

República de Colombia



Corte Constitucional
Secretaría General

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

Oficio N° A-2382/2016

Doctora

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Secretaria Jurídica

Presidencia de la República

Calle 7 No.6-54

Ciudad

REFERENCIA: **Auto 368 de 2016.** Solicitud de apertura de incidente de desacato frente al presunto incumplimiento de las órdenes generales de la Sentencia **T-762 de 2015**. Expediente **T-3927909 AC**. Acción de tutela instaurada por **DIOSEMEL QUINTERO BAYONA, VÍCTOR JULIO CARDONA HERNÁNDEZ, EMIRO DE JOSÉ MARTÍNEZ ARROYO, LEOVIGILDO YÁNEZ ROMERO, JUAN ESTEBAN RESTREPO, HERNÁN RODRÍGUEZ MALDONADO Y ALBERTO CHANAGA ANAYA** contra **EPMSC, CÁRCEL MODELO DE BUCARAMANGA - PABELLÓN CUARTO Y OTROS**.

Respetada doctora Pardo:

En cumplimiento de lo ordenado mediante Auto 368, fechado el diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciséis (2016), por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**, cuya parte pertinente se transcribe a continuación, pongo en su conocimiento el contenido del mismo:

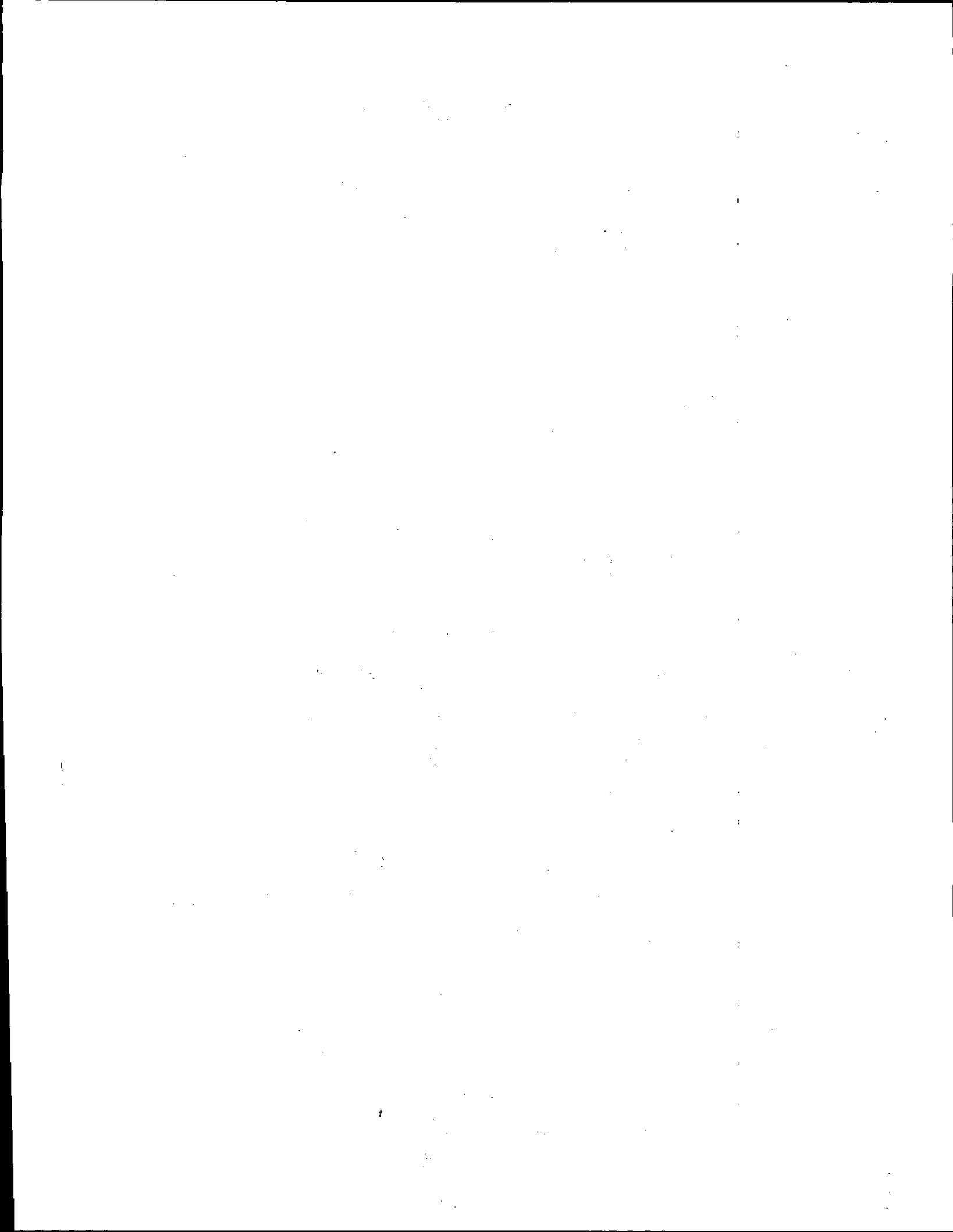
"Primero. RECHAZAR la solicitud de incidente de desacato formulada por Orlando J. Rodríguez P. y otros internos reclusos en la Cárcel Modelo de Bucaramanga, por las razones expuestas en este auto.

Segundo. ATRIBUIR a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá la facultad para conocer de los incidentes de desacato que se promuevan para lograr el cumplimiento de las órdenes generales emitidas en la **Sentencia T-762 de 2015**, hasta tanto esta Corporación decida reasumir el seguimiento correspondiente o se haya declarado superado el Estado de Cosas Inconstitucional reiterado en esa providencia.

En desarrollo de su actividad, los días 9 de diciembre y 9 de junio de cada año desde este momento hasta cuando se declare la superación del Estado de Cosas Inconstitucional o esta Corporación asuma el seguimiento al cumplimiento del fallo, deberá remitir a esta Sala una relación de los incidentes presentados, tramitados y decididos, y en ella identificará a los solicitantes y las razones que se denuncian, como los motivos para abrir o no el incidente de desacato.

Tercero. ADVERTIR a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá que el trámite de los incidentes de desacato que se promuevan para lograr el cumplimiento de las órdenes generales emitidas en la **Sentencia T-762 de 2015**, deben atender a la naturaleza estructural y compleja de las mismas, en los términos expuestos en el fundamento jurídico 27 de esta providencia. Deberán ser convocadas para que se pronuncien sobre el cumplimiento de la entidad acusada y emitan su concepto sobre él, la Defensoría del Pueblo, el Grupo Líder de seguimiento, la Procuraduría General de la Nación y la Presidencia de la República.

Calle 12 No. 765 Palacio de Justicia 2° piso Bogotá D. C.
Tel. 3506200 Ext. 3203 y 3208 Fax. 3567552



República de Colombia



Corte Constitucional
Secretaría General

Consecuentemente con el fundamento jurídico 27 de esta providencia, el cumplimiento de la **Sentencia T-762 de 2015** será evaluada en términos del aporte a la estrategia de superación del ECI o de la renuencia a participar, coordinada y armónicamente en ella. En ningún caso la valoración versará sobre el estado del cumplimiento global de lo dispuesto en la **Sentencia T-762 de 2015**, por estar a cargo de esta Corporación.

Cuarto. REQUERIR [...] a la Presidencia de la República para que frente a solicitud de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá emitan concepto sucinto, concreto y preciso sobre la participación en la estrategia de superación del ECI de la entidad denunciada como incumplida. El término para proferir el concepto respectivo será de dos (2) días hábiles.

[...]

Sexto. FACULTAR [...] a la Presidencia de la República para que promuevan en resguardo de la estrategia de superación del ECI, ante Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, incidente de desacato contra las entidades de las que perciban una actitud negligente que obstaculice el logro de los objetivos estructurales condensados en la **Sentencia T-762 de 2015**.

[...]

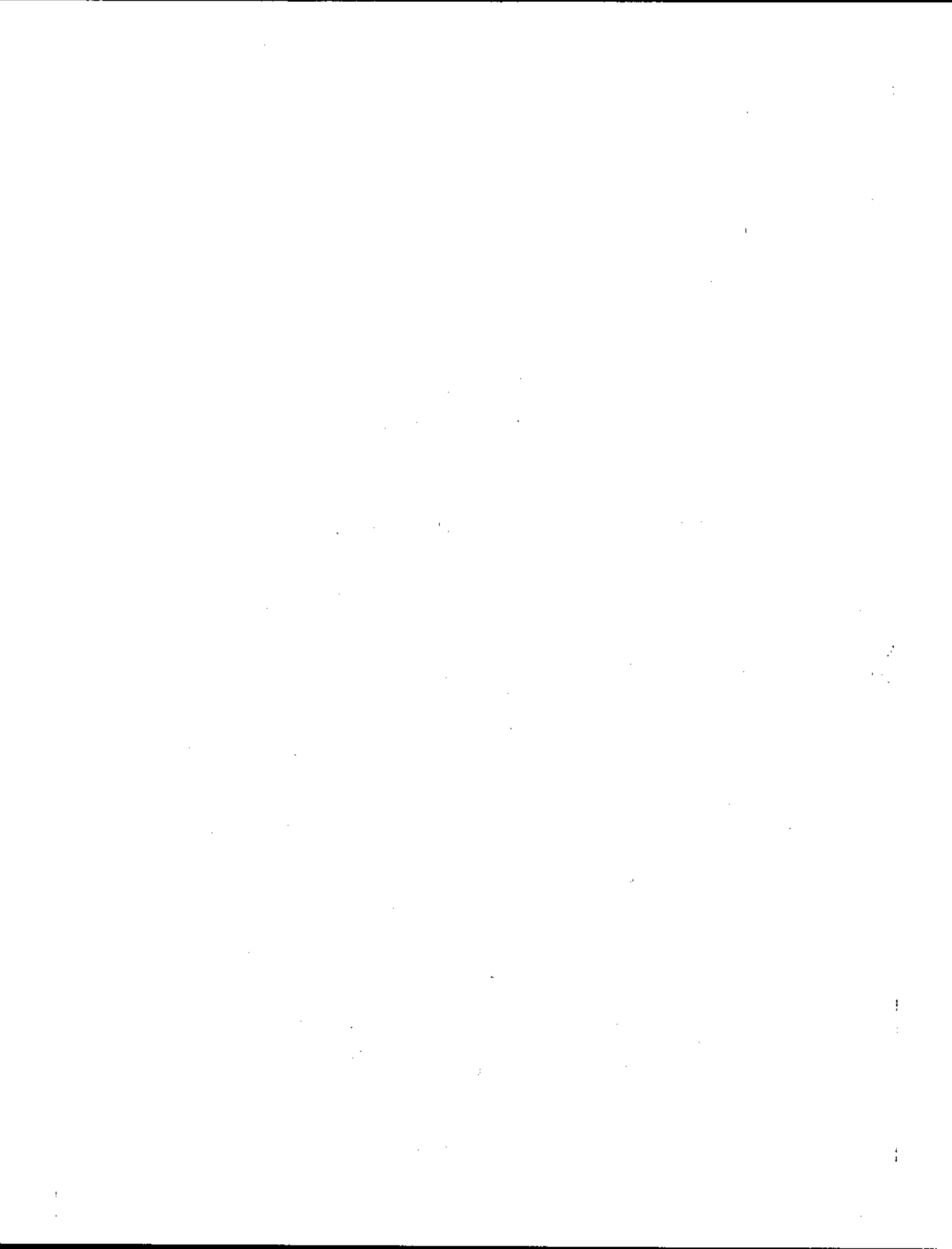
Duodécimo. REMITIR a la Defensoría del Pueblo una copia del escrito radicado por Orlando J. Rodríguez P. y otros internos reclusos en la Cárcel Modelo de Bucaramanga, para que en lo que atañe a la creación de programas de atención a los internos que cumplen una pena privativa de la libertad en su domicilio, considere esta medida particular como una propuesta dentro del marco de la estrategia de superación al ECI, y que Grupo Líder del Seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015, en su desarrollo, considere su viabilidad.

