 de 2019, entre otras.

⁶⁵ La sentencia SU-961 de 1999 estimó que “*la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto*”. En ese mismo sentido se pronunció la sentencia SU-108 de 2018.

En efecto, la Ley 1228 de 2008 establece que “antes de aprobar la instalación del servicio deberán consultar con el Ministerio de Transporte y con las entidades competentes en las entidades territoriales sobre los proyectos, planes y trazados de carretera futuras”⁶⁶. Este es un trámite que la accionante se encuentra adelantando ante la Secretaría de Infraestructura Física de Antioquia, pero frente al cual no ha obtenido respuesta. Igualmente, se tiene que esta entidad guardó silencio ante el auto de pruebas en el que se solicitaba indicara el estado actual de este trámite.

De este modo, existe diligencia en la búsqueda de la satisfacción de su pretensión y no se hace un uso de la acción de tutela como mecanismo para obviar el debido procedimiento. Finalmente, debe considerarse que en la vivienda residen tres sujetos de especial protección constitucional, dos niños una persona de la tercera edad, sumado a que la accionante tiene 61 años. Esto hace que sea necesaria la flexibilización del requisito y torna procedente la acción de tutela.

Adicionalmente, se evidencia que los accionantes viven en una situación socioeconómica que podría agravarse por la carencia del servicio de energía. Se observa en el expediente que el puntaje en Sisbén III de todos los miembros de la familia es de 30.71 y se encuentran en el grupo C4, lo que implica que se encuentra en situación de vulnerabilidad, y que la vivienda es de estrato 2. Igualmente, se tiene que la falta de acceso a la información derivada de la desconexión a internet o telefonía le impidió a la accionante conocer la información necesaria para agenciar sus derechos a través de la vía gubernativa.

Solución del caso concreto

36. La Sala encuentra que se está vulnerando el principio de la confianza legítima y los derechos a la vivienda digna y a la educación del cual gozan la accionante, su madre y los menores que habitan en la residencia.

37. Frente al principio de confianza legítima, se evidencian en el expediente las siguientes actuaciones por parte de las autoridades:

- i) La Secretaría de Planeación de Sopetrán expidió la Licencia Urbanística G-002 de 2017 el día 27 de enero de 2017.
- ii) De acuerdo con la respuesta de esta Secretaría, para la expedición de la licencia se verifica la factibilidad de la prestación de servicios públicos que, en el caso concreto, se otorgó favorablemente a la accionante mediante respuesta 7350-20170130003869 de EPM el 10 de enero de 2017.
- iii) EPM, en oficio del 10 de enero de 2017, le informó a la accionante que “*hemos atendido favorablemente su solicitud, otorgándole el punto de conexión en el nivel de tensión 1 (red con tensión menor a 1 kV), en poste de concreto por donde pasa la red secundaria de distribución, al frente de la vivienda o lote marcado como “A” en el plano anexo*”.

⁶⁶ Artículo 4, parágrafo, Ley 1228 de 2008.

- iv) Un año después, en oficio del 30 de enero de 2018, EPM le informó a la accionante que “[e]n respuesta a su requerimiento de fecha 1/16/2018, (...), en el que nos solicita la conexión al servicio de energía eléctrica, le informamos que su solicitud ha sido NEGADA debido a que el inmueble se encuentra en la zona de retiro de quebradas, ríos, línea férrea, etc., según el POT de su Municipio”. Esta negativa fue reiterada el día 7 de marzo de 2020, siendo este el último hecho vulnerador por parte de la entidad.
- v) La accionante cuenta con otros servicios públicos como el de acueducto y alcantarillado y la Alcaldía de Sopetrán defendió el otorgamiento de la licencia urbanística, solicitando a EPM la instalación del servicio en la vivienda de la accionante.

Conforme a lo señalado, la empresa de servicios públicos otorgó una respuesta en 2017 a la accionante con fundamento en la cual se concedió la licencia urbanística que posteriormente posibilitó la construcción del inmueble. Sin embargo, un año más tarde negó la reiterada solicitud de instalación aduciendo condiciones que en un primer momento no se informaron a la accionante, defraudando así expectativas legítimas que se vieron reforzadas por el acto de autorización otorgado por la administración en la Licencia Urbanística G-002 de 2017.

