

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-411/24

ACCIÓN DE TUTELA-Hecho superado por realización de obras de alcantarillado

(La Empresa de Acueducto y Alcantarillado accionada) llevó a cabo las reparaciones necesarias en la red de alcantarillado y la Secretaría Distrital de Salud levantó la medida de sellamiento, permitiendo la reapertura del establecimiento de la accionante.

DERECHO AL SERVICIO DE ALCANTARILLADO-Protección excepcional por tutela

ACCIÓN DE TUTELA-Criterios para determinar su procedencia cuando se afectan derechos colectivos

(i) que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo (conexidad); (ii) que la persona que presenta la acción de tutela acredite y así lo considere el juez- que su derecho fundamental, no el de otros, está directamente afectado (legitimación); (iii) que la afectación pueda considerarse cierta a la luz de las pruebas aportadas al expediente (prueba de la amenaza o violación), y (iv) que las pretensiones tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado (objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección)

ACCION POPULAR-Juicio de eficacia

(...) criterios del denominado juicio de eficacia para determinar si la acción de tutela es procedente: (i) Procedencia de la acción de tutela cuando el trámite de una acción popular en curso ha tomado un tiempo considerable. (ii) Procedencia de la acción de tutela por el no cumplimiento de una sentencia adoptada en el curso de una acción popular. (iii) Procedencia de la acción de tutela cuando, a pesar de alegar la violación simultánea de derechos colectivos y fundamentales, se evidencia una violación del derecho fundamental independiente del derecho colectivo. (iv) Procedencia de la acción de tutela cuando, por las circunstancias del caso, exista necesidad de ofrecer una respuesta judicial rápida por la presencia de sujetos de especial protección constitucional. (v) Improcedencia de la acción de tutela cuando la controversia suscita un debate probatorio especialmente complejo.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Reiteración de jurisprudencia

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

SENTENCIA T- 411 DE 2024

Referencia: Expediente T-10.154.846.

Acción de tutela interpuesta por Flor Ángela Granados en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el magistrado Juan Carlos Cortés González y las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

La decisión se emite en el trámite de revisión del fallo de primera y única instancia proferido el 18 de marzo de 2024 por el Juzgado 59 Civil Municipal de Bogotá dentro del expediente T-10.154.846.

Síntesis de la decisión

La señora Flor Ángela Granados interpuso una acción de tutela contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, argumentando que el rebosamiento de aguas residuales en su establecimiento de comercio y el posterior sellamiento temporal del mismo por parte de la autoridad sanitaria vulneraron sus derechos fundamentales al mínimo vital al trabajo y a la salud.

La Sala Primera de Revisión evaluó la procedencia de la acción de tutela, con especial atención en el requisito de subsidiariedad, dado que el juez de tutela de primera instancia declaró la improcedencia del amparo debido a que, en su criterio, la accionante no agotó los medios ordinarios de defensa a su alcance. Aunque la acción popular se considera el mecanismo judicial idóneo para la protección de derechos colectivos, la Sala concluyó que, en este caso particular, la acción de tutela resultaba procedente debido a la afectación directa de derechos fundamentales que no podían ser protegidos mediante una acción popular.

I. I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1. 1. La señora Flor Ángela Granados desde hace 15 años es propietaria del establecimiento de comercio “Panadería y Pastelería Tulipanes”, en la localidad de Tunjuelito de la ciudad de Bogotá, dedicado a la elaboración y expendio de productos de panadería. En su escrito de tutela, la señora Granados manifestó que de dicho establecimiento de comercio depende su sustento.

2. La accionante expuso que en noviembre de 2023 inició una problemática derivada del rebosamiento de la red de alcantarillado y tuberías internas, lo que causó el derrame de aguas residuales y la proliferación de olores fétidos en el sector y al interior de los inmuebles de la zona.

3. Relató la accionante que el 1° de marzo de 2024 la Secretaría Distrital de Salud visitó el establecimiento de comercio de su propiedad y tras la inspección dicha autoridad impuso una clausura temporal total por el alto riesgo de contaminación de los alimentos a partir de los olores fétidos y el ambiente insalubre generado por el problema de la red de alcantarillado.

4. La actora sostuvo que, a raíz de la clausura temporal total de su establecimiento por parte de la autoridad distrital de salud, se están afectando sus derechos fundamentales, los de su núcleo familiar y los de sus trabajadores al mínimo vital, al trabajo y a la salud.

5. Adicionalmente, la accionante manifestó que, a pesar de haber realizado requerimientos y peticiones a la Empresa de EAAB, la entidad sólo ha realizado inspecciones e intervenciones

parciales, pero de fondo no ha resuelto la problemática mediante una intervención integral y definitiva.