Decimotercero. COMUNICAR a través de la Secretaría General de esta Corporación la presente decisión a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Presidencia de la República, en calidad de líderes del seguimiento a la **Sentencia T-762 de 2015**. Esta última, a través del Ministerio del Interior, le dará difusión a este auto mediante su publicación en la página web www.politicacriminal.gov.co.

Atentamente,


MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaría General

Anexo: - Copia del mencionado auto, en 15 folios.
MVSM/MBV/YMS



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Auto 368 de 2016

Referencia: Expediente T-3927909 y acumulados. Solicitud de apertura de incidente de desacato frente al presunto incumplimiento de las órdenes generales de la Sentencia T-762 de 2015.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, profiere este auto con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

1. El 16 de diciembre de 2015 la Sala Quinta de Revisión de esta Corporación profirió la Sentencia T-762 de 2015, en la que reiteró el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI-, declarado en la Sentencia T-388 de 2013, bajo la premisa de que la desarticulación de la política criminal engendra la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de aquellas personas privadas de la libertad.

2. El 21 de julio de 2016, la Secretaría General remitió a este despacho la solicitud que hicieron Orlando J. Rodríguez P. y otros internos reclusos en la Cárcel Modelo de Bucaramanga¹. Sostienen que uno de los principales hallazgos de la Sentencia T-762 de 2015 es que el uso excesivo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad ha agudizado la crisis de la política criminal. Destacan que en razón de ello esa providencia recalcó que resulta imprescindible volver a hacer de ellas un mecanismo excepcional.

Describieron la decisión judicial en mención e hicieron referencia a sus fines y principales constataciones. Según su interpretación², esta Corporación acogió las recomendaciones hechas por algunos intervinientes dentro del trámite de los 18

¹ Establecimiento Penitenciario accionado en los expedientes T-3.927909 y T-3.977.802, seleccionados para revisión y resueltos en la Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

² Que no responde por completo al contenido ni a las decisiones de esta Sala en la sentencia T-762 de 2015, como se explicará en las consideraciones de esta providencia.

expedientes acumulados, en el sentido de (i) permitir excarcelaciones parciales, (ii) dar libertad temprana a quienes hubieran cumplido 2/3 de la pena, (iii) excarcelación de personas en situación de discapacidad, (iv) excarcelación de personas enfermas que requieran tratamientos no suministrados al interior de las cárceles; (v) el cierre de algunos establecimientos y (iv) la prohibición de nuevos ingresos a los centros de reclusión.

Con fundamento en lo anterior, y preocupados por la expedición de la Ley 1786 de 2016, que consideran regresiva en ese sentido, los interesados hicieron las siguientes 4 peticiones puntuales a esta Corporación:

2.1. Que se declare el desacato por el incumplimiento de las órdenes de la **Sentencia T-762 de 2015** y se impongan las sanciones correspondientes al Congreso de la República, al Gobierno Nacional, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de la Presidencia, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Defensoría del Pueblo, al Comité Interdisciplinario, a la Unidad de Servicios Penitenciarios –USPEC-, a la Procuraduría General de la Nación, a los ententes territoriales y a los Juzgados de Ejecución de Penas y medidas de seguridad. La razón fundamental es que con la expedición de la Ley 1786 del 1° de Julio de 2016³, se desconoció lo ordenado en la **Sentencia T-762 de 2015**⁴ frente a las medidas de aseguramiento.

2.2. Que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1786 de 2016, que prolongó la amenaza a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y que la Corte encontró contraria a la Constitución en la **Sentencia T-762 de 2015**.

2.3. Que se den *“órdenes superiores para que los jueces de garantías y jueces de ejecución de penas, acept[en] que el domicilio del interno es un apéndice de la cárcel, que los peajes intermunicipales son las rejas de vigilancia territorial y que las oficinas de emigración del país son la puerta de seguridad principal que tiene esta cárcel llamada TERRITORIO NACIONAL y que a los entes territoriales se les obligue a crear programas de atención y tratamiento para los internos reclusos en sus hogares, programas de inclusión social establecidos en sus planes de desarrollo; pues como vamos el Estado va a terminar construyendo una MURALLA en toda la frontera de nuestro territorio y no seríamos un Estado Social de Derecho sino un panóptico nacional general.”*

2.4. Como medida provisional, solicitan que se adopten las medidas requeridas en la petición, conforme el Decreto 2591 de 1991.

2.5. En forma subsidiaria, pidieron que se vincule a la Defensoría del Pueblo y dar traslado de este escrito a la Corte Interamericana, en calidad de *“denuncia”* y que esta última se pronuncie sobre la expedición de la Ley 1786 de 2016 y adopte las medidas cautelares correspondientes, debido a las condiciones de

³ “Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015.”

⁴ Según los solicitantes: *“La Sentencia T-762 de 2015 fue completamente contrariada por el Congreso de la República y todos los enunciados en la referencia de este desacato cuando el pasado 17 de junio, mediante ley se modifica los términos de la ley 1760 de 2015 hacen que los tutelados sean renuentes a cumplir con lo ordenado por ustedes”.*

“*prisión perpetua*” a las que están sometidas las personas sindicadas en Colombia.

II. CONSIDERACIONES

Una a una la Sala considerará las solicitudes efectuadas por los internos de la Cárcel La Modelo de Bucaramanga. Sus peticiones se sustentan en su preocupación por el cumplimiento de la **Sentencia T-762 de 2015**. Por ende, este auto reiterará las consideraciones que esta Corporación ha expuesto sobre el cumplimiento de las sentencias de tutela y los mecanismos con los que cuenta el ciudadano y el funcionario judicial para lograrlo.

Aclarado lo anterior, se establecerá la postura de esta Corporación frente al trámite de incidentes de desacato en el marco de un Estado de Cosas Inconstitucional –ECI–, a través de las experiencias más notables en el tema, para resolver en concreto las solicitudes efectuadas por los interesados.

Mecanismos para hacer efectivos los fallos de tutela. Cumplimiento e Incidente de Desacato.

1. El objetivo de la acción de tutela es la contención de las conductas que puedan comprometer en forma inminente los derechos fundamentales de las personas en Colombia, para materializar las garantías subjetivas previstas en la Constitución cuando éstas sean desconocidas. La orden judicial emitida en la sentencia de tutela recompone en concreto la relación que existe entre el titular del derecho fundamental, su alcance y la persona obligada a actuar o a abstenerse de hacerlo para garantizarlo o respetarlo.

Sólo a través del cumplimiento del fallo de tutela es que, en últimas, se restablece el ejercicio y goce de los derechos afectados, una vez el juez declara su vulneración y señala la vía para salvaguardarlos. Por el contrario, la inobservancia de las órdenes de tutela y de lo resuelto por el funcionario judicial, además de mantener la vulneración de los derechos fundamentales sobre los que recae el amparo, comporta el desconocimiento de la Constitución, dado que su incumplimiento:

“frustra la consecución material de los fines esenciales del Estado, como son la realización efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, el mantenimiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Preámbulo, arts. 1º y 2º). Y (...) contraría, además de las normas constitucionales que regulan la acción de tutela y el derecho infringido, también aquellas que reconocen en el valor de la justicia y en los derechos al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, pilares fundamentales del modelo de Estado Social de Derecho (arts. 29, 86 y 230)”⁵.

⁵ Ver Sentencia SU-1158 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Auto 010 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y Auto 222 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: “*incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad porque: (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental*”

Y es que en reiteradas oportunidades se ha destacado que el acceso a la administración de justicia es un derecho que no se reduce al planteamiento de controversias ante los funcionarios judiciales o a la pronta determinación de las mismas⁶. También implica que lo resuelto en el seno de la jurisdicción sea exigible y acatado por aquellos sobre quienes recaen las órdenes emitidas⁷, pues de lo contrario los mecanismos de acción judicial carecerían de sentido.

2. El Decreto 2591 de 1991, con el ánimo de hacer efectivo el amparo de los derechos fundamentales ordenado por los jueces de la República, prevé en su artículo 29 que todo fallo de tutela debe contener necesariamente:

"1. La identificación del solicitante. // 2. La identificación del sujeto o sujetos de quien provenga la amenaza o vulneración. // 3. La determinación del derecho tutelado. // 4. La orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela. // 5. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que en ningún caso podrá exceder de 48 horas. // 6. Cuando la violación o amenaza de violación derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto."

Entonces, la regulación de la acción de tutela impone al juez establecer las circunstancias de modo y tiempo en las que habrá de actuar la administración o los particulares, según sea el caso, para garantizar el ejercicio del derecho fundamental lesionado. Ha de definir la actuación, abstención o el conjunto de ellas que de conformidad con los presupuestos fácticos de la acción, sean necesarias, pertinentes y suficientes para ese fin. Aquellas compondrán el sustrato sobre el cual se debe predicar y evaluar el cumplimiento o incumplimiento de la decisión judicial.

Según lo preceptúa el mismo decreto, conviene recordar, el fallo que resuelve una acción de tutela siempre es de inmediato cumplimiento⁸, dada la situación

tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia"

⁶ Auto 222 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. "Cumplir con las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho. El derecho a acceder a la justicia implica, para ser real y efectivo, al menos tres obligaciones: (i) la obligación de no hacer del Estado (deber de respeto del derecho), en el sentido de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización y de evitar tomar medidas discriminatorias respecto de este acceso; (ii) la obligación de hacer del Estado (deber de protección del derecho), en el sentido de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho; y (iii) la obligación de hacer del Estado (deber de realización del derecho), en el sentido de facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y hacer efectivo su goce."

⁷ Auto 222 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Refiere al respecto, entre otras, las Sentencias T-553 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-096 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸ "ARTICULO 27.-Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. // Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. //Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. // En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las

apremiante del actor, que es la que en últimas habilita la intervención, excepcional y residual, del juez constitucional con el propósito de conjurar una amenaza contundente y grave que se ciñe sobre las garantías constitucionales de aquel.

3. En una interpretación conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva, que se desprende de aquel al acceso a la administración de justicia, el cumplimiento de la sentencia es la meta del proceso constitucional que promueve cualquier acción de tutela.

En la **Sentencia C-180 de 2014**⁹ el derecho a la tutela judicial efectiva se concibió como la garantía según la cual se impone a las autoridades estatales hacer efectiva la decisión que se emitió al acudir al aparato de administración de justicia¹⁰, de forma que *"comporta el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas."* El cumplimiento de la sentencia debe alcanzarse *"aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos"*¹¹.