De este modo, y de acuerdo con las reglas relativas a este principio reseñadas anteriormente, se tiene que no se respetó la garantía de estabilidad frente a las actuaciones precedentes de la administración y, por lo tanto, una vulneración al derecho al debido proceso de la accionante. El acto de otorgamiento del punto de conexión por parte de EPM en 2017 generó una expectativa tan fuerte en la accionante que dio origen a un acto administrativo como la Licencia Urbanística G-002 de 2017, lo cual sugiere que la irregularidad en la prestación del servicio y el no acatar las directrices de la Ley 1228 de 2008 no es imputable a la accionante, sino que se trata de la confusión generada por estos actos. Adicionalmente, debe considerarse que el día 25 de octubre de 2017 el técnico electricista Raúl Antonio Pérez Hoyos declaró que la residencia cumple con todos los requisitos del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas⁶⁷.

Ahora bien, esta Corporación no desconoce las prohibiciones impuestas por la Ley 1228 de 2008 frente a las zonas de reserva para ampliación de la red vial. Sin embargo, en el caso concreto se tiene que i) se generó una expectativa legítima de instalación y de habitabilidad de la vivienda en cabeza de la accionante; ii) en la ubicación de la residencia existen diversas construcciones⁶⁸ con iguales características y destinación que, en un caso de ampliación de la vía, deberán someterse al mismo proceso de expropiación de la vivienda de la accionante, ya que esta cuenta con servicios públicos o no y; iii) que de acuerdo con la respuesta de la Secretaría de Planeación de Sopetrán “no se pretenden ampliaciones viales, ni intervenciones a futuro, que llegasen a requerir estas áreas”.

⁶⁷ Folio 39 del cuaderno de instancias.

⁶⁸ Esto es indicado por la accionante en la acción de tutela y la solicitud de selección ante la Corte y confirmado por la Alcaldía de Sopetrán y EPM en respuestas del 3 y 11 de febrero de 2021.

Adicionalmente, revisados los antecedentes la Ley 1228 de 2008 se tiene que su finalidad es “*preservar el interés público, [estableciendo] una normatividad precisa que sirva de marco de referencia a todas las autoridades encargadas de otorgar licencias y permisos de construcción, cuando se trate de edificios que vayan a ser levantados a lo largo de las zonas adyacentes a las carreteras troncales nacionales y de las variantes de las ciudades y pueblo*” pues “*al ser invadidas las zonas aledañas a las carreteras, lo que ha hecho necesario para cumplir con el cometido, construir nuevas variantes y troncales, lo que ocasiona nuevas erogaciones y mayores costos para el Estado por la construcción y mantenimiento de carreteras*”⁶⁹. En el caso bajo estudio, esta protección al espacio público se encuentra en tensión con los derechos fundamentales de al menos tres sujetos de especial protección constitucional, por lo que se trata de una disposición que, como se ha mostrado a lo largo de esta providencia, debe interpretarse de conformidad a la garantía de los derechos.

Finalmente, EPM adujo que las viviendas aledañas cuentan con este servicio pues fueron energizadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1228 de 2008. Sin embargo, de tenerse en cuenta este argumento nunca se habría otorgado el primer punto de conexión a la accionante en 2017, creando así las expectativas de una vivienda digna.

Así las cosas, se tiene que i) cuando existe una vivienda ya consolidada, sea porque se encuentra construida o porque se tiene autorización para su construcción, ii) el Estado y las entidades prestadoras de servicios públicos deben garantizar la habitabilidad y disponibilidad de servicios. Esto, por supuesto, a menos que iii) exista un motivo imperioso por el cual no sea posible garantizar estas facetas de la vivienda digna, como la necesidad de preservar la vida o integridad de las personas que habitan el sector. Este, sin embargo, no es el caso actual pues no existe un motivo imperioso de interés general u orden público que haga inviable la instalación de los servicios públicos en el hogar de la accionante.

38. Frente al derecho a la vivienda digna, se tiene que la ausencia de la prestación del servicio de energía eléctrica afecta las facetas habitabilidad y disponibilidad de servicios de este derecho y que han sido reconocidas por la jurisprudencia y por los organismos internacionales.

Como lo indicó la propia accionante, deben desplazarse a la vivienda de una vecina para cocinar la alimentación diaria y a partir de las 5pm sus nietos no pueden adelantar las actividades escolares. Adicionalmente, se tiene que en la vivienda residen dos menores de edad y una persona de la tercera edad, por lo que esta carencia de energía los afecta de manera particular de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reseñada.