2. La demanda de tutela

6. Con fundamento en los hechos expuestos, el 5 de marzo de 2024, Flor Ángela Granados interpuso una acción de tutela contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) E.S.P. y la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. La señora Granados alegó una presunta vulneración de los derechos al mínimo vital, al trabajo y a la salubridad pública, debido al sellamiento de su establecimiento de comercio por parte de la Secretaría Distrital de Salud. De acuerdo con la accionante, este sellamiento fue consecuencia de la respuesta tardía de la EAAB para intervenir una falla en las redes de alcantarillado que causaba rebosamientos de aguas residuales en la vía pública y al interior de los inmuebles de la zona.

7. Por estas razones, la accionante solicitó que: (i) se tutelaran sus derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo; se ordenara (ii) a la EAAB realizar una intervención operativa inmediata para solucionar la problemática con el alcantarillado en la zona y al interior del inmueble en el que funciona el establecimiento de comercio y (iii) a la Secretaría Distrital de Salud realizar una nueva visita de inspección al establecimiento de comercio para que se verifiquen las condiciones de salubridad y se levante la medida de sellamiento que recayó sobre este.

3. Trámite procesal

8. El Juzgado Cincuenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá, mediante auto del 6 de marzo de 2024, avocó el conocimiento de la acción de tutela promovida por Flor María Granados y corrió traslado del escrito de amparo a la EAAB y a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción. Adicionalmente, la autoridad judicial decidió vincular al trámite de la acción de tutela a la Alcaldía Local de Tunjuelito y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ante lo cual también se les corrió traslado de la demanda.

4. Respuesta de la accionada y demás vinculadas al trámite de la tutela

1. %1.1. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB)

9. En respuesta del 1° de marzo de 2024, la empresa de servicios públicos solicitó negar el amparo ante una presunta carencia actual de objeto por hecho superado. La EAAB afirmó que dio atención oportuna a los requerimientos sondeando en varias ocasiones los tramos de red y pozos del sector en mención.

10. Sostuvo la entidad que: “personal operativo adscrito a la División Servicio Alcantarillado Zona 4, inspeccionó las redes Oficiales de Alcantarillado de la EAAB – ESP, evidenciando que la conexión domiciliaria falló, esto conlleva a utilizar maquinaria tal como minicargador y/o compresor, y es necesario fracturar el asfalto para llevar a cabo la reparación del tramo de Red Domiciliario”; lo cual, además, está sujeto a la disponibilidad del personal y los equipos en cuestión.

11. Conforme a lo expuesto, la empresa de servicios públicos domiciliarios argumentó que programó para finales de marzo de 2024, con el aviso nro. 2001385972, la rotura de la vía para reparar el tramo de red domiciliario en cuestión.

3.2. Secretaría Distrital de Salud de Bogotá

12. En respuesta del 7 de marzo de 2024 la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá solicitó su desvinculación del trámite de la tutela alegando falta de legitimación en la causa por pasiva, así como la improcedencia de la tutela al considerar que, de su parte, no hubo vulneración a los derechos fundamentales de la accionante.

13. La autoridad distrital de salud argumentó que el sellamiento del establecimiento se llevó a cabo en cumplimiento de sus deberes de inspección, vigilancia y control al consatar que las condiciones sanitarias representaban un riesgo para la salud y la vida de la comunidad. Lo anterior, debido al rebosamiento de aguas residuales por los sifones del establecimiento, lo que generaba olores fétidos al interior del lugar.

14. Añadió la entidad que el 6 de marzo de 2024 realizó una segunda visita de seguimiento, pero el establecimiento de comercio estaba cerrado. No obstante, al verificar el entorno del establecimiento se observó que persistía la afectación de aguas residuales.

15. Sostuvo la Secretaría Distrital de Salud que una vez se subsanen los hallazgos sanitarios procederá a levantar la medida de seguridad y permitir la reapertura del establecimiento al

público.

3.3. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

16. En respuesta del 7 de marzo de 2024 la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios señaló que no es responsable por las decisiones y actuaciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios y que, en consecuencia, de su parte no hubo vulneración alguna a los derechos de la accionante.

17. Dado lo anterior, la Superintendencia se opuso a su vinculación en la tutela al considerar que hay falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que sus funciones se limitan a las encomendadas por la Ley 142 de 1994, ante lo cual el responsable de emprender acciones para superar la problemática en la red de alcantarillado es el prestador del servicio.

3.4. Alcaldía Local de Tunjuelito a través de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá

18. La autoridad local, en respuesta del 7 de marzo de 2024, solicitó su desvinculación de la acción de tutela ya que, según ella misma, no es la responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y se configura falta de legitimación en la causa por pasiva.

19. La alcaldía local afirmó no tener elementos suficientes para negar ni confirmar los hechos presentados en la acción de tutela y manifestó acogerse a lo probado en el proceso. Además, indicó esta autoridad que en el sistema de PQRS de la Secretaría Distrital de Gobierno no se reportaban peticiones o quejas previas radicadas por la accionante relacionadas con la situación mencionada.

5. Decisión de única instancia

20. El Juzgado Cincuenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá, mediante sentencia del 18 de marzo de 2024, negó la acción de tutela por improcedente, fundamentado en la falta de cumplimiento del principio de subsidiariedad. Según dicha autoridad, la accionante no agotó los recursos administrativos ni inició las acciones judiciales pertinentes para la protección de sus derechos.

21. En particular, frente al derecho al mínimo vital el juez de tutela consideró que la

accionante no había ejercido recursos administrativos contra la medida sanitaria de seguridad impuesta por la Secretaría Distrital de Salud. El juez señaló que antes de acudir a la tutela, la accionante debió agotar estos recursos de la vía gubernativa para buscar la revisión y eventual revocación de la medida de sellamiento.

22. Por otro lado, en cuanto al derecho a la salubridad con ocasión de los problemas de alcantarillado, la autoridad judicial argumentó que la acción popular es el mecanismo judicial adecuado para la protección de derechos e intereses colectivos, como en el caso del acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso eficiente y oportuno a los servicios públicos. Al respecto, sostuvo el juez que la accionante no había iniciado una acción popular para reclamar la adecuada prestación del servicio de alcantarillado y la eliminación de los malos olores y retorno de agua en su establecimiento.

23. La sentencia de tutela no fue impugnada, por lo que esta fue su única instancia.

6. Actuaciones en sede de revisión y pruebas

24. El expediente T-10.154.846 fue enviado a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, que establece la obligación de remitir el expediente de tutela a esta Corporación para su eventual revisión. En auto del 24 de mayo de 2024, la Sala de Selección de Tutelas número Cinco de la Corte Constitucional escogió el expediente referido, y lo asignó por reparto a la Sala Primera de Revisión. El expediente fue repartido al despacho la magistrada ponente el 11 de junio de 2024.

25. Mediante el auto de 22 de julio de 2024, la magistrada ponente, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decretó de oficio varias pruebas dirigidas a contar con los elementos suficientes para adoptar una decisión.

26. En concreto, se solicitó: (i) a la accionante proporcionar información frente a su situación familiar a nivel socioeconómico y la afectación a sus ingresos que produjo el sellamiento de su establecimiento de comercio; (ii) a la EAAB proporcionar información frente a las peticiones formuladas por la accionante e intervenciones realizadas con relación a la problemática del rebosamiento de las aguas residuales en el barrio San Carlos, y, en particular, el estado actual de la obra de reparación que debía llevarse a cabo a finales de marzo de 2024 en inmediaciones del establecimiento de comercio de la accionante; y (iii) a la

Secretaría Distrital de Salud remitir el expediente completo del proceso administrativo llevado a cabo con relación al sellamiento del establecimiento de comercio “Panadería y Pastelería Tulipanes”.

6.1. Secretaría Distrital de Salud de Bogotá

27. El 30 de julio de 2024, la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, a través de su Oficina de Asuntos Jurídicos, informó que, a solicitud del interesado recibida con el radicado 20241000-004283-2, el doce (12) de marzo de 2024 se realizó una inspección en el establecimiento de comercio en cuestión. Durante esta inspección, se constató que en el interior del inmueble ya no había rebosamiento de aguas ni presencia de olores fétidos. Por lo tanto, la entidad levantó la medida sanitaria de seguridad que había sido aplicada mediante el acta número MH08S002375.

28. La autoridad distrital de salud añadió en su respuesta que el 18 de marzo de 2024 se realizó una visita de seguimiento al levantamiento de la medida sanitaria. En esta visita, el personal dictaminó un concepto sanitario favorable para el establecimiento “Panadería y Pastelería Tulipanes”, con un porcentaje de cumplimiento del 84.5%, según consta en el acta número AS02S064345.

6.2. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB

29. El 5 de agosto de 2024 la EAAB, a través de apoderado, remitió un acervo probatorio compuesto por registros fotográficos y boletines de las visitas e intervenciones que desplegó con relación a la problemática que dio lugar al amparo interpuesto por la actora. Así mismo, el apoderado de la entidad envió un pronunciamiento escrito frente al mencionado acervo probatorio.

30. En su respuesta al auto de pruebas, la empresa de servicios públicos relacionó, por medio de una tabla, la cronología de las peticiones y solicitudes que, desde marzo de 2020 hasta mayo de 2024, recibió con relación a la problemática del alcantarillado en el barrio San Carlos.

31. En particular, frente a la situación del inmueble en el que funciona el establecimiento de la accionante la EAAB manifestó que el rebosamiento de las aguas residuales al interior se

originó debido a la incapacidad de la caja domiciliaria para gestionar sus propios residuos. Lo anterior, dado que esta no cumplía con los estándares de la Norma Técnica NS-068 al no contar con trampa de grasas ni con la capacidad suficiente para la actividad desarrollada en él.

32. La EAAB enfatizó que, de acuerdo con el contrato de prestación de servicios públicos, una vez transcurridos los 3 años del plazo de garantía, es el usuario quien debe asumir las reparaciones en las acometidas individuales del inmueble. No obstante, si bien el usuario es el que asume el costo, la EAAB es la entidad facultada para intervenir en la red pública de alcantarillado y ejecutar materialmente las reparaciones en las acometidas del inmueble.

Fecha

Actividad

11 de noviembre de 2022

Mantenimiento, limpieza y sondeo del alcantarillado.

27 de diciembre de 2022

mantenimiento, reconstrucción y reposición del alcantarillado.

04 de agosto de 2023

En atención a una PQRS, la entidad realizó actividades de mantenimiento sobre el alcantarillado.

26 de enero de 2024

Mantenimiento, limpieza y sondeo del alcantarillado.

16 de febrero de 2024

Mantenimiento, limpieza y sondeo del alcantarillado.

11 de marzo de 2024

Mantenimiento, intervención con maquinaria, reconstrucción, reposición, limpieza y sondeo del alcantarillado.

15 de marzo de 2024

Mantenimiento, limpieza y sondeo del alcantarillado.

15 de mayo de 2024

Mantenimiento, limpieza y sondeo del alcantarillado.

34. Así mismo, la empresa de servicios públicos afirmó que, dentro de las actuaciones desplegadas, realizó la correspondiente obra civil en la zona, identificada con los avisos 2001385972 y 2001391905 del 11 de marzo de 2024, y procedió a romper el asfalto para poder ejecutar la correspondiente reparación de la red de alcantarillado en el sector y de la caja domiciliaria. En particular, frente a la obra civil en el sistema público de alcantarillado, el apoderado de la EAAB señaló qué:

“Personal operativo adscrito a la División Servicio Alcantarillado Zona 4, inspeccionó las redes Oficiales de Alcantarillado de la EAAB – ESP, evidenciando que la conexión domiciliaria fall[ó], esto conllev[ó] a utilizar maquinaria tal como mini cargador y/o compresor, y fue necesario fracturar el asfalto para llevar a cabo la reparación del tramo de Red Domiciliario, estas labores fueron ejecutadas mediante Avisos No. 2001385972 y 2001222332, atendiendo así el requerimiento interpuesto por la accionante. Cómo se puede constatar en el registro fotográfico: (...)”

35. Finalmente, como se citó previamente, la EAAB manifestó que el 25 de junio de 2024, a través de su personal de verificación adscrito a la División Servicio Alcantarillado Zona 4, realizó visita de seguimiento en la que se evidenció que las redes oficiales de alcantarillado se encontraban en normal funcionamiento hidráulico.

“ (...) A su vez el día 25 de junio del 2024, se envió personal de verificación adscrito a la División Servicio Alcantarillado Zona 4, a la KR 17 # 52 94 SUR, donde se inspecciono las redes Oficiales de Alcantarillado de la EAAB – ESP, evidenciando que estas al momento de la visita se encuentran en normal funcionamiento hidráulico, esta visita se realizó en compañía de la tutelante la señora Flor Ángela Granados, quien firmo (SIC) Boletín de visita”.

36. Dado lo anterior, la empresa de servicios públicos domiciliarios solicitó declarar carencia actual de objeto por hecho superado.

6.3. Flor Ángela Granados

37. Por su parte, la accionante no respondió al requerimiento de pruebas.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

38. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela seleccionado, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, y los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico

39. La señora Flor Ángela Granados presentó una acción de tutela para obtener el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la salud, en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. La accionante argumentó que el rebosamiento de aguas residuales en su establecimiento de comercio y la posterior clausura temporal por parte de la autoridad sanitaria afectaron directamente sus derechos, dado que su única fuente de sustento era la panadería que regentaba.

40. Al respecto, la EAAB indicó que ha realizado intervenciones parciales en el sistema de alcantarillado de la zona y que el origen de la problemática estaba en la conexión domiciliaria del establecimiento. Por su parte, la Secretaría Distrital de Salud defendió la medida de clausura como una acción sustentada en los hallazgos del establecimiento y necesaria para proteger la salud pública ante los riesgos de contaminación.

41. Sin embargo, previo al trámite de revisión, la EAAB realizó la intervención integral y necesaria en la red de alcantarillado, y la Secretaría Distrital de Salud levantó la medida sanitaria, lo que permitió la reapertura del establecimiento de la accionante. Este hecho implicará que la Corte Constitucional estudie la posibilidad de que se haya configurado una carencia actual de objeto por hecho superado.

42. Una vez realizado dicho estudio, si no se considera configurada la carencia actual de objeto o si, en todo caso, la Sala decide emitir un pronunciamiento de fondo, se deberá responder el siguiente problema jurídico:

¿Vulneran una empresa de servicios públicos domiciliarios y/o una autoridad sanitaria los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo de la propietaria de un establecimiento de comercio, cuando la primera no adopta las medidas necesarias para corregir de manera oportuna las fallas en el sistema de alcantarillado que generan un riesgo para la salud pública, y, en consecuencia, la segunda ordena la clausura temporal de dicho establecimiento, que por demás constituye la única fuente de sustento de la accionante y de su familiar?

3. Metodología de la decisión

43. Para abordar el presente caso, la Corte seguirá una metodología estructurada en tres etapas. En primer lugar, (i) se realizará un análisis de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, con un énfasis particular en el requisito de subsidiariedad, en atención a las consideraciones del juez de instancia para declarar la improcedencia del amparo. En segundo lugar, (ii) se revisará el concepto de carencia actual de objeto y las causales que la jurisprudencia constitucional ha reconocido para su configuración. Finalmente, (iii) se procederá a analizar el caso en concreto, con el propósito de determinar si existe carencia actual de objeto por hecho superado.

4. Análisis de procedencia de la acción de tutela

44. La acción de tutela está prevista en el artículo 86 de la Carta como un mecanismo judicial preferente y sumario para la protección inmediata de derechos fundamentales, que sólo procede ante la inexistencia de otros medios de defensa judicial idóneos y efectivos o ante la necesidad de evitar un perjuicio irremediable.

45. Debido a ese carácter urgente y residual, la procedencia de la tutela está supeditada a la satisfacción de unos presupuestos generales que el juez de tutela debe constatar antes de examinar el fondo del asunto: la legitimación de las partes, la inmediatez y la subsidiariedad, salvo que el caso amerite la protección transitoria de un derecho fundamental ante la eventual configuración de un perjuicio irremediable. A continuación la Sala estudiará la

satisfacción de tales presupuestos en el asunto bajo examen.

1.1. Legitimación por activa y por pasiva

46. En el presente caso la acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa y por pasiva, por las siguientes razones.

47. En cuanto a la legitimación por activa, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 prevé, en términos de legitimidad e interés, que la solicitud de amparo constitucional podrá ser promovida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante.

48. En el caso concreto, se acredita el cumplimiento de este requisito respecto de la accionante Flor María Granados, quien actúa en nombre propio y de su núcleo familiar, y acreditó, a través del respectivo certificado de cámara de comercio, ser la propietaria del establecimiento de comercio “Panadería y Pastelería Tulipanes”, el cual fue objeto de medida sellamiento por parte de la Secretaría Distrital de Salud. Ahora bien, aunque la señora Granados también refirió la presunta afectación de los derechos de sus trabajadores, cabe precisar que la actora no está legitimada para invocar la protección de los derechos de estos últimos, porque no está facultada para representarlos ni existen elementos indicativos de que esté actuando como agente oficiosa ante una eventual imposibilidad de tales personas para actuar por su cuenta.

49. En relación con la legitimación por pasiva, el artículo 5° del Decreto Ley 2591 de 1991, señala que el amparo procede contra toda acción u omisión de las autoridades que viole o amenace derechos fundamentales.

50. Este requisito se cumple en el presente asunto. Por una parte, el amparo se dirigió contra la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá a partir de sus actuaciones como autoridad local en materia de salud pública y en relación con el cierre del establecimiento de comercio de propiedad de la accionante. Por otra parte, la tutela también se formuló contra la EAAB, empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios cuya naturaleza jurídica corresponde a la de una empresa industrial y comercial del Distrito Capital de Bogotá. La accionante le atribuye a esta entidad la vulneración de sus derechos por no haber hecho las reparaciones en la red de alcantarillado cercana a su establecimiento.

51. En cuanto a la decisión del juez de primera instancia de vincular al trámite de la tutela a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Alcaldía Local de Tunjuelito, para este despacho se hace evidente que respecto de dichas entidades no se configura la legitimación en la causa por pasiva. Lo anterior debido a que, de acuerdo con el marco normativo aplicable señalado en la contestación a la acción de tutela, estas entidades no son las autoridades responsables por las acciones y omisiones que dieron lugar a la presunta vulneración de los derechos de la accionante. En esa medida, esta Corporación desvinculará del presente trámite a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Alcaldía Local Tunjuelito.

1.2. Inmediatez

52. El artículo 86 de la Constitución Política prevé que la acción de tutela podrá interponerse en todo momento y lugar. Por esta razón, no es posible establecer un término de caducidad cierto para presentar esta acción. Sin embargo, la Corte Constitucional ha precisado que el requisito de inmediatez exige que la solicitud de amparo se presente en un término razonable respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Esto porque, de otra forma, se desvirtuaría el propósito mismo de la acción de tutela, esto es, permitir una protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales.

53. En el presente caso se cumple con el requisito de inmediatez. Lo anterior, toda vez que señora Flor Ángela Granados interpuso la acción de tutela el 5 de marzo de 2024. Para esa fecha apenas habían transcurrido 4 días desde el cierre de su establecimiento y aún persistían los malos olores en sus inmediaciones.

1.3. Subsidiariedad

54. En este punto, es pertinente hacer una reflexión especial sobre el requisito de subsidiariedad, dado que el Juzgado Cincuenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá consideró que no se cumplió con este debido a que: (i) la accionante no interpuso recursos administrativos contra la medida sanitaria impuesta y (ii) tampoco inició una acción popular frente al funcionamiento de la red pública de alcantarillado del sector.

56. Adicionalmente, es claro que el juez de primera instancia en su análisis de procedibilidad

omitió evaluar si la interposición de recursos administrativos contra la medida sanitaria eran realmente mecanismos eficaces e idóneos para la protección de los derechos de la accionante. Esto teniendo en cuenta que: (i) sin una intervención por parte de la EAAB persistirían las razones que motivaron la decisión de sellar temporalmente el establecimiento de comercio y (ii) que la señora Granados manifestó no disponer de fuentes de ingresos alternativas para procurar la obtención de su sustento.

57. Ahora, frente al segundo aspecto señalado por la autoridad judicial para declarar improcedente la presente acción de tutela, si bien es cierto que la misma jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción popular es el mecanismo judicial idóneo y legalmente concebido para la protección de intereses colectivos, como es el caso de la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos domiciliarios o la afectación a la salubridad pública por la obstrucción a tuberías de alcantarillado, también es claro que, como se expondrá a continuación, en reiterada jurisprudencia esta Corte ha indicado que si la afectación de un presunto interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, entonces la acción de tutela es procedente, y prevalece sobre las acciones populares, y se convierte en el instrumento idóneo para el amparo de los derechos amenazados.

58. Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-1116 de 2001, unificó los criterios materiales de procedencia de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos. Tal unificación puede sintetizarse de la siguiente forma en lo que se ha denominado un juicio material de procedencia:

“(i) que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo (conexidad); (ii) que la persona que presenta la acción de tutela acredite –y así lo considere el juez– que su derecho fundamental, no el de otros, está directamente afectado (legitimación); (iii) que la afectación pueda considerarse cierta a la luz de las pruebas aportadas al expediente (prueba de la amenaza o violación), y (iv) que las pretensiones tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado (objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección)”.

59. En consonancia con lo anterior, en la misma Sentencia SU-1116 de 2001, esta Corte

estableció que, además de los cuatro requisitos previamente citados, para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es necesario que se aplique un juicio de eficacia sobre la acción popular para determinar de forma clara si es el mecanismo idóneo para amparar el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se requiere una orden judicial individual en relación con el peticionario, se busca prevenir un daño inminente o se pretende cesar los daños ya causados. En reiterada jurisprudencia, como las sentencias T-596 de 2017 y T-278 de 2021, esta Corporación ha señalado algunos criterios del denominado juicio de eficacia para determinar si la acción de tutela es procedente:

i. (i) Procedencia de la acción de tutela cuando el trámite de una acción popular en curso ha tomado un tiempo considerable.

() Procedencia de la acción de tutela por el no cumplimiento de una sentencia adoptada en el curso de una acción popular.

() Procedencia de la acción de tutela cuando, a pesar de alegar la violación simultánea de derechos colectivos y fundamentales, se evidencia una violación del derecho fundamental independiente del derecho colectivo.

() Procedencia de la acción de tutela cuando, por las circunstancias del caso, exista necesidad de ofrecer una respuesta judicial rápida por la presencia de sujetos de especial protección constitucional.

() Improcedencia de la acción de tutela cuando la controversia suscita un debate probatorio especialmente complejo.

60. Al realizar este análisis de subsidiariedad con el caso objeto de estudio, se hace evidente que dicho requisito de procedibilidad se daría por satisfecho. Lo anterior, toda vez que de acuerdo con la regla establecida en la Sentencia SU-1116 de 2001 para el juicio material de procedencia:

* Conexidad: a partir de lo expuesto por la accionante, hay una relación directa de consecuencialidad entre la problemática con el servicio público de alcantarillado, las motivaciones fácticas de la medida sanitaria impuesta sobre el establecimiento y sus

derechos a la salud y al mínimo vital de su núcleo familiar.

□ Legitimación: la señora Flor Ángela Granados, en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio “Panadería y Pastelería Tulipanes”, se ha visto directa e individualmente afectada por la medida sanitaria originada con ocasión de las fallas del sistema de alcantarillado en el sector en el que se ubica dicho negocio.

□ Prueba de la amenaza o violación: de acuerdo con lo expuesto por la accionante en el trámite del presente amparo, el establecimiento de comercio “Panadería y Pastelería Tulipanes” es el único medio del que dispone para obtener ingresos y sufragar sus necesidades básicas. No existe ningún elemento de juicio en el proceso que lleve a la Corte a desvirtuar la manifestación que en este sentido hizo la accionante.

□ Objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección: la pretensión de la acción de tutela, consistente en que por parte de la EAAB se garanticen las condiciones en la prestación del servicio público de alcantarillado para la reapertura del establecimiento, está encaminada directamente a resolver la situación individual de la señora Flor Ángela Granados con relación al mínimo vital.

61. Ahora bien, en cuanto al juicio de eficacia, esta Sala considera que en el presente asunto la accionante en todo caso alegó la violación de derechos fundamentales como consecuencia de las fallas en el sistema de alcantarillado. Aunque dicha situación puede estar relacionada con la afectación de un derecho colectivo, se concreta de manera independiente.

62. Finalmente, es importante destacar que los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo no son susceptibles de ser amparados mediante una acción popular, ya que estos no se encuadran como derechos colectivos. Adicionalmente, aunque la afectación de estos derechos fundamentales se deriva de la falla en la prestación eficiente del servicio público de alcantarillado, la acción popular seguiría siendo insuficiente para protegerlos. Esto debido a que los tiempos y cargas procesales de la acción popular resultarían ineficaces para brindar una protección oportuna a estos derechos fundamentales, lo que podría derivar en la configuración de un perjuicio grave y, eventualmente, irremediable para la accionante.

63. De este modo, a diferencia de lo declarado por el juez de primera instancia, esta Sala concluye que la acción de tutela objeto de estudio cumple con los requisitos formales de

procedibilidad y, en principio, ameritaría un pronunciamiento de fondo por parte del juez constitucional. No obstante, como se expondrá a continuación, los medios de prueba recaudados en el trámite de revisión permiten concluir que para el momento de proferir la presente sentencia se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado.

* 2. Análisis de la carencia actual de objeto por hecho superado

1. %1.1. El concepto de carencia actual de objeto

64. La acción de tutela fue prevista en la Constitución de 1991 como un procedimiento preferente y sumario al alcance de todas las personas, con el fin de brindar “protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. En ocasiones, sin embargo, la alteración o desaparición de las circunstancias que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos conlleva a que la acción de amparo pierda su razón de ser como mecanismo extraordinario de protección judicial. La jurisprudencia constitucional ha agrupado estos casos bajo la categoría de “carencia actual de objeto”.

65. De ese modo, es claro que la acción de tutela tiene como propósito proteger de manera efectiva los derechos fundamentales que se consideran vulnerados o en riesgo. Sin embargo, si la situación problemática se ha resuelto antes de que el juez emita su decisión, cualquier pronunciamiento adicional sería innecesario, ya que no tendría un efecto práctico. Este es el fundamento del concepto de “carencia actual de objeto”. Es decir, el juez de tutela no está para emitir opiniones o decisiones sin impacto cuando ya no existe una posible vulneración de derechos fundamentales por resolver.

66. Aun así, en algunas ocasiones, la Corte Constitucional puede utilizar un caso resuelto para clarificar el alcance de un derecho fundamental, delimitar las causales de flexibilización de los requisitos de procedencia de la acción o para abordar violaciones significativas de los derechos, incluso cuando el conflicto específico ya no está presente. Esto fue precisamente lo que se hizo en el caso en concreto al analizar el requisito de subsidiariedad en atención a la necesidad de referirse a las razones que presentó el juez de instancia para concluir la improcedencia del amparo por ausencia de este presupuesto.

1.2. Categorías de la carencia actual de objeto

68. El daño consumado corresponde a la situación en la que se afectan de manera definitiva los derechos de los ciudadanos antes de que el juez constitucional logre pronunciarse sobre la petición de amparo, es decir, ocurre el daño que se pretendía evitar con la acción de tutela. En este escenario, la parte accionada no redirigió su conducta para el restablecimiento de los derechos y cuando, en efecto, se constata la afectación denunciada, ya no es posible conjurarla.

69. El hecho superado se configura cuando en el trámite constitucional las acciones u omisiones que amenazan al derecho fundamental desaparecen por la satisfacción de la pretensión perseguida a través de la acción de tutela, producto del obrar voluntario de la entidad accionada. Bajo estas circunstancias la orden a impartir por el juez pierde su razón de ser porque el derecho ya no se encuentra en riesgo. Es importante precisar que en los casos de hecho superado le corresponde al juez de tutela constatar que: (i) efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente.

70. Finalmente, la jurisprudencia ha reconocido el hecho sobreviniente como una tercera fuente de la carencia actual de objeto. El hecho sobreviniente puede ser consecuencia de una modificación de la situación de hecho que motivó la acción de tutela; lo cual, deriva en la pérdida de interés del actor en la pretensión. El hecho sobreviniente es una categoría que ha demostrado ser de gran utilidad para el concepto de carencia actual de objeto, pues por su amplitud cubre casos que no se enmarcan en los conceptos tradicionales de daño consumado y hecho superado. El hecho sobreviniente remite a cualquier “otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío”.

71. La jurisprudencia ha declarado un hecho sobreviniente cuando: (i) el actor mismo es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora; (ii) un tercero -distinto al accionante y a la entidad demandada- ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental; (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada; o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la litis.

1.3. Deber de pronunciamiento del juez de tutela

72. En las sentencias SU-540 de 2007, T-205A de 2018 y SU-522 de 2019, la Corte Constitucional sistematizó la jurisprudencia sobre el deber de los jueces de tutela de pronunciarse de fondo, incluso en escenarios de carencia actual de objeto. Este deber se fundamenta en el principio normativo del Decreto 2591 de 1991, que prohíbe la emisión de fallos inhibitorios. A partir de ello, la Corte estableció las siguientes subreglas:

73. Daño consumado: cuando el daño ocurre durante el trámite de la tutela, es necesario que el juez de tutela, incluida la Corte Constitucional, se pronuncie sobre si hubo o no vulneración del derecho que dio origen a la acción. Además, dependiendo del caso, el juez puede considerar medidas adicionales, como: a) advertir a la autoridad o particular responsable para que no vuelva a cometer las acciones u omisiones que llevaron a conceder la tutela; b) informar al accionante o a sus familiares sobre las acciones legales a las que pueden recurrir para reparar el daño; c) enviar copias del expediente a las autoridades competentes; o d) proteger los derechos fundamentales afectados y tomar medidas para evitar que los hechos se repitan.

74. Hecho superado o situación sobreviniente: en principio, no es necesario que el juez de tutela se pronuncie de fondo si la situación se ha resuelto. Sin embargo, especialmente en el caso de la Corte Constitucional en sede de revisión, la autoridad judicial puede emitir un pronunciamiento de fondo si lo considera necesario para: a) señalar la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para evitar que se repitan los hechos; b) advertir sobre la inconveniencia de que la situación se repita, bajo riesgo de sanciones; c) corregir decisiones judiciales previas; o d) profundizar en la comprensión de un derecho fundamental.

75. En conclusión, la carencia actual de objeto implica que la acción de tutela pierde su propósito como mecanismo de protección judicial en el caso específico. Sin embargo, esto no implica que cualquier pronunciamiento del juez sea automáticamente irrelevante, sino que es necesario considerar las particularidades de cada caso.

2. Caso concreto

76. Luego de haber precisado la doctrina constitucional sobre la procedencia de la tutela

frente a la afectación de derechos fundamentales en conexidad con derechos colectivos, así como la doctrina sobre la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte procede a analizar la situación específica planteada en la presente acción de tutela.

77. Como quiera que la Sala concluyó que, a diferencia de lo expuesto por el juez de instancia, la acción de tutela formulada por la señora Flor Ángela Granados sí cumple los requisitos generales de procedencia, correspondería entrar a examinar de fondo si existió o no una vulneración o amenaza a sus derechos fundamentales.

78. No obstante, durante el trámite de revisión, la Corte constata que la situación problemática se ha superado. La EAAB llevó a cabo las reparaciones necesarias en la red de alcantarillado y la Secretaría Distrital de Salud levantó la medida de sellamiento, permitiendo la reapertura del establecimiento de la accionante. En efecto, tal y como obra en el expediente:

i. i) la Secretaría Distrital de Salud en el Oficio nro. OPTC-357/24 señaló que la medida sanitaria sobre el establecimiento de comercio “Panadería y Pastelería Tulipanes” fue levantada desde el 12 de marzo de 2024 mediante Acta nro.MH08S002375, adicionalmente, la autoridad distrital de salud.

Adicionalmente, en visita de seguimiento llevada a cabo el 18 de marzo de 2024 la autoridad distrital de salud dictaminó un concepto sanitario favorable para el establecimiento “Panadería y Pastelería Tulipanes” con un porcentaje de cumplimiento del 84.5%, según consta en el acta número AS02S064345.

) La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá aportó los boletines de visita y registros fotográficos de la obra civil ejecutada el 11 de marzo de 2024 sobre la red pública de alcantarillado en el sector, la cual se identificó con los Avisos nro. 2001385972 y 2001391905.

Así mismo, la empresa de servicios públicos, a través del pronunciamiento probatorio, afirmó que en visita de verificación del 25 de junio de 2024 el personal adscrito a la División Servicio Alcantarillado Zona 4 constató el correcto funcionamiento del sistema hidráulico; lo cual, según sostuvo la misma entidad, consta en el respectivo boletín de visita que incluso fue firmado por parte de la accionante.

79. Por lo anterior, en lo relativo a la tutela presentada por la señora Flor Ángela Granados, la Corte declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.

80. Por último, la Sala considera que en esta ocasión no es necesario hacer un un pronunciamiento de fondo, pues no se presenta ninguna de las condiciones establecidas en la sentencia SU-522 de 2019 que justificarían la intervención del juez de tutela en el contexto de carencia actual de objeto por hecho superado. No obstante, la Sala sí realizó el análisis de procedibilidad con el fin de aclarar lo señalado por el juez de primera instancia respecto al requisito de subsidiariedad y la procedencia de la acción de tutela cuando, además de intereses colectivos, también se ven afectados los derechos fundamentales del accionante, los cuales no pueden ser protegidos eficazmente a través de otros medios judiciales ordinarios. En este sentido, conforme a lo establecido en la sentencia SU-1116 de 2001, la tutela es procedente cuando la afectación de los derechos fundamentales del accionante tiene una relación de conexidad con un derecho colectivo, siempre que no exista otro mecanismo judicial idóneo para garantizar su protección.

III. DECISIÓN

En mérito de lo ex