Los jueces de primera instancia¹² están dotados con amplias facultades para adoptar medidas que conduzcan al cumplimiento de sus decisiones de tutela¹³. Solo cuando lo ordenado en la sentencia se materializa y los derechos fundamentales de los accionantes se encuentran amparados, efectiva y materialmente, en los precisos términos dispuestos por el juez o cuando las causas de la amenaza inicial desaparecen, cesa la competencia del *a quo* en el asunto concreto que se sometió a su conocimiento¹⁴.

4. La competencia para buscar el cumplimiento de la sentencia de tutela es, por regla general, del juez constitucional de primera instancia, aun cuando la orden de la que se trate la haya proferido el juez de segunda instancia o incluso esta Corporación en sede de revisión¹⁵.

causas de la amenaza." También **ARTICULO 31.-Impugnación del fallo.** *Dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato."*

⁹ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁰ Sentencias T-553 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-406 y T-1051 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹ Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹² Sentencia T-458 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. *"La autoridad que brindó la protección tiene competencia para la efectividad del amparo al derecho conculcado. Como principio general, es el Juez de primera instancia el encargado de hacer cumplir la orden impartida, así provenga de fallo de segunda instancia o de revisión, ya que mantiene la competencia hasta tanto no se cumpla la orden a cabalidad."* Ver además Autos 270 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y 060 de 2014 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez: *"(i) cuando ha habido manifiesto incumplimiento de las decisiones de tutela, sin que los jueces de primera instancia hayan podido adoptar las medidas que hagan efectiva la orden de protección, (ii) o dichas medidas han sido insuficientes o ineficaces, o (iii) cuando, en presencia de un estado de cosas inconstitucional, que afecta a un conjunto amplio de personas, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones, de acuerdo con las circunstancias de una situación que se prolonga en el tiempo."*

¹³ Sentencia SU-1158 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁴ Decreto 2591 de 1991. Artículo 27. Inciso final: *"el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza"*. Además Auto 032 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez: *"mantiene la competencia hasta tanto no se cumpla la orden a cabalidad"*.

¹⁵ Autos 178 de 2008 M.P. Jaime Araújo Rentería y 032 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

*"[C]orresponde al juez de primera instancia, conforme con las normas que regulan la acción de tutela, adoptar las medidas necesarias para que el fallo de tutela se cumpla, así como conocer de los incidentes de desacato por el desconocimiento de las órdenes dadas, para garantizar la protección de los derechos fundamentales, tanto en el caso en que la decisión sea tomada por el juez de segundo grado, como por la Corte Constitucional en sede de revisión."*¹⁶

Así lo ha determinado el Decreto 2591 de 1991 y jurisprudencia, que adicionalmente ha sostenido que la competencia del juez de primera instancia en la materia "(i) obedece a una interpretación sistemática del decreto 2591 de 1991, (ii) genera claridad en términos de seguridad jurídica, al desarrollar el principio de igualdad en los procedimientos judiciales, (iii) está en armonía con el principio de inmediación del trámite de tutela y, (iv) protege la eficacia de la garantía procesal en que consiste el grado jurisdiccional de consulta"¹⁷.

No obstante lo anterior, en casos excepcionales¹⁸, esta Corporación ha precisado que ella conserva tal potestad para buscar por sí misma el cumplimiento de sus sentencias:

*"(i) cuando ha habido manifiesto incumplimiento de las decisiones de tutela, sin que los jueces de primera instancia hayan podido adoptar las medidas que hagan efectiva la orden de protección, (ii) o dichas medidas han sido insuficientes o ineficaces, o (iii) cuando, en presencia de un estado de cosas inconstitucional, que afecta a un conjunto amplio de personas, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones, de acuerdo con las circunstancias de una situación que se prolonga en el tiempo."*¹⁹

En otras palabras, en ciertas circunstancias particulares, la Corte conserva la competencia preferente para efectuar el seguimiento de sus determinaciones, bien sea porque el juez de primera instancia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste o por la magnitud, en términos cualitativos, de las órdenes emitidas. Recurrentemente en la sentencia esta Corporación precisa si asume el seguimiento al cumplimiento de la determinación proferida, si es de su interés hacerlo.

¹⁶ Sentencia T-280A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷ Auto 136A de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁸ Auto 070 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. "Muy excepcionalmente la Corte Constitucional mantiene la competencia para asegurar el cumplimiento del fallo, en asuntos intrincados o de gran trascendencia social, por ejemplo en relación con las órdenes complejas dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional, la Sala Tercera de Revisión, después de proferida la sentencia T-025 de 2004, conserva la competencia para adoptar determinaciones que permitan ajustar las órdenes complejas originalmente dictadas a las nuevas circunstancias que se puedan presentar, todo con miras a garantizar el goce efectivo del derecho fundamental amparado y sin modificar la decisión ni el sentido original y esencial de la orden impartida que hizo tránsito a cosa juzgada".

¹⁹ Autos 032 de 2013M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y 060 de 2014 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

5. Los artículos 23²⁰, 27²¹ y 52²² de la misma normativa disponen que ante el incumplimiento de una orden emitida en un fallo de tutela, el beneficiario puede solicitar, de manera simultánea o sucesiva: (i) su cumplimiento, por medio del denominado **trámite de cumplimiento**, y/o (ii) la imposición de sanciones a la autoridad renuente, a través del **incidente de desacato**²³. Ninguno de estos mecanismos es condición para interposición del otro.

Pese a que uno y otro son mecanismos para asegurar que los derechos fundamentales del afectado sean restablecidos, la Corte Constitucional ha hecho énfasis en que existen diferencias significativas entre ambos:

*"(i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal. // (ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva. // (iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia. // (iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público."*²⁴

No puede perderse de vista que el deber constitucional y legal del juez de tutela de primera instancia es perseguir la satisfacción de lo ordenado. Y aun cuando los interesados pueden optar por alguno de estos dos mecanismos o acudir a ambos, lo cierto es que *"el desacato [con la connotación sancionatoria que tiene,] no puede desplazar la principal obligación del juez constitucional que consiste en hacer cumplir la orden de tutela"*²⁵.

Con todo la Sala Plena de esta Corporación precisó que para lograr el cumplimiento del fallo de tutela el principal instrumento a disposición del juez es el trámite de cumplimiento. *"El desacato es un instrumento accesorio para este [mismo] propósito, que si bien puede propiciar que el fallo de tutela se cumpla,*

²⁰ "Artículo 23. Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible. // Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. (...). Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción. // En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto."

²¹ Citado previamente.

²² "Artículo 52. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. // La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción."

²³ Sentencia T-604 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁴ Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. Además se señaló que "Ante la circunstancia objetiva de que una orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela se incumpla, el Decreto 2591 de 1991 prevé dos tipos de reglas: unas, relativas a la protección del derecho tutelado y al cumplimiento del fallo, contenidas en su Capítulo I, sobre "Disposiciones generales y procedimiento"; y, otras, relacionadas con las sanciones imponibles a quienes sean responsables de dicho incumplimiento, contenidas en el Capítulo V, sobre "Sanciones"

²⁵ Sentencia SU-1158 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

no garantiza de manera necesaria que ello ocurra y que, además, se funda en una responsabilidad subjetiva, pues para imponer la sanción se debe probar la culpabilidad (dolo o culpa) de la persona que debe cumplir la sentencia."²⁶

6. Sobre el incidente de desacato esta Corporación se ha pronunciado en muchas oportunidades. En todas ha destacado que tiene una naturaleza coercitiva²⁷ y es una "*manifestación del poder disciplinario del juez*"²⁸. Para llevar a la autoridad pública que no ha cumplido un fallo de tutela a que acate sus órdenes, emplea en forma, en principio, simbólica la imposición de arresto o de una sanción monetaria y al encontrar la evidencia de un incumplimiento culpable, lo aplica.

La coerción, en el incidente de desacato en materia de acción de tutela, es un medio para lograr el cumplimiento de lo ordenado. Jamás será un fin en sí mismo, según se ha resaltado²⁹.

El incidente de desacato, cuyo objetivo es únicamente la satisfacción de lo ordenado, encuentra como marco de acción la parte resolutive de la sentencia que concede un amparo constitucional. Las órdenes son el límite que encuentra quien formula el incidente y el juez³⁰. Éste no puede modificarlas ni redefinir su alcance, pero sí "*proferir órdenes adicionales a las inicialmente adoptadas o introducirle ajustes, siempre y cuando se respete el alcance del amparo y el principio de la cosa juzgada*"³¹, con el único fin de hacer efectiva la protección a los derechos fundamentales que fueron amparados.

El juez debe verificar si se incumplió la orden de tutela y si se puede atribuir responsabilidad subjetiva a la autoridad que dejó de acatarla, conclusión a la que puede llegar solo después de explorar las razones por las cuales se desconoció el fallo de tutela. Si no hay justificación válida para la inobservancia de la sentencia y por el contrario se encuentra que el funcionario no fue lo suficientemente diligente en el acatamiento de lo ordenado, se debe fijar la sanción en forma proporcional y razonable.

A pesar de que su orientación es la materialización de la protección constitucional a favor de una persona, la cual debe brindarse en forma ágil³², el trámite del incidente de desacato debe resguardar, como la acción de tutela que le da origen, todas las garantías ligadas al debido proceso. En principio, solo puede considerarse el desacato "*cuando lo ordenado por la autoridad no se ha ejecutado, o cuando ha sido ejecutado de manera incompleta, o en aquellos casos en los que al ejecutar, se ha cambiado o malentendido la decisión judicial*"³³ y cuando este incumplimiento es imputable a la autoridad contra la cual se formuló.

²⁶ Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁷ Auto 320 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁸ Sentencia T-399 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁹ Sentencia T-171 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto.

³⁰ Sentencia T-280A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sin embargo, como lo sostuvo la Sentencia T-652 de 2010. "*(iv) el juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida[16], salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado*"

³¹ Sentencia T-280A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³² Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

³³ Sentencia T-399 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

El procedimiento que sigue el trámite de desacato está caracterizado por cuatro etapas. La primera es la de comunicación a la persona que es acusada del incumplimiento, para efectos de que exponga si acató la orden y en caso negativo exponga las razones y presente su defensa. La segunda, es la etapa probatoria en la que deben practicarse las pruebas solicitadas. La tercera, la toma de la decisión, que sin lugar a dudas debe ser notificada a la parte solicitante y a la denunciada. La cuarta se da siempre que la decisión sea desfavorable al acusado del incumplimiento, y consiste en la remisión del expediente ante el superior, en consulta³⁴.

7. En la **Sentencia C-367 de 2014**³⁵, se recordó que conforme al artículo 53 del Decreto 2591 de 1991, además de las sanciones ligadas al desacato, el incumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela acarrea *“tres tipos de responsabilidad penal imputables a la persona que incumple el fallo de tutela y al juez. Sea por incumplir el fallo de tutela o por repetir la acción o la omisión que dio lugar a la tutela, la persona puede incurrir en el delito de fraude a resolución judicial. Por incumplir con las funciones dadas por este decreto, el juez puede incurrir en el delito de prevaricato por omisión”*; entre dichas funciones claramente está el logro del cumplimiento del fallo.

Incidentes de desacato en Estados de Cosas Inconstitucionales.

8. Los eventos en los cuales la Corte Constitucional conserva competencia y las facultades disciplinarias³⁶ para promover el cumplimiento de sus sentencias, se han enlistado en la jurisprudencia y son excepcionales³⁷. Son situaciones particulares en las que, en pro del restablecimiento efectivo de los derechos que se han amparado, resulta imprescindible la intervención de esta Corporación.

La intervención de la Corte Constitucional es razonable cuando la gestión del juez de primera instancia ha sido o puede ser notablemente insuficiente, por el nivel de incidencia que ha mostrado o porque, presumiblemente, tendrá dificultades en relación con las órdenes de las que se trate o con sus destinatarios.

Esta Corporación asumirá el cumplimiento de sus propias determinaciones cuando, a primera vista, sea posible concluir que persiste la vulneración de los

³⁴ Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

³⁵ M.P. Mauricio González Cuervo. En ella la Sala Plena de esta Corporación analizó la constitucionalidad del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

³⁶ Sentencia T-763 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada en la Sentencia T-025 de 2007 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

³⁷ Autos 149A de 2003, 010, 045, 050 y 185 de 2004, 176, 177 y 184 de 2005, 201 de 2006, 256 de 2007, 243 y 271 de 2009, 094 de 2012, 158 de 2013 y 222 de 2016. Coinciden en afirmar que la competencia de la Corte para hacer seguimiento al cumplimiento de sus providencias judiciales se da *“[s]iempre que exista una justificación objetiva, razonable y suficiente para ello, como ocurre por ejemplo, cuando se está frente a alguno de los siguientes presupuestos: (i) Que el juez de primera instancia no cuente con instrumentos, o que teniéndolos no adopte las medidas necesarias para hacer cumplir el fallo de revisión de la Corte Constitucional; (ii) Cuando hay un incumplimiento manifiesto por alguna de las partes sobre la parte resolutoria de la sentencia y el juez de primera instancia no haya podido adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos fundamentales; (iii) Cuando el juez ejerce su competencia de velar por el cumplimiento, pero la inobediencia persiste; (iv) Cuando la desobediencia provenga por parte de una alta corte; (v) Cuando la intervención de la Corte Constitucional sea imperiosa para lograr el cumplimiento del fallo; (vi) Cuando se esté en presencia de un estado de cosas inconstitucionales y la Corte haya determinado realizar un seguimiento del cumplimiento de su propia decisión”*.

derechos fundamentales amparados, en la medida en que el juez de tutela, por cualquier motivo, no ha podido adoptar las medidas efectivas del caso para asegurar el cumplimiento de las órdenes, o aquellas en la práctica han resultado insuficientes o ineficaces para contener la afectación ya reconocida. Se trata de casos en los cuales pese al despliegue de la competencia del juez de primera instancia, las órdenes no se han cumplido.

Lo hará también en los casos en que la orden, bien por su destinatario o bien por la complejidad de la misma, pueda desbordar la capacidad del juez de instancia para restablecer los derechos desconocidos. Se trata básicamente de dos eventos precisos. El primero, cuando la orden de revisión se dirija contra una Alta Corte³⁸, en resguardo material de los principios de autonomía e independencia judicial. El segundo, cuando la orden de tutela se haya emitido en el marco de un ECI.

9. En forma reiterada se ha reconocido que esta Corporación, a través de sus Salas de Revisión, tiene competencia excepcional para conocer de los incidentes de desacato promovidos para lograr el cumplimiento de alguna de las sentencias en las que ha declarado un ECI, cuando en ella se haya reservado la facultad de seguimiento; puede hacerlo *"excepcional y específicamente, reservándose la competencia, como se hizo por ejemplo en la sentencia T-025 de 2004, para garantizar la efectividad de las órdenes complejas dictadas para superar un estado de cosas inconstitucional."*³⁹

10. Cabe recordar que a la declaratoria de un ECI la precede la constatación de un panorama de múltiples afectaciones a los derechos fundamentales de una población numerosa, a causa de la inoperancia del aparato estatal entendido como un todo sistémico. La sigue la emisión de órdenes complejas y particulares que propenden por restaurar el orden constitucional.

Las órdenes complejas son de tipo estructural y apuntan a señalar el camino para que las autoridades públicas puedan llegar a superar las falencias que causan la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales afectados. Se dirigen no solo a una entidad, sino que como parte de una estrategia de superación de esa anómala situación, se orientan a corregir elementos propios del diseño o la ejecución de políticas públicas o institucionales, que se han constituido en barreras para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de sus titulares. Por eso *"la orden general supone la realización y verificación de una serie de acciones complejas en las que intervienen diversos actores."*⁴⁰

Las órdenes complejas, generales o estructurales, se distinguen de aquellas que atañen a un círculo más reducido o incluso particular de instituciones involucradas. Estas últimas invocan las competencias jurisdiccionales de la primera instancia para lograr su acatamiento. Entre tanto las órdenes complejas

³⁸ Sentencias SU-1158 de 2003, T-652 de 2010 y T-343 de 2011, y Autos 149 A de 2003, 010, 045, 050 y 185 de 2004, 176, 177 y 184 de 2005, 201 de 2006, 256 de 2007, 243 y 271 de 2009, 094 de 2012 y 158 de 2013. Todas referidas en la Sentencia C-367 de 2014.

³⁹ Auto 113 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴⁰ Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008. Auto 266 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

precisan de métodos de seguimiento reforzados que, conforme el carácter excepcional de la declaratoria ECI, son inusuales. Se explican por el objetivo central: restablecer el goce de derechos fundamentales en la forma más rápida y sostenible posible.

Normalmente, la declaración del ECI implica el seguimiento de la situación. El seguimiento no se limita a establecer el cumplimiento de las órdenes primigenias, sino se concentra en la evolución del fenómeno que se ha constatado, enfocándose en el goce efectivo de los derechos fundamentales por parte de los afectados, la Corte y solo la Corte puede dinamizar la declaratoria y emitir nuevas órdenes que desarrollen o redireccionen las metas propuestas inicialmente, conforme los resultados del proceso de superación del ECI. El seguimiento entendido desde esa perspectiva es fuente de nuevas órdenes judiciales que surgirán hasta tanto la situación haya sido conjurada, no en su totalidad pero si al menos hasta que los elementos que sustentan la declaración hayan cesado⁴¹.

La excepción a la norma general, según la cual la Corte conserva la competencia para seguir el cumplimiento de sus sentencias, cuando sus órdenes respondan a la necesidad de frenar la vulneración masiva y generalizada de derechos que implica un ECI, se explica básicamente porque *“la supervisión del acatamiento de un fallo estructural es una actuación que impone mayores responsabilidades al juez constitucional, teniendo en cuenta que lo que está en juego no solo es el máximo respeto que toda autoridad debe prodigar a los mandatos judiciales, sino ‘la eficacia y la vigencia material y real de nuestra Carta Política’ – pilares del Estado social de derecho”*⁴².

11. El manejo que se ha dado al incidente de desacato en los ECI declarados por esta Corporación, ha reconocido su competencia pero se ha descartado su trámite por parte de esta sede judicial para reivindicar el cumplimiento de órdenes complejas. En cada caso, las razones han sido destacadas por las Salas de Revisión o de seguimiento así:

Sala Especial de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 (Desplazamiento Forzado)

12. En el marco del ECI que afecta a la población desplazada, esta Corporación ha mantenido desde el comienzo las facultades de seguimiento. Advirtió tempranamente que en virtud de lo anterior la Corte puede llegar a conocer de los incidentes de desacato que versen sobre las órdenes complejas⁴³. Descartó que esa facultad pudiera extenderse a las órdenes que denominó puntuales⁴⁴, o a temas evaluados en providencias distintas a la **Sentencia T-025 de 2004**⁴⁵, aunque versaran sobre la materia del desplazamiento forzado.

⁴¹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴² Sala de seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008. Auto 297 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴³ Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 205 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁴ Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 333, 334 y 335 de 2006 y 121 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁵ Tiempo después la sentencia SU-254 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, le confirió a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 el seguimiento de las órdenes contenidas en ella, por versar sobre el mismo tema que ella venía manejando. *“DÉCIMO SÉPTIMO.- DETERMINAR que de conformidad con el artículo 27 del*

Hizo énfasis desde el año 2005, en que el desarrollo de la etapa de cumplimiento de la sentencia y los plazos aún vigentes para la ejecución de las medidas previstas en ella, imponían el rechazo de la petición de que asumiera el conocimiento de los incidentes de desacato y aplicara las sanciones del caso. Designó al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá como el juez competente para tramitar todos y cada uno de los incidentes de desacato formulados⁴⁶. Posteriormente resaltó que la habilitación de un único juzgado para el trámite de este tipo de solicitudes no implicaba la transferencia a favor de éste de las competencias de seguimiento que la Corte se había resguardado para sí.

Por auto del 11 de mayo de 2007, la Sala de Seguimiento decidió solicitar a la sede judicial referida información sobre los incidentes de desacato que había tramitado. En 2008 mediante el auto 117, decidió reasumir el conocimiento de los mismos, sin llegar a la apertura de ninguno. En aquella oportunidad solicitó información sobre las gestiones que habían desplegado algunas entidades para atender lo ordenado tanto en la sentencia como en los autos proferidos en el marco del seguimiento⁴⁷. A la emisión de este último auto le siguió la valoración de los temas fundamentales del ECI, durante 2008 y 2009, años en los que se emitió el primer concepto sobre el nivel de cumplimiento de las órdenes emitidas, ya no en la **Sentencia T-025** sino en el curso del seguimiento.

13. En la Sentencia SU-254 de 2013⁴⁸, en la que se definieron casos acumulados en los que las personas accionantes, todas desplazadas, sostenían que la ayuda estatal se había limitado al otorgamiento de ayuda humanitaria, la Sala Plena emitió una serie de órdenes estructurales para efecto de asegurar *“el goce efectivo de las garantías constitucionales de la población desplazada”*⁴⁹. Varios ciudadanos y organizaciones solicitaron *“decidir quién es la autoridad que está facultada para hacer cumplir la Sentencia SU-254 de 2013”*⁵⁰.

Como respuesta a ello, la Sala de Seguimiento profirió el **Auto 335 de 2014**, en el que precisó que cuando se promueven incidentes de desacato en el marco de un ECI en el que la Corte se haya reservado la posibilidad de seguir el cumplimiento de sus decisiones, esta Corporación puede asumir su trámite⁵¹.

Consideró que el trámite correspondiente, si bien tiene los mismos objetivos de aquellos que son determinados por la primera instancia constitucional, dada la

Decreto 2591 de 1991, el cual estipula que ‘el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza’, la competencia para el seguimiento del cumplimiento de esta sentencia estará a cargo de esta Corporación, que para tales efectos y tratándose de un tema de desplazamiento forzado, designará a la Sala Especial de Seguimiento en materia de desplazamiento forzado.”

⁴⁶ Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 333, 334 y 335 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁷ En el Auto 100 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se procedió de igual manera frente al incumplimiento denunciado sobre lo ordenado en el Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁹ SU-254 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁰ Auto 335 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵¹ Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 335 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. *“Así las cosas, a modo de conclusión podría afirmarse que la Corte Constitucional es excepcionalmente competente para adelantar el proceso de desacato, cuando se está en presencia de un estado de cosas inconstitucionales o cuando la situación lo amerita.”*

complejidad de la materia sobre la cual versa, conlleva particularidades que imprimen un trato diferenciado. La más importante es que *“no pueden aplicarse los mismos términos procesales consagrados en el Decreto 2591 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional. Es decir, que (...) [esta Corporación] no está sujeta a los 10 días para decidir la prosperidad o no del incidente.”* Para explicar esta regla se soportó en lo definido por la Sala Plena mediante **Sentencia C-367 de 2014** en la que se destacó que el término de decisión que se impone a los jueces de primera instancia, no se aplica cuando se trata de perseguir una sanción por el incumplimiento de *“las sentencias estructurales que dicte la Corte cuando se trate, por ejemplo de estados de cosas inconstitucionales, o aquellas para las cuales haya dispuesto un seguimiento a través de salas especiales conformadas por ésta, cuando de manera excepcional este tribunal se ocupe de hacer cumplir los fallos de tutela”*.

Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008. Salud

14. La Sala de Seguimiento a la **Sentencia T-760 de 2008**, que declaró la existencia de un ECI que afectaba al Sistema de Seguridad Social en Salud, ha concebido, en no pocas oportunidades, que la posibilidad de abrir un incidente de desacato en contra de alguna o algunas de las entidades vinculadas por las órdenes estructurales depende de la existencia de indicios de los que pueda concluirse *“una intención (responsabilidad subjetiva) de no acatar u obstaculizar la implementación de las órdenes generales, caso en el cual podrá aplicarse el artículo 52 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.”*⁵²

Se ha destacado que *“el desacato será un instrumento excepcional que deberá ejercerse ante la ausencia de una política pública o el marcado incumplimiento de una gestión gubernamental”*⁵³. Y no procede mientras que la Corte se encuentre en proceso de recepción o análisis de la información que soportará su decisión sobre el cumplimiento o incumplimiento de sus decisiones⁵⁴. Mediante el **Auto 297 de 2015**, como en otros tantos, no accedió a la solicitud de desacato y la incorporó al expediente de seguimiento de la **Sentencia T-760 de 2008**.

Esta Sala de seguimiento ha tomado precauciones para no interferir, mediante el incidente de desacato, en las políticas públicas sobre las que versan sus órdenes complejas en resguardo de los postulados básicos del Estado Social de Derecho⁵⁵.

⁵² Auto 297 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Ver entre otros, el Auto 346 de 2010. *“Así pues, atendiendo que en este momento la Corte Constitucional se encuentra evaluando la implementación, puesta en marcha y ejecución de las diversas órdenes de carácter general incluidas en la sentencia T-760 de 2008, por el momento se hace inoportuno iniciar el trámite solicitado”*; Auto 04 de 2016 y Auto del treinta y uno (31) de julio de dos mil doce (2012). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁵ Auto 297 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. *“(…) los ingredientes y los procedimientos para garantizar el cumplimiento de las órdenes de carácter particular o concreto, dista profundamente de aquellos que es posible aplicar a las órdenes de carácter general, por cuanto constituyen la intervención de la Corte en algunas de las áreas inherentes a la política pública aplicable al sector salud.*

Sin duda, el papel del juez de tutela en este ámbito tiene un carácter más restringido y metódico, ya que no puede reemplazar el ámbito de competencias del regulador, ni menos el control de legalidad en cabeza de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Por tanto, el desacato será un instrumento excepcional que deberá ejercerse ante la ausencia de una política pública o el marcado incumplimiento de una gestión gubernamental.”

Otros casos relacionados

15. El ECI en materia carcelaria, fue previamente declarado mediante **Sentencia T-153 de 1998**. Para efectos de lograr el cumplimiento de las órdenes dictadas en ella varias organizaciones de defensa de los derechos humanos y algunos internos solicitaron a esta Corporación abrir un incidente de desacato contra las autoridades sobre las cuales recaían.

En respuesta a esa solicitud se profirió el **Auto 041 de 2011**⁵⁶, en el cual se destacó que la Sala de revisión no contaba con la información, adecuada y suficiente, sobre las denuncias de los interesados. En esa medida negó la petición y procedió a correr traslado de las denuncias al Presidente de la República y a los organismos de control, con el fin de valorar e intervenir conforme las competencias de cada uno de ellos.

16. El único incidente de desacato que actualmente se ha abierto por parte de esta Corporación y el cual sigue su trámite, es el que se inició "*en contra de Mauricio Olivera González en su condición de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones por el incumplimiento de las órdenes de (i) respetar los plazos dispuestos en el Auto 320 de 2013 para acatar íntegramente las sentencias ordinarias y contencioso administrativas que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación económica y; (ii) proferir actos administrativos de calidad al contestar las peticiones prestacionales de los usuarios o cumplir los fallos judiciales proferidos en contra del ISS o Colpensiones*"⁵⁷. Lo anterior en el marco del **Auto 110 de 2013**⁵⁸, en el que con efectos *inter comunis* dictó medidas para superar el problema de atraso de COLPENSIONES en la determinación de las solicitudes de los afiliados.

17. En conclusión esta Corporación ha admitido la posibilidad de tramitar incidentes de desacato formulados para lograr el cumplimiento de sus sentencias, cuando en ellas (i) se declaran Estados de Cosas Inconstitucionales y (ii) se ha reservado su seguimiento. En esos eventos, ha procedido a contemplar elementos propios de cada ECI, para determinar si conoce o no de los incidentes, si los abre o no con relación al caso concreto y en qué términos.

Sobre la solicitud de apertura de incidente de desacato contra el Congreso de la República y otras entidades responsables de las órdenes generales emitidas mediante Sentencia T-762 de 2015.

18. El 16 de diciembre de 2015 la Sala Quinta de Revisión de esta Corporación profirió la **Sentencia T-762 de 2015**. En ella resolvió varios casos de tutela que evidenciaban precarias condiciones de habitabilidad al interior de las cárceles del país y el compromiso de los derechos fundamentales de los internos, con ocasión de aquellas. Reiteró el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- en la política

⁵⁶ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁷ Autos 259 de 2014 y 181-15. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁵⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

criminal, declarado por segunda vez en la **Sentencia T-388 de 2013** y dio órdenes generales, particulares y relativas a cada caso concreto, con el fin de superarlo.

Dichas órdenes componen la estrategia de superación del ECI y de restablecimiento de los derechos desconocidos a la población privada de la libertad en el país.

19. La Corte Constitucional puede emitir para efecto de salvaguardar los derechos fundamentales varios tipos de órdenes. En la **Sentencia T-418 de 2010**⁵⁹ se precisó que “[u]no de los criterios con base en los cuáles pueden ser clasificadas es su grado de complejidad. Advirtiendo que la simplicidad o complejidad de una orden es una cuestión de grado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se puede decir que ‘[...] una orden de tutela es simple cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto. Por el contrario una orden de tutela es compleja cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno”.

Las órdenes complejas, estructurales o generales, como fueron denominadas en la **Sentencia T-762 de 2015**, condensan las medidas requeridas para asegurar en forma efectiva el goce de los derechos fundamentales a la(s) persona(s) que resultaron afectadas por un bloqueo institucional que impide su ejercicio efectivo⁶⁰. Surgen en la medida en que, como quiera que “[u]na sentencia de tutela no puede quedar escrita [y] tiene que materializarse en conductas positivas o negativas a favor de las personas cuyo derecho fue amparado. El remedio al que recurre un juez constitucional para salvaguardar un derecho, en ocasiones no supone órdenes simples, ejecutables en un breve término mediante una decisión única del destinatario de la orden, sino órdenes complejas”⁶¹. Éstas fueron definidas como “mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública”⁶².

Entonces, las órdenes generales se orientan a promover la acción conjunta de las instituciones concernidas en todas y cada una de las fases de la política criminal, con el fin de armonizarla. Precisan responsabilidades complejas, que hacen parte de las medidas estructurales e interdependientes de fueron previstas por el juez constitucional como mecanismo para conjurar la situación.

⁵⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶⁰ Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶¹ Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶² Auto 103 A de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Sin embargo, la aludida complejidad no solo se presenta cuando son varias las acciones previstas en una orden o hay un número plural de destinatarios, sino también cuando los mandatos emitidos son parte de un sistema de acciones que en forma organizada y coordinada, tienden a un fin que trasciende las gestiones puntuales de cada una de esas instituciones, que aunque son relevantes y trascendentales, por oposición a las órdenes simples, no son suficientes para conjurar la amenaza sobre los derechos fundamentales.

20. Cabe recordar en este punto que en la **Sentencia T-762 de 2015** se hizo énfasis en que el principal problema de la política criminal es la falta de articulación institucional con la cual ésta se diseña, ejecuta y desarrolla. La sentencia señaló que sus desaciertos se concretan y tienen incidencia directa en la fase de criminalización terciaria, esto es en la ejecución de las penas o medidas de aseguramiento al interior de los establecimientos penitenciarios del país. Bajo esa perspectiva lo que procedía era la emisión de órdenes complejas pues la dimensión del problema es estructural y no puede percibirse en términos de una solución simple y a corto plazo.

21. Para el cumplimiento efectivo de las órdenes generales de la **Sentencia T-762 de 2015**, la Sala diseñó un **esquema de seguimiento especial**. Su objetivo es promover el cumplimiento de las órdenes y los objetivos señalados en esa providencia, valorar la respuesta institucional en la estrategia de superación del ECI y servir como fuente de información a esta Corporación para que, con periodicidad semestral, pueda determinar la evolución del fenómeno e impartir las órdenes adicionales que se requieran con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad.

La necesidad de articulación institucional en torno a la problemática estructural que se advirtió, motivó el diseño de un seguimiento de grandes proporciones para el cumplimiento de la **Sentencia T-762 de 2015**.

Tal seguimiento, se dejó claro, recae en la Corte Constitucional en resguardo de la supremacía de la Constitución y de sus contenidos sustanciales⁶³. Sin embargo, tanto en la **Sentencia T-388 de 2013** como en la **T-762 de 2015**, esta Corporación delegó su competencia para hacer seguimiento al ECI. En la última de las providencias referidas, esa facultad se adjudicó temporalmente a tres instituciones: la Defensoría del Pueblo⁶⁴, la Procuraduría General de la Nación⁶⁵ y el Ministerio de la Presidencia⁶⁶.

Dichas entidades deben acompañar (esto es liderar, vigilar y armonizar los esfuerzos institucionales) el proceso de superación del ECI y entregar informes semestrales a esta Corporación, con base en los cuales se determinará, en su momento, si hay o no necesidad de reasumir las competencias de seguimiento⁶⁷.

⁶³ Sala de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En cita en Sentencia T-762 de 2015. Fundamento jurídico 102.

⁶⁴ Sentencia T-762 de 2015. Fundamento jurídico 104.

⁶⁵ *Ibidem*. Fundamento jurídico 106.

⁶⁶ *Ibidem*. Fundamento jurídico 107.

⁶⁷ *Ibidem*. "la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de la Presidencia presentaran, en conjunto, informes semestrales a esta Sala, para que la Corte Constitucional pueda evaluar si asume

Conforme auto del 6 de julio de 2016, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, unificó el término de notificación de las órdenes generales de la **Sentencia T-762 de 2015**, y fijó como punto inicial de la estrategia de superación del ECI el 9 de junio de 2016⁶⁸. Dos son los principales efectos, para este asunto. Por un lado, sin duda alguna la sentencia, en lo que se refiere las directrices estructurales, es actualmente exigible para todas las autoridades involucradas y, por el otro, el primero de los informes de seguimiento que debe presentar el Grupo Líder del mismo debe presentarse el 9 de diciembre de este año.

Dicho informe servirá para establecer el grado de aporte de las autoridades a la estrategia de superación del ECI. A partir de él, también se comprobarán los avances, los retrocesos, las limitaciones que se hubieren presentado concretamente y las posibilidades de reacción institucional sostenible frente a ellas. Una vez hecho lo anterior podrá establecerse si la competencia para efectuar seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-762 de 2015** continuará delegada o si se reasume por parte de esta Sala.

22. De tal suerte, conforme el esquema previsto, en la actualidad el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-762 de 2015 NO se encuentra a cargo de la Corte Constitucional, sino de la triada institucional a la que se le delegó el mismo, como se anotó. Solo una vez recibidos los informes periódicos sobre la situación de la política criminal en Colombia, esta Corporación definirá si lo reasume o sigue confiándolo a esas, o a otras, instituciones.

En esa medida la Sala, a efecto de dar respuesta a la solicitud de apertura del incidente de desacato que formulan varios internos de la Cárcel Modelo de Bucaramanga, fijará el alcance de la delegación de las facultades de seguimiento para lograr el cumplimiento de la **Sentencia T-762 de 2015**.

En este punto es necesario dilucidar ¿si la delegación del seguimiento a una decisión de esta Corporación a una autoridad pública sin competencias jurisdiccionales, implica la supresión de la posibilidad de acudir al juez constitucional para denunciar, con fines sancionatorios, el incumplimiento a una sentencia de tutela?

23. No puede perderse de vista que la decisión de delegar el seguimiento en la Defensoría, la Procuraduría y la Presidencia de la República, promueve el **cumplimiento** de lo ordenado en la sentencia. Supone el ejercicio de la facultad de seguimiento que le asiste a la Corte Constitucional para lograr el acatamiento de sus propias decisiones en el marco del ECI que declaró.

directamente o, continúa delegando, el seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional declarado frente a la Política Criminal, en los términos expuestos, como en los que fueron previamente consignados en la sentencia en mención."

⁶⁸ La Sala asumió que comoquiera que las entidades concernidas ya habían sido notificadas por los jueces de instancia o finalmente por la Secretaría General de esta Corporación, y considerado el carácter complejo de las órdenes generales como el trabajo conjunto y articulado que demandan de las autoridades públicas involucradas, para superar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de política criminal, las órdenes estructurales deben seguir un curso conjunto que permita alcanzar los objetivos de articulación propuestos.

Las competencias disciplinarias que conlleva el seguimiento al cumplimiento de cualquier fallo de tutela por parte del juez constitucional, desplegadas a través del incidente de desacato no pueden ser delegadas a una entidad que sea ajena a la rama judicial. Sin embargo, tampoco pueden ser asumidas por esta Corporación en la medida en que se ha desprendido temporalmente de sus facultades para perseguir por sí misma el cumplimiento de la **Sentencia T-762 de 2015** y el incidente de desacato, como se analizó previamente, tiene por cometido lograrlo. Tramitar ahora el incidente que formulan los peticionarios sería intervenir prematuramente en el proceso de seguimiento que lideran actualmente otras instituciones y actuar en contra de las propias determinaciones de la Sala.

24. Cabe recordar que el incidente de desacato, con todas las caracterizaciones que ya se hicieron (fundamento jurídico 6 de esta providencia) es un mecanismo judicial con el que cuenta la persona beneficiada por el sentido de un fallo, cuando está convencida de no se ha cumplido la orden dictada por el juez y de que su derecho fundamental continúa afectado.

Es un mecanismo para lograr la tutela efectiva de los derechos ante el incumplimiento negligente de las órdenes que intentan restablecer los derechos de una persona. Por esa razón, si bien actualmente ni las entidades del seguimiento ni esta Corporación tienen competencia para tramitar un incidente de desacato por el incumplimiento de las órdenes generales de la **Sentencia T-762 de 2015**, ello no es razón suficiente para impedir que los interesados recurran a la administración de justicia a exponer sus preocupaciones sobre la satisfacción de lo ordenado y que un funcionario judicial se pronuncie al respecto.

Asegurar el derecho al acceso a la administración de justicia a los interesados en el cumplimiento del fallo en cuestión, y acompañarlo con el carácter estructural de las medidas y con los fines de armonización del proceso hacia la superación del ECI, implica entonces señalar una autoridad judicial responsable de asumir el conocimiento de los incidentes de desacato que se promuevan para lograr el cumplimiento de las órdenes complejas en obran en él.

25. La jurisprudencia de esta Corporación ha hecho una clara distinción entre las atribuciones del juez en búsqueda del cumplimiento de la sentencia de tutela y su poder disciplinante representado en el incidente de desacato. Los ha entendido distintos, aunque coadyuven a un mismo fin: el restablecimiento de los derechos fundamentales de los accionantes. En esa medida la delegación del proceso de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la **Sentencia T-762 de 2015**, supone la determinación de una entidad judicial responsable de tramitar los incidentes de desacato que surjan frente a las órdenes generales, pues las delegadas son entidades sin competencias jurisdiccionales.

El objetivo es que el cumplimiento siga el curso previsto en la sentencia y se nutra con el trámite incidental, como una herramienta más para promoverlo, sin que esta Corporación incida en el proceso que se adelanta y así las entidades convocadas puedan establecer un sistema organizado y armónico de gestión y

respuesta a la crisis carcelaria que se vive actualmente, como consecuencia de la política criminal.

El criterio principal para la selección del funcionario judicial que tramitará los incidentes de desacato, es el domicilio de las entidades acusadas del incumplimiento de la sentencia⁶⁹. Tratándose de órdenes generales que convocan sobre todo al nivel central, es preciso que una sede judicial del circuito de Bogotá sea la que asuma su desarrollo.

El único juez de primera instancia que responde al criterio establecido es la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, que conoció en primera instancia del expediente T-4.009.989 acumulado y definido en la **Sentencia T-762 de 2015**. A ella serán remitidos todos los incidentes de desacato que se formulen frente a las órdenes generales de la **Sentencia T-762 de 2015**. Y cuando le sean remitidas solicitudes que versen sobre órdenes particulares o relativas a cada caso concreto, las remitirá por competencia a los jueces de primera instancia.

Las competencias de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá cesarán cuando esta Corporación lo decida expresamente, resuelva reasumir el seguimiento a la **Sentencia T-762 de 2015** o haya declarado la superación del ECI reiterado en esa providencia.

En desarrollo de su actividad, el Tribunal, los días 9 de diciembre y 9 de junio de cada año desde este momento hasta cuando se declare la superación del ECI o hasta que esta Sala decida asumir el seguimiento directo del cumplimiento deberá remitir a esta Sala una relación de los incidentes presentados, tramitados y decididos, en el que discrimine los solicitantes y las razones que se denuncian, como los motivos para abrir o no el incidente de desacato.

26. Dadas las particularidades del problema estructural que pretende resolverse y del esquema del seguimiento previsto para ello, no basta con identificar la sede judicial que deberá tramitar las solicitudes de apertura de incidentes de desacato. También es indispensable precisar los lineamientos mínimos que deben tenerse en cuenta para hacerlo, sin perjuicio de la autonomía y la independencia judicial del Tribunal.

27. No puede perderse de vista que la exigibilidad de la puesta en marcha y el desarrollo de la estrategia de superación del ECI, reiterado en la **Sentencia T-762 de 2015**, precisa de una acción conjunta y armónica a la que están convocadas todas las entidades sobre las que recae una orden general.

Es indispensable señalar que el análisis del cumplimiento o incumplimiento de la **Sentencia T-762 de 2015**, por ahora no podrá versar sobre el objetivo central, cual es la superación ECI. Ese análisis compete a esta Corporación y lo hará una vez el Grupo Líder de Seguimiento aporte los informes semestrales del caso.

⁶⁹ Ese mismo criterio fue empleado por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en los Autos 333, 334 y 335 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda.

Por ahora, a ninguna de las entidades involucradas puede exigírsele el cumplimiento de los objetivos de la sentencia, básicamente porque el problema que se reconoció es de carácter estructural y, actualmente, trasciende sus esfuerzos particulares. Lo que es exigible de cada una de las entidades involucradas en las órdenes generales es la adopción de mecanismos efectivos de articulación y trabajo conjunto con las demás, con el fin de lograr resultados en el menor tiempo posible y su cooperación con la estrategia conjunta de superación del ECI reiterado en la **Sentencia T-762 de 2015**.

El análisis del Tribunal ha de enfocarse a determinar si la entidad acusada incumple con el esquema de cumplimiento de la sentencia, cuyo liderazgo está a cargo de la Defensoría del Pueblo. En esa medida en el trámite de los incidentes de desacato formulados para denunciar el incumplimiento de las órdenes generales de la sentencia, debe centrarse en las gestiones para lograr el cumplimiento de la sentencia y evaluar el papel de la entidad denunciada en la estrategia de superación del ECI.

La definición del cumplimiento o incumplimiento de la sentencia, por su carácter estructural y en esta etapa de su desarrollo, se derivará de la estimación de la diligencia de las entidades involucradas, en el proceso. El incumplimiento solo será posible en los casos en los que la entidad acusada se haya sustraído injustificadamente de los deberes que le imprime la estrategia de superación del ECI y con ello haya retrasado, o contribuido a retrasar, el desarrollo de los mecanismos previstos en la **Sentencia T-762 de 2016** y con ello el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

En esa medida, además de las personas interesadas en el fallo, las entidades líderes del seguimiento a la **Sentencia T-762 de 2015** podrán formular incidentes de desacato en contra de cualquier entidad que estimen, en forma motivada, que no ha sido lo suficientemente diligente al asumir los compromisos que tiene con la estrategia de superación del ECI, ya sea que estos provengán directamente de lo resuelto o lo considerado en la sentencia o de los acuerdos entre las institucionales involucradas para efecto de dinamizar el proceso, y lograr resultados en el menor tiempo posible.

Además dada la relación que tiene el incidente de desacato y el seguimiento al cumplimiento de la sentencia, para su tramitación será indispensable que la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Presidencia de la República hayan emitido un concepto preliminar que ubique al Tribunal que lo tramita en la estrategia de superación del ECI para que, con relación a ella, pueda constatar si hay una conducta renuente de la que pueda desprenderse la responsabilidad subjetiva de las autoridades públicas denunciadas. El objetivo es que tenga los elementos para determinar la respuesta institucional a la estrategia de superación del ECI, liderada por esas instituciones.

El Tribunal solicitará el concepto de dichas entidades, que deberán absolverlo e informarlo en el término de 2 días hábiles, previa la comunicación del trámite al funcionario sobre el que pesa la denuncia, con el fin de que este pueda

controvertirlo en su primera intervención y aportar todos los elementos de juicio que considere necesarios.

28. Resuelto el asunto de esta forma, la Sala estima conveniente informar a los jueces de primera instancia que tramitaron cada uno de los 18 expedientes acumulados en la sentencia y a los líderes del seguimiento (las 3 instituciones), que en adelante la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá dispondrá de la facultad para conocer de los incidentes de desacato que se promuevan para lograr el cumplimiento de las órdenes generales emitidas en la **Sentencia T-762 de 2015**. Ellos conservarán competencia en la materia para lograr el cumplimiento de las órdenes particulares y las relativas a cada caso concreto.

29. En suma, concluye la Sala que el incidente de desacato formulado por algunos de los internos de la Cárcel Modelo de Bucaramanga es ajeno a las competencias que actualmente tiene esta Corporación frente a la **Sentencia T-762 de 2015** y que su tramitación debe efectuarse por parte de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, a partir de los parámetros fijados en el fundamento jurídico 27, dadas las particularidades del ECI en materia de política criminal y que las entidades encargadas de su seguimiento no tienen competencias jurisdiccionales.

30. Ahora bien, Orlando J. Rodríguez P. y otros internos reclusos en la Cárcel Modelo de Bucaramanga hacen, además de esta, tres solicitudes adicionales que a continuación serán resueltas, en el mismo orden en que fueron planteadas.

31. Antes de hacerlo resulta imperioso hacer una precisión final. Los solicitantes, preocupados por la regulación de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, formulan como sustento de sus peticiones una interpretación inexacta sobre las consideraciones contenidas en la **Sentencia T-762 de 2015**, que la Sala debe encauzar.

Si bien se tuvieron en cuenta los informes e intervenciones que señalaban que el uso excesivo de la prisión preventiva constituía una falencia de la política criminal, como finalmente fue declarado, no es cierto que basada en ellos esta Sala haya previsto excarcelaciones parciales, cierres de establecimientos penitenciarios o prohibiciones de algún tipo sobre el ingreso de nuevos reclusos a los mismos. Por el contrario, en la providencia en mención, se advirtió que debían entenderse revocadas las "(i) órdenes de traslado de presos, u (ii) órdenes orientadas a la prohibición o limitación del ingreso [de ellos] (...) a los diversos centros de reclusión", pues son medidas parciales que no consultan la necesidad de articulación institucional en todas las fases de criminalización y que aparecen atómicas e ineficientes⁷⁰, desde un punto de vista estructural.

⁷⁰ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 75 y 175. "El efecto práctico de las medidas de cierre o de condicionamiento de la entrada de personas a un centro carcelario ha sido la congestión de los centros de paso de las personas privadas de la libertad como las Unidades de Reacción Inmediata URI's, los calabozos de las estaciones de policía o incluso los parqueaderos de algunos de los Palacios de Justicia en el territorio nacional. // La Sala Quita considera que la adopción de esas medidas debe ser gradual (...) y armonizada con medidas en las primeras dos fases de la política criminal, de lo contrario se torna contraproducente y vulneratoria de los derechos de las personas privadas de la libertad. (...) las decisiones tomadas en tal sentido deberán revocarse."

En esa medida la interpretación de la providencia que contiene la solicitud, en ese punto preciso, contraviene lo dispuesto en la sentencia, y no puede considerarse para entrar a determinar si existió o no un incumplimiento como el que se alega.

Sobre la solicitud de ordenar a los jueces que asuman que el domicilio de las personas es una extensión de las cárceles y que el país es una cárcel.

32. En primer lugar, las personas que suscriben el documento solicitaron a esta Corporación dictar órdenes a los jueces de garantías y jueces de ejecución de penas, con el fin de que acepten la postura particular que defienden: *“que el domicilio del interno es un apéndice de la cárcel, que los peajes intermunicipales son las rejas de vigilancia territorial y que las oficinas de emigración del país son la puerta de seguridad principal que tiene esta cárcel llamada TERRITORIO NACIONAL”*. Además, en esa misma línea, solicitaron que se ordene a los entes territoriales crear programas de atención y tratamiento para los internos reclusos en sus hogares, programas de inclusión social establecidos en sus planes de desarrollo.

Al margen del sustrato de la posición de los accionantes, respetable aun cuando esta Sala no puede llegar a pronunciarse sobre ella en este escenario, basta aludir a los principios de autonomía e independencia judicial, para descartar la intervención de esta Corporación en el sentido en que pretenden los interesados respecto de los funcionarios judiciales aludidos. Cabe también destacar que no hay posibilidad alguna de que esta Corporación actúe por fuera de los canales de acción que constitucionalmente fueron previstos, y como quiera que esta solicitud no es posible condensarla en una petición de amparo o de control constitucional abstracto, deberá ser descartada por falta de competencia.

En lo que atañe a la creación de programas de atención a los internos que cumplen una pena privativa de la libertad en su domicilio, se recuerda que esta Corporación no es competente para hacer adiciones en forma extemporánea a su propia sentencia, en la medida en que esta es inmodificable. Ahora bien, considerada esta última medida particular como una propuesta dentro del marco de la estrategia de superación al ECI, será remitida a la Defensoría del Pueblo, para efectos de que a través del Grupo Líder del Seguimiento a la **Sentencia T-762 de 2015** considere su viabilidad junto con las instituciones concernidas para tal efecto. Su cometido deberá dar publicidad a la propuesta para efectos de que se determine su pertinencia

Sobre la acusación de inconstitucionalidad de la Ley 1786 de 2016 que hacen los solicitantes

33. Adicionalmente quienes suscriben la comunicación remitida a este despacho solicitaron que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1786 de 2016. Consideran que prolonga la amenaza a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad que la Corte encontró contraria a la Constitución en la **Sentencia T-762 de 2015**. Sostienen que su expedición lesiona seriamente el derecho a la libertad que se encuentra consagrado constitucionalmente, y en

virtud del cual esta Sala dispuso que las medidas de aseguramiento intramural debían ser excepcionales.

La Constitución de 1991 en el numeral 4° de su artículo 241 establece la competencia de esta Corporación para “*decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*” En esta medida esta Corporación es competente para conocer de la solicitud de declarar inconstitucional la Ley 1786 de 2016.

Sin embargo en el numeral 11 de la misma norma el Constituyente Primario además le otorgó la facultad para darse su propio reglamento. Éste, el **Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015**, orienta todas sus actividades.

En el artículo 5° del citado reglamento se encuentra que, entre otras, es función de la Sala Plena encargarse de decidir sobre los asuntos de constitucionalidad de que trata el artículo 241. Con base en las solicitudes ciudadanas que haya al respecto se efectúa el programa de trabajo y se hace el reparto correspondiente, conforme los criterios contenidos en el artículo 43⁷¹.

Adicionalmente las Salas de Revisión, como esta, son formadas por la Sala Plena para que, por regla general⁷², resuelvan los casos de tutela que se seleccionan⁷³.

De conformidad con lo anterior es claro que la Sala Quinta de Revisión carece de la facultad para abordar esta petición, pues no puede tomar el conocimiento de ese asunto y dilucidar, por sí misma, ni la aptitud de la demanda, para establecer si puede o no ser admitida para su análisis, ni la inexecutablez de la norma que acusan los internos. Esta entidad ha establecido mecanismos prefijados para ello, que reglamentó y la Sala Quinta de decisión no puede desconocerlos.

⁷¹ Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015. Artículo 43. “*Criterios para reparto equitativo. La Sala Plena adoptará criterios y procedimientos para que en la práctica concreta, el reparto de negocios entre los Magistrados sea equitativo. Para tal efecto, se tendrán en cuenta entre otros, los siguientes factores: 1. Número de normas demandadas, complejidad del asunto o ambos factores. 2. Número de temas que ameriten investigación, complejidad de los mismos o ambos factores. 3. Requerimientos normales de horas de trabajo del despacho, determinados en función de la investigación exigida y de los recursos existentes. 4. Necesidad de pruebas. 5. Inadmisiónes o rechazos previsibles. 6. Especialidad de los asuntos. 7. Eventuales ventajas comparativas. 8. Urgencia de su tratamiento. 9. Posibilidad de ponencia múltiple.*”

⁷² Se exceptúan los casos de cambio o de unificación de jurisprudencia en materia de tutela, cuando así lo apruebe la mayoría de Sala Plena, en los eventos previstos en los artículos 59 y 61 del Reglamento (Artículo 5 del Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015).

⁷³ Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015. Artículo 56. “*Salas de Revisión de Tutelas. A medida que se repartan los procesos de tutela se irán conformando las Salas de Revisión, una por cada reparto, así: El Magistrado a quien corresponda alfabéticamente recibirlo, presidirá la Sala conformada con los dos Magistrados que le sigan en orden. La Sala decidirá por mayoría absoluta y el Magistrado disidente podrá salvar o aclarar su voto. Los procesos de tutela deberán ser decididos en el término máximo de tres (3) meses. Con tal propósito, el magistrado sustanciador deberá presentar el proyecto de fallo a los demás Magistrados que integran la Sala de Revisión para que formulen sus observaciones, por lo menos quince (15) días antes de su vencimiento. Ocurrido lo anterior, los Magistrados Titulares tendrán un plazo de cinco (5) días, contados a partir de la entrega del proyecto, para formular observaciones por escrito. Los Magistrados que integran la Sala de Revisión deberán adoptar una decisión definitiva sobre el caso, sin superar el término máximo de tres (3) meses al que se refiere el inciso segundo de este artículo. Adoptada la decisión, se procederá a la firma de la providencia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, luego de lo cual los magistrados disidentes elaborarán el salvamento o aclaración de voto, en los términos dispuestos en el numeral 8° del artículo 34 de este reglamento.*”

En esa medida, se informará a los peticionarios que para que la solicitud de declarar inconstitucional la Ley 1786 de 2016 sea resuelta por esta Corporación, deben presentar una demanda de inconstitucionalidad en los términos señalados en el artículo 241.4 de la Carta Política y observando los requisitos previstos en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

Sobre la solicitud de acceder a las peticiones como medida provisional de protección

34. Como medida provisional, solicitan que se adopten las requeridas en la petición, conforme el Decreto 2591 de 1991. Sin embargo es claro que las medidas cautelares en él previstas atañen únicamente a la tramitación de la acción de tutela, sin que sea posible alegarlas en el trámite incidental que se pretende adelantar.

Las medidas provisionales son un mecanismo transitorio de protección de derechos fundamentales.

“La medida provisional de suspensión de un acto concreto que presuntamente amenaza o vulnera un derecho fundamental, [a la que hace referencia el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991] pretende evitar que la amenaza al derecho se convierta en violación o que la violación del derecho produzca un daño más gravoso que haga que el fallo de tutela carezca de eficacia en caso de ser amparable el derecho. Como su nombre lo indica, la medida es provisional mientras se emite el fallo de tutela, lo cual significa que la medida es independiente de la decisión final.”⁷⁴

Operan cuando el juez encuentra que aquellos derechos están afectados por una amenaza inminente, que hace pensar que entretanto se desarrolla el trámite de la acción de tutela, pueden resultar lesionados seriamente hasta el punto en que, incluso, sea imposible restablecerlos y la orden que pueda proferir el juez quede sin sustrato. Una medida como esta asegura al demandante mientras se produce la decisión de conceder o no el amparo y asegura el objeto del pronunciamiento judicial. Por tanto *“pueden ser adoptadas durante el trámite del proceso o en la sentencia, toda vez que ‘únicamente durante el trámite o al momento de dictar la sentencia, se puede apreciar la urgencia y necesidad de la medida’^{75,76}.*

Ahora bien, en este caso la decisión de tutela ya se profirió. Por tanto la solicitud de medidas provisionales es inoportuna. Se espera que el mayor nivel de protección posible devenga de las órdenes de la **Sentencia T-762 de 2015**, que por ser del tipo estructural son concebidas a largo plazo, porque se trata de órdenes complejas que apuntan a dar una solución estructural al problema que se encontró en esa decisión judicial.

⁷⁴ Auto 207 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁵ Auto 040 A de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett En cita en: Auto 072 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷⁶ Auto 072 de 2009 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

En esta etapa del proceso en la que se solicita la apertura de un incidente de desacato, lo cierto es que las medidas provisionales no proceden en tanto el trámite se orienta a determinar la responsabilidad subjetiva de los funcionarios a los que se acusa de incumplir las órdenes generales de la sentencia. Apresarlos o imponerles una multa antes de abrir el incidente, contravía su derechos a la defensa y a presunción de inocencia, que son garantías atadas al debido proceso, de las que no puede ser privada ninguna persona en Colombia.

En gracia de discusión, conviene llamar la atención sobre el hecho de que el carácter estructural del problema de la política criminal colombiana impide tomar decisiones puntuales y particulares que puedan llegar a frenarlo. Las órdenes estructurales se deben precisamente a eso: no existe actualmente una medida a través de la cual el juez de tutela pueda contener la afectación, masiva y generalizada, de los derechos y mucho menos si se trata de imponer sanciones a las autoridades concernidas, pues en principio todas, en conjunto, pero ninguna, en forma particular, tienen la responsabilidad subjetiva por el estado en el que se encuentran las personas privadas de la libertad.

Por eso la **Sentencia T-762 de 2015** estableció una estrategia de acción coordinada y articulada para poder superar las lamentables condiciones que se viven en las cárceles del país. Convoca a todas las instituciones involucradas pero ellas, temporalmente, responderán por el cumplimiento de sus deberes de cohesión institucional con las demás instituciones, para efecto de evitar estancamientos o retrocesos en el desarrollo de la estrategia de superación del ECI. De tal modo no es materialmente posible adoptar una medida que solucione a corto plazo el problema y, aun cuando se estuviera en la oportunidad para hacerlo, no podría preverse en forma efectiva por la dimensión del problema.

Considerado lo anterior esta Sala no accederá a la solicitud de medidas provisionales de protección de los derechos fundamentales de los interesados, por ser improcedente.

Solicitud de remitir escrito en calidad de denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

35. Finalmente, en forma subsidiaria, pidieron que se oficie a la Defensoría del Pueblo y se dé traslado de este escrito a la Corte Interamericana, en calidad de "denuncia" con el objetivo de que se pronuncie sobre la expedición de la Ley 1786 de 2016 y adopte medidas cautelares, debido a las que, según consideran, son condiciones de "prisión perpetua" a las que están sometidas las personas sindicadas en Colombia.

Conviene señalar que a pesar de que los interesados solicitan que su escrito sea enviado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dadas las peticiones de que ésta evalúe la pertinencia de adoptar medidas cautelares y su esquema de funcionamiento actual, ha de entenderse lo solicitado se enfoca en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Al respecto en primer lugar, es de anotar que la perpetuidad de la privación de la libertad que se alega por parte de los solicitantes no se compadece con la realidad, y la aseveración en la que ellos se fundan no se encuentra soportada en ningún hecho o interpretación expuesta en la solicitud. Los solicitantes hacen esa manifestación sin ningún soporte o evidencia de que la expedición de la norma en comento imponga, a perpetuidad, privaciones de la libertad. No es posible entonces derivar de su solicitud las conclusiones a las que espontáneamente llegan.

En segundo lugar, si bien la Ley 1755 de 2015⁷⁷ que regula el derecho de petición, en su artículo 21 prevé que *“si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se (...) remitirá (...) al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará (...)”*, lo cierto es que en este caso, (i) los accionantes determinaron a la autoridad a quien quieren que se dirija su petición, que además (ii) es de orden supranacional, por lo que la mencionada norma no tiene alcance vinculante frente a ella. Entonces, resulta inaplicable.

Obsérvese que pese a que los interesados pretenden que su escrito llegue a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no lo remiten a ella. Piden que si las demás solicitudes no prosperan, esta Corporación previa vinculación de la Defensoría del Pueblo haga la remisión correspondiente de este escrito, en calidad de denuncia.

La Sala aclara que sus competencias se enmarcan conforme las directrices constitucionales y legales que delimitan su campo de acción, sin que pueda acceder a esa petición. Si el interés de los solicitantes es que la Comisión Interamericana conozca el asunto y despliegue sus competencias al respecto, es necesario que la comunicación sea dirigida a ella directamente, pues conforme los principios de celeridad y economía procesal, resulta indeseable que la ciudadanía tramite sus peticiones frente a otras instancias, mediante la remisión inicial a esta Corporación.

Adicionalmente, conviene prevenir a los interesados sobre el hecho de que la denuncia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se formularía en contra del Estado Colombiano, del que por su puesto esta entidad hace parte. De tal suerte que en aras de la independencia y la lealtad en un posible escenario internacional, conviene que el canal de remisión y de apertura de la denuncia que les interesa sea ajena a entidades gubernamentales como esta y se proponga por sus propios mecanismos.

No obstante lo anterior, como quiera que este escrito será puesto en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, como entidad líder del seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-762 de 2015**, dicha entidad podrá tomar las medidas que considere pertinentes respecto de esta solicitud particular.

⁷⁷ *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

En suma la Sala no accederá a esta última solicitud, como quiera que a su cargo no está la remisión de solicitudes a entidades contra las que expresamente se dirigen las solicitudes presentadas.

En virtud de lo expuesto, la Sala,

RESUELVE

Primero. RECHAZAR la solicitud de incidente de desacato formulada por Orlando J. Rodríguez P. y otros internos reclusos en la Cárcel Modelo de Bucaramanga, por las razones expuestas en este auto.

Segundo. ATRIBUIR a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá la facultad para conocer de los incidentes de desacato que se promuevan para lograr el cumplimiento de las órdenes generales emitidas en la **Sentencia T-762 de 2015**, hasta tanto esta Corporación decida reasumir el seguimiento correspondiente o se haya declarado superado el Estado de Cosas Inconstitucional reiterado en esa providencia.

En desarrollo de su actividad, los días 9 de diciembre y 9 de junio de cada año desde este momento hasta cuando se declare la superación del Estado de Cosas Inconstitucional o esta Corporación asuma el seguimiento al cumplimiento del fallo, deberá remitir a esta Sala una relación de los incidentes presentados, tramitados y decididos, y en ella identificará a los solicitantes y las razones que se denuncian, como los motivos para abrir o no el incidente de desacato.

Tercero. ADVERTIR a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá que el trámite de los incidentes de desacato que se promuevan para lograr el cumplimiento de las órdenes generales emitidas en la **Sentencia T-762 de 2015**, deben atender a la naturaleza estructural y compleja de las mismas, en los términos expuestos en el fundamento jurídico 27 de esta providencia. Deberán ser convocadas para que se pronuncien sobre el cumplimiento de la entidad acusada y emitan su concepto sobre él, la Defensoría del Pueblo, el Grupo Líder de seguimiento, la Procuraduría General de la Nación y la Presidencia de la República.

Consecuentemente con el fundamento jurídico 27 de esta providencia, el cumplimiento de la **Sentencia T-762 de 2015** será evaluada en términos del aporte a la estrategia de superación del ECI o de la renuencia a participar, coordinada y armónicamente en ella. En ningún caso la valoración versará sobre el estado del cumplimiento global de lo dispuesto en la **Sentencia T-762 de 2015**, por estar a cargo de esta Corporación.

Cuarto. REQUERIR a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Presidencia de la República para que frente a solicitud de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá emitan concepto sucinto, concreto y preciso sobre la participación en la estrategia de superación del ECI de la entidad

denunciada como incumplida. El término para proferir el concepto respectivo será de dos (2) días hábiles.

Quinto. INFORMAR a los jueces de primera instancia que tramitaron cada uno de los 18 expedientes acumulados en la sentencia, que en adelante la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá dispondrá de la facultad para conocer de los incidentes de desacato que se promuevan para lograr el cumplimiento de las órdenes generales emitidas en la **Sentencia T-762 de 2015**, por lo que deben remitir a ella las denuncias sobre el incumplimiento de esas órdenes. Aquellos conservarán competencia en la materia para lograr el cumplimiento de las órdenes particulares y las relativas a cada caso concreto.

En consecuencia **AVERTIR** a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá que cuando le sean remitidas solicitudes que versen sobre órdenes particulares o relativas a cada caso concreto, deberá remitirlas por competencia al juez de primera instancia que esté a cargo.

Sexto. FACULTAR a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Presidencia de la República para que promuevan en resguardo de la estrategia de superación del ECI, ante Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, incidente de desacato contra las entidades de las que perciban una actitud negligente que obstaculice el logro de los objetivos estructurales condensados en la **Sentencia T-762 de 2015**.

Séptimo. REMITIR la solicitud de incidente de desacato que formuló Orlando J. Rodríguez P. y otros internos reclusos en la Cárcel Modelo de Bucaramanga a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá para que le imparta el trámite correspondiente.

Octavo. RECHAZAR por improcedente la solicitud de emitir órdenes adicionales a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que adopten la interpretación que exhiben los solicitantes.

Noveno. NO ACCEDER a la solicitud de adoptar medidas provisionales a favor de Orlando J. Rodríguez P. y otros internos reclusos en la Cárcel Modelo de Bucaramanga, por las razones expuestas en esta decisión.

Décimo. NO ACCEDER a la solicitud subsidiaria, de correr traslado del escrito que presentan Orlando J. Rodríguez P. y otros internos reclusos en la Cárcel Modelo de Bucaramanga, en calidad de denuncia, al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Undécimo. INFORMAR a los peticionarios que para que la solicitud de declarar inconstitucional la Ley 1786 de 2016 sea resuelta por esta Corporación, deben presentar una demanda de inconstitucionalidad en los términos señalados en el artículo 241.4 de la Carta Política y con los requisitos previstos en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

Duodécimo. REMITIR a la Defensoría del Pueblo una copia del escrito radicado por Orlando J. Rodríguez P. y otros internos reclusos en la Cárcel Modelo de Bucaramanga, para que en lo que atañe a la creación de programas de atención a los internos que cumplen una pena privativa de la libertad en su domicilio, considere esta medida particular como una propuesta dentro del marco de la estrategia de superación al ECI, y que Grupo Líder del Seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015, en su desarrollo, considere su viabilidad.

Decimotercero. COMUNICAR a través de la Secretaría General de esta Corporación la presente decisión a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Presidencia de la República, en calidad de líderes del seguimiento a la **Sentencia T-762 de 2015**. Esta última, a través del Ministerio del Interior, le dará difusión a este auto mediante su publicación en la página web www.politicacriminal.gov.co.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.


GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada


JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado


JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado


MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General