Igualmente, y conforme se expuso en la parte considerativa de esta sentencia, este servicio adquirió protección adicional durante la pandemia por COVID-19. Así, el Decreto Legislativo 517 de 2020 buscó garantizar la prestación de este servicio para poder asegurar las condiciones de habitabilidad de la vivienda con miras a mantener el aislamiento obligatorio. Este es justamente el caso de la accionante y su familia, quienes se vieron sometidos a las medidas de cuarentena sin gozar con energía eléctrica en su hogar.

⁶⁹ Gaceta No. 535 del 14 de noviembre de 2006. Año XV. Proyecto de Ley 162 de 2006.

39. Finalmente, la carencia de este servicio impacta negativamente el derecho a la educación de los menores. Ya en el contexto de la pandemia por COVID-19 esta Corte ha reconocido la relación entre estos elementos. Así, en la sentencia T-367 de 2020 indicó que:

“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”.

De este modo, es evidente que la carencia de energía eléctrica es un supuesto que no solo afecta el derecho a la vivienda digna sino el acceso a la educación de los menores, lo que aumenta la brecha referida en el informe de la CEPAL citado anteriormente. Igualmente, se trata de una contribución a la pobreza energética que afecta de manera especialmente fuerte a los sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de los dos nietos de la accionante.

Estos menores fueron especialmente afectados por la carencia de este servicio pues vieron afectado su desempeño escolar al no poder entregar ciertos trabajos, debiendo ir a un café internet para enviarlos y desplazándose, en los horarios que los vecinos lo permitían, a otras viviendas para poder acceder a la educación. Además, se vio restringido su horario de estudio pues a partir de las 5pm la vivienda no recibe luz del día, por lo que se hace imposible para los niños estudiar.

40. Establecido lo anterior, la Sala se encuentra con dos posibilidades de protección: otorgar una orden de instalación definitiva del servicio o brindar un amparo transitorio mientras se emite el concepto de viabilidad técnica de la Secretaría de Infraestructura Física de Antioquia. Esta segunda opción puede ser descartada pues i) se ha establecido la vulneración de los derechos fundamentales y la vulneración del principio de confianza legítima; ii) esta Secretaría le ha indicado a la accionante la imposibilidad de realizar dentro del corto plazo la visita técnica por las condiciones sanitarias en virtud de la pandemia y; iii) de presentarse una posterior ampliación de la vía, deberá recurrirse al mismo procedimiento de expropiación regulado en la Ley 388 de 1997 que con las demás viviendas de la zona y, en este sentido, es irrelevante la presencia o no del servicio de energía eléctrica que, además, se presta en las demás viviendas del sector junto con otros servicios públicos. Igualmente, es importante tener en cuenta que otorgar una protección transitoria mientras la Secretaría de Infraestructura Física realiza la visita técnica, y esta conceptuara negativamente sobre la instalación, haría inoqua la protección y los demás argumentos planteados en esta providencia.

Por lo anterior, se evidencia que una protección definitiva puede otorgar una mayor garantía a los derechos. En este sentido, se ordenará a EPM que en los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia proceda a la instalación del servicio de energía eléctrica en la vivienda de la accionante.

Así las cosas, se revocarán las decisiones del Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán, Antioquia, del 26 de agosto de 2020 y del Juzgado Promiscuo Municipal de Sopetrán del 27 de julio de 2020 por las razones expuestas en esta providencia y en su lugar se ampararán de manera definitiva los derechos fundamentales de la accionante, su madre y los menores que conviven con ellas.

RESUELVE:

Primero: LEVANTAR la suspensión de términos dispuesta por el auto del 23 de febrero de 2021.

Segundo: REVOCAR las decisiones del Juzgado Promiscuo del Circuito de Sopetrán, Antioquia, del 26 de agosto de 2020 y del Juzgado Promiscuo Municipal de Sopetrán del 27 de julio de 2020 y en su lugar **AMPARAR** los derechos de la señora Luz Edilia González Méndez, su madre Emperatriz Méndez de González y los menores Samuel y Juan José Pava González, a la vivienda digna, la educación y la garantía constitucional de la confianza legítima.

Tercero: ORDENAR a Empresas Públicas de Medellín E.S.P. que, en los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a instalar el servicio de energía eléctrica en la vivienda de la accionante.

Cuarto: LÍBRESE por la Secretaría General de la Corte Constitucional la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria general