

*Corte Constitucional*  
*Secretaría General*

F=18  
GAPCSJA  
SECRETARÍA  
5551  
2017 OCT 30

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

**Oficio No. A-2407/2017** (Al responder cite el número del oficio y del expediente)

Señores

**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

Ciudad

**REFERENCIA:** **Auto 548 de 2017.** Devolución de expediente al Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, por competencia para conocer incidentes de desacato sobre su propia decisión. Sentencias **T-388 de 2013** y **T-762 de 2015.** Expedientes **T-3526653 AC** y **T-3927909 AC.**

Respetados señores:

A efecto de dar cumplimiento al Auto 548 fechado el día doce (12) de octubre de dos mil diecisiete (2017), proferido 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:

[...]

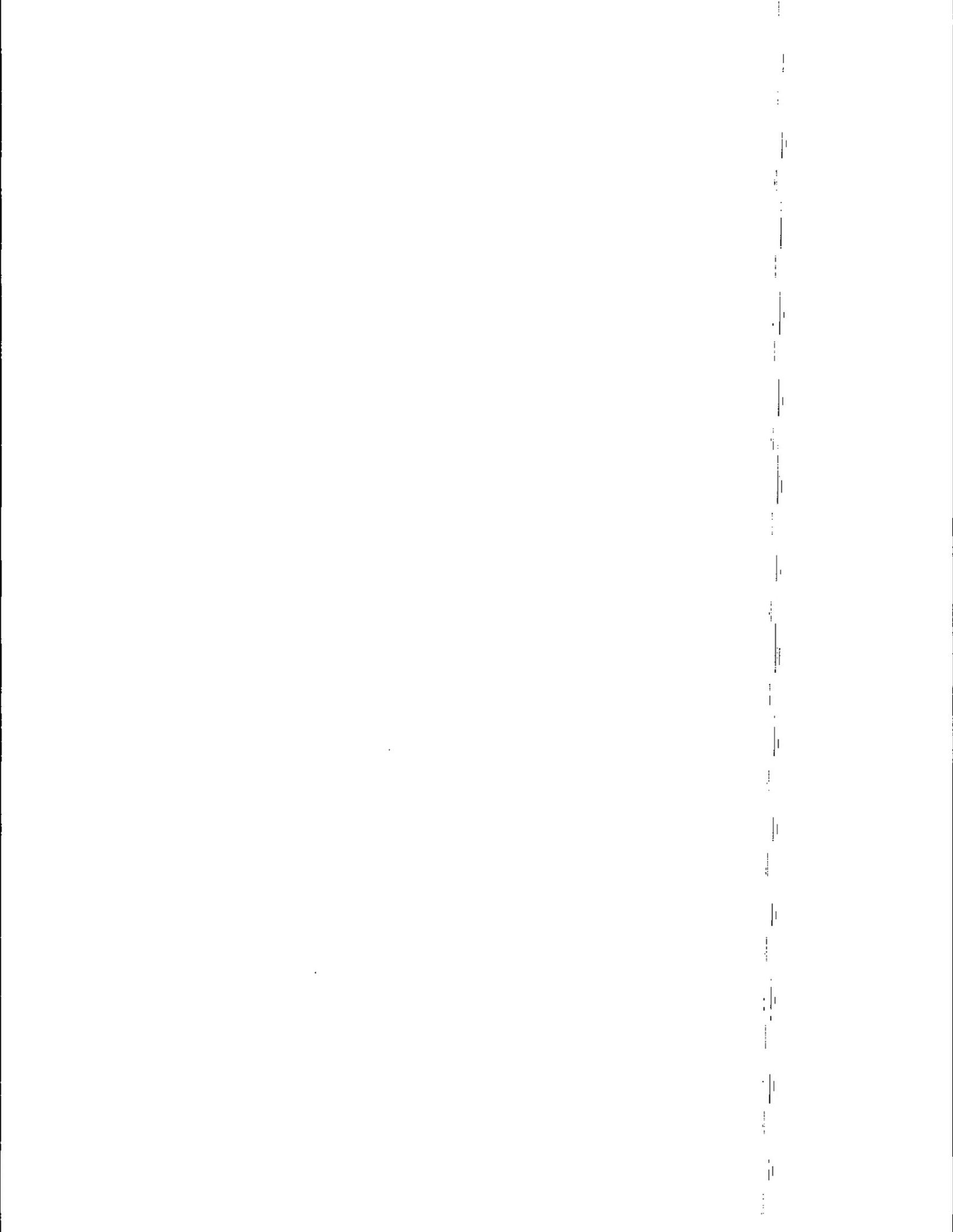
**Tercero. ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura que, en el término de dos (2) meses siguientes a la notificación de esta decisión, se asegure de difundir, a través de medios físicos y/o electrónicos, entre los jueces de la República, el contenido de esta providencia, con el ánimo de que cada funcionario judicial identifique y desarrolle a cabalidad su rol en la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria que haya definido y/o redefina esta Corporación. Lo hará mediante instrumentos pedagógicos sobre el contenido de esta decisión y, además de hacer llegar el material a cada juez, en asocio con el Ministerio de Justicia y del Derecho, lo publicará en la página web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co), que -les informará también- tienen a su disposición para la consulta actualizada sobre el ECI del sistema penitenciario y carcelario.

**Cuarto. ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura **REMITIR** a esta Sala constancia del cumplimiento de la orden anterior, en la que se detalle el medio utilizado para la difusión de esta providencia y sus destinatarios".

[...]

Cordialmente,

  
**ROCÍO LOAIZA MILIAN**  
Secretaria General (E)



# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

**Auto 548 de 2017**

**Referencia:** Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

**Asunto:** Devolución de expediente al Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín por competencia para conocer incidentes de desacato sobre su propia decisión.

**Magistrada sustanciadora:**  
**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**

Bogotá, D. C., doce (12) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados José Fernando Reyes, Carlos Bernal Pulido y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, profiere el presente auto con fundamento en los siguientes,

### ANTECEDENTES

1. En tres oportunidades la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional (en adelante ECI) en materia penitenciaria y carcelaria. La primera providencia sobre la materia fue la **Sentencia T-153 de 1998**. Con posterioridad, esta Corporación constató avances significativos sobre las causas que sustentaron la mencionada declaratoria, de modo que estableció que la situación fue superada. Sin embargo, ante la persistencia de la violación masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad y la necesidad de actuaciones estatales complejas que comprometen a varias instituciones, la Sala Primera de Revisión, a través de la **Sentencia T-388 de 2013**, declaró nuevamente la existencia de un ECI.

El 16 de diciembre de 2015, la Sala Quinta de Revisión de la Corte profirió la **Sentencia T-762 de 2015** en la que reiteró el ECI declarado en 2013, bajo la premisa de que la política criminal colombiana ha sido reactiva, populista, incoherente y subordinada a la política de seguridad, situación que ha engendrado la vulneración masiva, sistemática y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

2. Ambas providencias tienen en común la emisión de órdenes (i) generales de tipo estructural; (ii) particulares respecto a los centros penitenciarios sobre los que versa cada sentencia; y (iii) relativas a los casos concretos analizados en cada fallo objeto de revisión.

Adicionalmente, mediante las sentencias en mención, si bien la Corte recalcó que sobre ella recae el seguimiento de situaciones de vulneración masiva de derechos fundamentales, asociada a causas estructurales, delegó el seguimiento en los órganos de control y en el Gobierno Nacional. En efecto, esta Corporación estableció que en este caso concreto *“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”*<sup>1</sup> y se mantendrá delegado mientras esta Corporación no decida reasumirlo, con fundamento en la valoración acerca de la estrategia de superación planteada y desarrollada por los organismos a los que les encomendó su ejecución.

3. Dada la duplicidad de los pronunciamientos que contienen la declaratoria de la existencia de un ECI y los esfuerzos que ello supone para las instituciones concernidas en el seguimiento y en la ejecución de la política carcelaria y penitenciaria, en sesión del catorce (14) de junio de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió unificar las verificaciones correspondientes al estado de cosas inconstitucional declarado en ambos fallos, con el propósito de hacer más efectiva la valoración y la intervención de la Corte en la superación del mismo.

La Sala Plena conformó una sala especial<sup>2</sup> para asumir, en adelante, el conocimiento del asunto y unificar los seguimientos diseñados en ambas decisiones.

4. El diecinueve (19) de julio de 2017, en la Secretaría General de esta Corporación fue radicada una solicitud del Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín en la que le pide a esta Corporación que determine si existen justificaciones objetivas, razonables y suficientes para que asuma el conocimiento de un incidente de desacato que fue tramitado y cerrado por ese despacho, en tanto tal actuación judicial, a consideración del juez de instancia, está relacionada con el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario que fue reiterado por la **Sentencia T-762 de 2015**. Para respaldar esa petición, ese despacho remitió a la Corte Constitucional el expediente de desacato con radicado 05001333302620140109100<sup>3</sup> que fue promovido por la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia.

4.1. De la información que contiene el mencionado expediente queda claro que, el 30 de julio de 2014, la Defensora Regional del Pueblo de Antioquia interpuso una acción de tutela a favor de todas las personas privadas de la libertad en esa entidad territorial. A través de ella solicitó la protección de su derecho a la salud

<sup>1</sup> Auto 368 de 2016. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 22.

<sup>2</sup> Reconfirmada para el conocimiento de esta materia particular. La preside la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y además de ella la conforman los magistrados Carlos Bernal Pulido y José Fernando Reyes Cuartas.

en los centros penitenciarios y carcelarios de Antioquia, pues lo estimó comprometido por la conducta de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM EPS-S). En su escrito de tutela la Defensora informó que, al 25 de julio de 2014, los centros de reclusión adscritos al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y ubicados en el departamento de Antioquia reportaron un total de 14.418 internos. Desde julio de 2014, según lo informó la entidad accionante, la Dirección Regional Noroeste del INPEC advirtió que el número de profesionales de medicina que prestaban el servicio de salud por parte de CAPRECOM EPS-S en los centros de reclusión del departamento sería reducido por un recorte en el presupuesto.

La Defensoría del Pueblo visitó varios establecimientos penitenciarios y verificó la ausencia de infraestructura adecuada en el área de sanidad, la carencia de personal médico y corroboró la existencia de una lista de 474 personas que tenían atención médica pendiente<sup>4</sup>. En virtud de lo anterior, en la acción de tutela la Defensoría del Pueblo solicitó “ordenar a las entidades accionadas a diseñar y ejecutar programas de atención médica que permitan la asistencia permanente de manera oportuna y sistemática de los requerimientos en salud de los afectados.”<sup>5</sup>

4.2. El Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín vinculó al proceso de tutela al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social y al INPEC. Tras el debate procesal del caso, el 19 de agosto de 2014, ese despacho tuteló los derechos a la dignidad humana, a la vida y a la salud de todos los internos en los centros penitenciarios de Antioquia. Para concretar la protección, ordenó:

*SEGUNDO: RATIFICAR LA MEDIDA PROVISIONAL DECRETADA, ORDENÁNDOLE a la USPEC, al INPEC –DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y TRATAMIENTO DEL INPEC– y a CAPRECOM EPS-S, por intermedio de sus Directores, María del Pilar Bahamón Falla, Brigadier Saúl Torres Mojica y Luisa Fernanda Tovar Pulecio, que inmediatamente a la notificación de esta providencia, si aún no lo han hecho inicien las gestiones administrativas y presupuestales necesarias que estén dentro del marco de sus competencias para brindar a todos los internos de los centros penitenciarios y carcelarios del Departamento de Antioquia adscritos al INPEC la atención integral y oportuna tanto en el acondicionamiento de las áreas de sanidad, como en medicina general, especializada; atención a las recomendaciones médicas; suministro oportuno de los medicamentos requeridos conforme con las órdenes médicas; prestación de servicio de odontología; agilizar las autorizaciones de exámenes; y dar trámite oportuno a la remisión de los internos a las consultas médicas que requieran.*

<sup>4</sup> Expediente 05001333302620140109100, cuaderno 1, folio 3.

4.3. El 29 de octubre de 2014, la Defensora Regional del Pueblo formuló incidente de desacato ante el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín por el incumplimiento de la sentencia en mención.

4.4. El 11 de noviembre de 2014, esa misma sede judicial ordenó la apertura del incidente de desacato contra los directores generales del INPEC, la USPEC y CAPRECOM EPS-S. El 28 de noviembre siguiente el juez concluyó que el Director General del INPEC y la Directora de CAPRECOM EPS-S incurrieron en desacato a su fallo, por lo que resolvió sancionarlos a ambos con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales.<sup>6</sup>

4.5. Ante el cambio en el prestador del servicio de salud en los centros de reclusión (Decreto 2519 de 2015) y a petición de la accionante, el 4 de mayo de 2016 el juez abrió incidente de desacato en contra del representante legal del Consorcio Fondo para la Salud PPL 2015 y de los representantes legales del INPEC y de la USPEC. El 20 de mayo de 2016, ante la ausencia de suficiente material probatorio, el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín ordenó oficiar a los incidentados y al Ministro de Justicia y del Derecho para que informaran acerca de *“las políticas implementadas en materia de infraestructura carcelaria, en especial en las áreas de sanidad; en la prestación del servicio de salud en el primer nivel de atención y urgencias vitales; en las medidas ejecutadas para garantizar la continuidad y el tratamiento en salud en cada uno de los centros penitenciarios de Antioquia, adscritos al INPEC, y sobre la contratación del operador del servicio de salud en los centros penitenciarios”*<sup>7</sup>

En respuesta a tal requerimiento: (i) la Fiduprevisora S.A. manifestó que en febrero de 2016 se expidió el Manual Técnico Administrativo para el servicio de salud en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) según el cual el INPEC es la entidad encargada de gestionar la salud en ellos; (ii) la USPEC indicó que su actuación se ciñe a la ley y a los parámetros fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-388 de 2013 a fin de superar el estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, así mismo esgrimió la desarticulación con los entes territoriales en virtud del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 y la limitación de recursos adjudicados por parte del Ministerio de Hacienda y del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE) como causa del problema; por su parte, (iii) el INPEC informó que el 6 de mayo de 2016, y ante los graves problemas en materia de salud al interior de los centros carcelarios en el departamento, mediante la Resolución 2390/2016 el director general del INPEC declaró el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria hasta el 31 de diciembre de 2016.

4.6. Con fundamento en el acervo probatorio recabado, el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín concluyó que persistía la vulneración del derecho a la salud al interior de los centros de reclusión de Antioquia y que, si bien existían razones para imponer sanción por desacato a su providencia, *“también es necesario tener en cuenta que mediante la sentencia T-*

388 del 2013, publicada a mediados del mes de abril del año 2015, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia, el cual fue reiterado en la sentencia T-762 del 2015”<sup>8</sup>, razón por la cual el 8 de junio de 2016, ese despacho decidió suspender por un término de 3 meses la imposición de la sanción por desacato a los directores del INPEC, la USPEC y el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, esto con el objetivo de permitir la implementación de las medidas diseñadas en el esquema estructural de superación del ECI.

El 9 de septiembre de 2016 el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín levantó la suspensión de los términos y decretó nuevas pruebas. Posteriormente, en enero de 2017 ese despacho vinculó al trámite a los delegados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Medellín (Bellavista), pues en el caso de este último su participación en el trámite se hizo bajo el entendido de que *“para verificar el grado de cumplimiento del fallo de tutela es necesario tener como referente la actuación de cada una de las entidades accionadas en uno de los centros penitenciarios del INPEC en el departamento de Antioquia.”*<sup>9</sup>. Tal actuación coincidió con la solicitud que hizo el Defensor del Pueblo en febrero de 2017 de cierre definitivo de ese centro de reclusión por el hacinamiento, los problemas de atención en salud y las fallas en la infraestructura física.

El 6 de marzo de 2017, el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín solicitó a la Defensora Regional un informe sobre el estado de la atención en salud en los centros penitenciarios de Antioquia.

4.7. El 5 de junio de 2017, ese despacho decidió cerrar el incidente de desacato debido a que, para imponer una sanción, es necesario comprobar la actitud negligente, omisiva o dolosa del funcionario a cargo y, en el caso particular, a juicio del juez de instancia, si bien el proceso vinculó a los funcionarios públicos concernidos, *“estando en presencia de un estado de cosas inconstitucionales, el despacho considera que no existen pruebas que puedan configurar la responsabilidad personal de los funcionarios implicados.”*<sup>10</sup> En el auto de cierre del incidente de desacato, el juez remitió el expediente a esta Corporación con el fin de que determine si existen justificaciones objetivas, razonables y suficientes para asumir el conocimiento de esa actuación judicial.

5. La referida solicitud fue remitida al despacho de la suscrita Magistrada sustanciadora el veinticuatro (24) de julio de 2017, por oficio de la Presidencia de este Tribunal.

<sup>8</sup> Expediente 05001333302620140109100, cuaderno 7. Sin folio.

<sup>9</sup> Expediente 05001333302620140109100, cuaderno 7, folio 558. La vinculación del director de Bellavista se hizo porque, a juicio del juez de instancia era necesario establecer el nivel del cumplimiento del fallo en cada establecimiento carcelario. De tal modo interrogó al director de ese centro de reclusión y a los incidentados acerca de la articulación de las instituciones en el caso particular de esa prisión.

## CONSIDERACIONES

1. La remisión del incidente de desacato de la referencia por parte del Juez Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín plantea la necesidad de resolver el siguiente problema jurídico: ¿Puede la Corte asumir el conocimiento de un incidente de desacato respecto de una orden compleja de tutela emitida por otro funcionario judicial, con fundamento en la existencia de un estado de cosas inconstitucional sobre la materia decidida por el juez de la causa?

### Cuestiones preliminares

2. Para resolver el asunto planteado, la Sala estima necesario abordar las siguientes cuestiones previas: (i) la naturaleza del principio de unidad de la jurisdicción constitucional y, en relación con él, el carácter vinculante de las declaratorias de estados de cosas inconstitucionales para el juez de tutela y su papel en el desarrollo y materialización de la estrategia de superación de un estado de cosas inconstitucional, a través de órdenes complejas, sus límites y la demanda de colaboración interna de los funcionarios judiciales que componen la jurisdicción constitucional, en la superación de afectaciones masivas y generalizadas de las garantías *ius fundamentales*; (ii) los mecanismos para hacer efectivos los fallos de tutela y las herramientas de las que dispone el juez constitucional para asegurar el cumplimiento, incluso a través del incidente de desacato de sus decisiones; (iii) las causales que permiten que la Corte pueda reasumir excepcionalmente la competencia para asegurar la ejecución de lo ordenado en una sentencia proferida por este Tribunal, lo cual en principio, corresponde al juez de primera instancia; y (iv) el trámite de incidentes de desacato en el marco de un ECI que involucra órdenes complejas y estructurales, y la competencia del juez de tutela de instancia para emitirlas y seguirlas. Una vez se hayan estudiado los mencionados asuntos, (v) la Sala se ocupará de resolver la solicitud de la referencia.

### Del Principio de Unidad de la Jurisdicción Constitucional

3. Las jurisdicciones son establecidas por el Legislador para el cumplimiento de la función estatal de administración de justicia y conforman campos de decisión judicial regidos por normas y reglas interpretativas que tienen ciertos visos de singularidad, sin perjuicio de su convergencia en la Constitución Política. Se trata de ámbitos de actuación que se fundan en principios y formas de entender las relaciones jurídicas con cierta especificidad, en correspondencia con la materia general que se debate en su seno y de la naturaleza de las mismas interacciones que se tejen por virtud de ella.

Bajo esa óptica, la unidad de la jurisdicción se configura como un principio que asegura una orientación decisoria congruente y a través de ella la cohesión interna de cada uno de los órganos que integran las jurisdicciones, con la finalidad de que los casos que conoce sean resueltos bajo parámetros coincidentes, armoniosos y que otorguen mayores niveles de certeza y seguridad jurídica. Lo anterior con el objeto de materializar los derechos al debido proceso y a la igualdad entre las

partes, pues garantiza la congruencia entre las decisiones judiciales. A tal conclusión llegó la Corte en la **Sentencia C-836 de 2001** en la que expresó:

*“La consagración constitucional de una estructura jurisdiccional que, aun cuando desconcentrada, es funcionalmente jerárquica, implica que, si bien los jueces tienen competencias específicas asignadas, dentro de la jerarquía habrá –en principio– un juez superior encargado de conocer las decisiones de los inferiores. En la justicia ordinaria dicha estructura tiene a la Corte Suprema en la cabeza, y eso significa que ella es la encargada de establecer la interpretación que se debe dar al ordenamiento dentro de su respectiva jurisdicción, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución”<sup>11</sup>.*

Tal y como lo ha reconocido esta Corporación, dicho principio afianza la organización del Estado colombiano como un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República **unitaria**, en la medida en que conlleva *“la unidad del ordenamiento jurídico, que se vería desdibujada si se acepta que la autonomía judicial implica la facultad de interpretar el ordenamiento sin tener en cuenta la interpretación que haga la cabeza de la respectiva jurisdicción”<sup>12</sup>.*

4. A la jurisdicción constitucional le está confiada la garantía de la integridad y la supremacía formal y material, abstracta y concreta de la Carta Política de 1991 en los términos del artículo 241 superior<sup>13</sup>. En el ordenamiento jurídico colombiano esta jurisdicción está conformada por los funcionarios judiciales que

<sup>11</sup> Sentencia C-836 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>12</sup> Ídem

<sup>13</sup> Constitución Política de 1991. Artículo 241. *“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: // 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. // 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. // 3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. // 4. 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. // 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación. // 6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución. // 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. // 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. // 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales. // 10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva. // 11. [Modificado por el art. 14, Acto Legislativo 02 de 2015] El nuevo texto es el siguiente: Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones. // 12. [Adicionado por el art. 14, Acto Legislativo 02 de 2015. Con el siguiente texto:] Darse su propio reglamento. // PARAGRAFO. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeta a su control, ordenará devolverse a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible,*

se ocupan del control constitucional y del resguardo de los derechos fundamentales, conforme el esquema de control de constitucionalidad mixto que existe en Colombia.

En lo que concierne a la definición de las acciones de tutela, la conformación de esta jurisdicción es especial. Desde la **Sentencia T-413 de 1992**<sup>14</sup>, la Corte señaló su carácter transversal, en tanto *“atraviesa de un lado a otro toda la rama judicial [pues] todos los jueces y Tribunales de la República pueden y deben asumir[la], de manera excepcional y paralela con la jurisdicción ordinaria a la que pertenezcan”*<sup>15</sup>. Está integrada por el conjunto de todos y cada uno de los jueces de la República que por mandato del artículo 86 superior<sup>16</sup> resuelven las solicitudes de amparo; al hacerlo se desempeñan en el seno de la jurisdicción constitucional, de tal modo que en ese ejercicio han de responder a sus lineamientos, sin perjuicio de la autonomía y la independencia judicial que les asiste<sup>17</sup>.

Ello implica que si bien los jueces nominal y ordinariamente se inscriben en una jurisdicción especializada distinta a la constitucional, sin perjuicio de la constitucionalización de cada una de las jurisdicciones creadas en el orden jurídico colombiano y de la superioridad normativa de la Constitución en relación con las demás fuentes normativas, al resolver una acción constitucional como la tutela, actuarán bajo los parámetros establecidos por el órgano de cierre correspondiente: en este caso, la Corte Constitucional.

5. La intervención de esta Corporación en los trámites de tutela tiene un objetivo preciso, con una doble dimensión que distingue su actividad de la del juez de instancia<sup>18</sup>.

El citado artículo 241 superior, en su numeral 9° le confió *“revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.”* Respecto de esta competencia la Corte ha sostenido que se orienta por fines que trascienden el análisis de los derechos fundamentales desde el punto de vista subjetivo, es decir su labor no solo tiene como objeto la protección material de los derechos del accionante, que eventualmente pudieran estar comprometidos incluso al momento de revisar la decisión judicial, sino que además busca la *“unificación sistémica de la jurisprudencia”*<sup>19</sup> de modo que el proceso de revisión asegura *“la supremacía de la Carta y unificación de la doctrina y jurisprudencia constitucional sobre el contenido y alcance de los derechos fundamentales”* porque irradia las decisiones que versan sobre ellos al interior de la jurisdicción; *“todos los jueces deben estar sujetos a un único marco normativo, cuando obran en su condición de jueces de*

<sup>14</sup> M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>15</sup> Al respecto además de la Sentencia T-413 de 1992, véase los Autos 016 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía) y 019 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>16</sup> Inciso 1°. *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”*

<sup>17</sup> Sentencia SU-783 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>18</sup> Sentencia T-646 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

tutela, porque esta es una exigencia inmediata del derecho fundamental a la igualdad de trato (CP art 13)''<sup>20</sup>.

En la etapa de revisión, no configura una tercera instancia<sup>21</sup>, por lo que la Corte integra, orienta y cierra las posturas sobre el alcance de los derechos fundamentales. Al darle unidad de criterio a la jurisdicción, consolida el derecho a la igualdad para quienes acuden a la administración de justicia mediante la acción de tutela, pues imprime a las decisiones seguridad jurídica sobre el alcance de las garantías *ius fundamentales* que le asisten y sobre los alcances de su exigibilidad.

En varias oportunidades esta Corporación ha enfatizado en la unidad de la jurisdicción constitucional. Si bien está conformada por jueces inscritos nominalmente y de ordinario en otras jurisdicciones o especialidades, adoptan fórmulas y lineamientos hermenéuticos afines y consolidan derechos, cuyo alcance está delimitado en la jurisprudencia y, por esto conforman la “*unidad de criterios en la administración de justicia constitucional*”<sup>22</sup>. Sus decisiones deben adoptarse en estricta coordinación con los contenidos y criterios hermenéuticos establecidos por este Tribunal bajo la idea de que “*la jurisdicción constitucional es una sola (...) está conformada en tutela por jueces que, en otros contextos procesales, pueden hacer parte de jurisdicciones ordinarias distintas (civil, penal, laboral, contencioso administrativo, disciplinario). Pero esto no significa que cada juez de tutela se pueda ver sujeto a estándares diferentes de procesamiento y decisión*”<sup>23</sup>.

En suma, esta mirada sistémica de la jurisdicción constitucional y de la función del órgano de revisión, implica el reconocimiento de la importancia de la coherencia de sus decisiones, como una garantía del debido proceso y de la igualdad para quienes acuden a la administración de justicia en búsqueda del amparo constitucional de sus derechos<sup>24</sup>. Adicionalmente, se trata de una labor judicial constructivista que consolida los contenidos constitucionales, actualiza y mantiene vigentes las disposiciones superiores a las complejas circunstancias sociales y jurídicas de cada contexto histórico.

6. Todo ello sería inútil si la competencia de unificación no se transforma, correlativamente, en el deber de los jueces de tutela de acatar el precedente constitucional, como expresión efectiva de la unidad de la jurisdicción. Los efectos de lo anterior se encuentran principalmente en la obligación de respetar la jurisprudencia constitucional y su carácter vinculante a la hora de definir el alcance de los derechos fundamentales, con independencia de los efectos *inter*

<sup>20</sup> Sentencia C-284 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>21</sup> Así, la Corte funge como un órgano de cierre de modo que le son exigibles ciertas conductas de definición de los derechos que no tienen a cargo los jueces de instancia; es lo que ocurre por ejemplo con el hecho superado, pues mientras el juez de instancia, cuando aquel se presenta, debe declararlo y asumir improcedente el amparo, la Corte Constitucional en todo caso debe hacer manifestaciones más allá de él, que propendan por clarificar la situación y por fijar el alcance de los derechos (Sentencia T-170 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.)

<sup>22</sup> Sentencia C-284 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Sentencia SU-783 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Este principio garantiza “*la certeza del derecho y la seguridad jurídica que, al realizarse, contribuyen a la finalidad última de la unificación que es la realización*

*pares o inter comunis* que la Corte fije para sus decisiones. Al respecto la **Sentencia SU-783 de 2003** precisó que *“los jueces de tutela, deben atenerse a las pautas doctrinales elaboradas por la Corte, como resultado de la interpretación de las normas que consagran los derechos constitucionales fundamentales. Esto tiene que ver con la unidad de la jurisdicción constitucional, en su aspecto material”*.

7. Ahora bien, las decisiones judiciales de la Corte que definen el alcance de los derechos y la dimensión objetiva de los mismos en el marco de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, también se imponen en la jurisdicción y han de irradiarla, con el objetivo de que las medidas estructurales ordenadas por esta Corporación, y que se encuentran en curso, tengan una vía de materialización más efectiva. Bajo ese entendido, las decisiones judiciales de instancia deben articularse, en su contenido y en sus órdenes, a la estrategia judicial de superación del ECI prevista por este Tribunal.

Las declaratorias de estados de cosas inconstitucionales dan cuenta del compromiso masivo y generalizado de los derechos fundamentales cuyas causas son estructurales, por lo que requieren reacciones complejas en las que concurren todas las instituciones del Estado que puedan coadyuvar a su solución para que, de manera coordinada y congruente, aúnen esfuerzos para superar dicho escenario de vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales. Bajo su vigencia, la intervención del juez de tutela en instancia es importante y puede conjurar determinada situación particular, pero no puede incidir sin contemplar los factores estructurales y complejos de su declaratoria y los remedios adoptados, puesto que las decisiones aisladas o contradictorias pueden hacer nugatoria la labor de la Corte y de las entidades encargadas de la política pública, hasta el punto de derivar en un nuevo escenario de vulneración, o cuando menos, perpetuar el existente.

Como consecuencia de lo anterior, la coordinación de las decisiones judiciales al interior de la jurisdicción constitucional se hace más exigente, no solo por el deber de otorgar igualdad de trato jurídico (artículo 13 de la Constitución Política) y observar el precedente, sino además por el compromiso de superar las causas del desconocimiento de los derechos fundamentales y contribuir a su eficacia (artículo 2 superior), a partir del cumplimiento de las medidas estructurales emitidas por la Corte.

Por lo tanto, los jueces de tutela a la hora de fallar asuntos relacionados en forma directa con un estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación, han de tener en cuenta esta situación estructural para sumarse, desde las particularidades de los casos concretos que se pongan a su conocimiento mediante la acción de tutela, a la estrategia de superación y proteger los derechos de las personas afectadas, en el marco de aquella, sin contradecirla ni desconocerla en virtud del principio de unidad de la jurisdicción constitucional.

## El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), las órdenes estructurales y las órdenes complejas. Competencia de los jueces de instancia para proferirlas

8. Conforme lo establece el Decreto 2591 de 1991, el juez de tutela tiene la obligación de “*garantizar[le] al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible*”<sup>25</sup>. Está facultado para adoptar las órdenes que estime necesarias para lograrlo, pues “*la misión primordial que la Constitución encomienda al juez de tutela es decidir si en cada caso concreto el derecho invocado por el accionante ha sido violado o amenazado y, en caso de que así sea, es su deber tutelarlo y, en consecuencia, tomar las medidas necesarias para que cese la violación o la amenaza.*”<sup>26</sup>

Como quiera que las causas del compromiso de los derechos pueden ser de diversa índole y precisar medidas de magnitudes distintas, el funcionario judicial, independiente y autónomo, tiene que analizar el tipo de órdenes que corresponde emitir de cara a la situación concreta, para que cese la actuación u omisión que genere riesgo para los derechos fundamentales, e incluso para “*subsana las omisiones, negligencias o simples trabas burocráticas que impiden tomar las medidas para eliminar o atenuar el riesgo de que se presente una nueva y grave vulneración de derechos fundamentales*”<sup>27</sup>.

El juez de tutela no puede limitarse a declarar una situación que compromete los derechos fundamentales sin tomar las medidas para enfrentarla, con independencia de los desafíos que ello represente para él o para la administración. Incluso en el evento en que los remedios judiciales demanden esfuerzos presupuestales y administrativos de gran envergadura, es preciso ordenar lo necesario para que se hagan y, así, se asegure la vigencia material de las garantías *ius fundamentales*, que es su objetivo final<sup>28</sup>.

9. A raíz del mandato según el cual el juez de tutela debe adoptar los remedios que permitan restablecer el goce de los derechos fundamentales, las órdenes que imparte para conjurar una situación de vulneración de derechos fundamentales, son de distinta naturaleza: simples o complejas. La simplicidad o complejidad de las mismas es una cuestión de grado, de modo que una orden de tutela es *simple* cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo de competencia exclusiva de la persona destinataria de la orden y que, por lo general, se puede ejecutar a través de un solo acto o de una sola decisión en corto plazo. Por el contrario, será *compleja* cuando involucra un conjunto de acciones u omisiones que requieren la concurrencia de varias instituciones y que, por lo general, requieren de un plazo mayor a cuarenta y ocho (48) horas para su cumplimiento pleno<sup>29</sup>.

10. La jurisprudencia de este Tribunal ha estimado que las órdenes complejas se han empleado en dos contextos: por un lado, (i) son mandatos que responden e

<sup>25</sup> Decreto 2591 de 1991. Artículo 23.

<sup>26</sup> Sentencia C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>27</sup> Sentencia T-974 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>28</sup> Sentencia T-418 de 2010. M.P. María Victoria Cello Torres.

intentan proponer una solución a problemas de tipo estructural, en el marco de una declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional<sup>30</sup>; por otro, (ii) también ha reconocido que el juez de instancia tiene el deber de proferirlas, para enfrentar una amenaza a los derechos fundamentales aunque no tenga relación con una situación de anormalidad constitucional, como las que se declaran a través de esa figura.

Entonces, la definición de las órdenes complejas se ha consolidado en función de su contenido: (i) por su objeto, es decir por las acciones plurales y coordinadas que formula, (ii) por sus destinatarios, por la multiplicidad de entidades a quienes se les convoca para ejecutarlas; y (iii) por el tiempo previsto para su ejecución, esto es por el mediano o largo plazo en el que se espera el restablecimiento de los derechos de las personas afectadas. Bajo esa óptica, a la orden compleja, se le ha dado una relación de sinonimia con los conceptos de “orden general” y “orden estructural”<sup>31</sup>. Incluso en el marco del estado de cosas inconstitucional que generó la crisis carcelaria y penitenciaria, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, se emplearon sin distinción esos tres términos en la Sentencia T-762 de 2015 y, entre otros, en el Auto 368 de 2016. Sin embargo, la solicitud que se resuelve en esta oportunidad implica, además de la fijación de los roles para la superación del ECI, en el seno de la jurisdicción y en el marco de la unidad de la misma, la distinción entre órdenes complejas, como el género, y las órdenes estructurales, como la especie, con el fin de armonizar los esfuerzos institucionales por concretar la estrategia de superación del estado de cosas de anormalidad constitucional en el sistema carcelario y penitenciario del país.

11. En este punto es conveniente recordar que el estado de cosas inconstitucional es un asunto estructural que demanda medidas complejas y particulares en forma simultánea. Mientras perdure, inevitablemente acarreará vulneraciones concretas y específicas que serán conocidas por el juez de tutela de instancia y cuya causa está asociada a factores atados al desconocimiento de los deberes que surgen para la administración en el tratamiento de las personas privadas de la libertad que están a su cargo. Se trata, entonces, de una situación que compromete, al mismo tiempo, los derechos fundamentales de los afectados, en su dimensión objetiva y subjetiva, y cuya superación amerita incidir en ambas esferas para lograr la vigencia íntegra y material de los mismos.

De este modo, el juez sigue obligado a amparar los derechos de los afectados, y la garantía de los mismos presenta una particularidad, en tanto se asegura mediante la emisión de estrategias concretas que tengan alguna relación con la naturaleza macro del problema, pues la naturaleza estructural del mismo liga cada afectación particular a un problema más general, del que no puede desprenderse. Así, la solución a cada asunto concreto que se somete al conocimiento del juez constitucional, puede ser conjurado por éste mediante las órdenes que estime

<sup>30</sup> Ver entre otros los autos 081 de 2011, 099 de 2011, 113 de 2011, 070 de 2009, 036 de 2013, 232 de 2013, 081 de 2007, 037 de 2010,

7 DERECHO AL AGUA POTABLE-Parámetros que la jurisprudencia constitucional ha fijado para impartir órdenes complejas (S. T-418/10, T-103/16)

<sup>31</sup> “La orden general supone la realización y verificación de una serie de acciones complejas en las que intervienen diversos actores”. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008. Auto 266 de 2012. M.P. Jorge Iván

convenientes –simples o complejas-, pero bajo el entendido de que las medidas que formule deben armonizarse con las estrategias macro de superación del estado de cosas inconstitucional. Solo de este modo, a través de la alineación y la suma de esfuerzos de los funcionarios judiciales, será posible agilizar el cumplimiento de las medidas y retornar a una situación coherente con la constitución en materia penitenciaria y carcelaria en el país, pues dadas las particularidades de la declaratoria del estado de anormalidad constitucional, no bastan acciones singulares, pues la mayoría de ellas pueden perder efectividad por las causas estructurales de la vulneración de los derechos.

Las órdenes del juez de tutela de instancia que consagran un entramado de acciones e instituciones coordinadas que deben hacerse para intervenir en el asunto concreto y en el marco de las denuncias hechas en el escrito de tutela, con el fin de asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales, se entenderán como órdenes complejas en estricto sentido, con independencia de si existe o no una declaratoria ECI en la materia. La competencia que tiene el juez de instancia para proferirlas, ante cualquier situación que las amerite, es innegable.

Toda declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional implica la emisión de órdenes complejas, sin embargo no siempre que se dictan órdenes complejas se hace en el marco de una declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional<sup>32</sup>. La emisión de este tipo de órdenes en el marco de un ECI responde a la afectación multidimensional de los derechos, en el sentido de que provienen de varias acciones y/u omisiones que no son atribuibles a una única autoridad pública.

**12.** Cuando el juez de tutela decida acudir a órdenes complejas para conjurar la situación que subyace a la vulneración de derechos, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, es necesario que tenga en cuenta que debe:

- a) **Ser ponderado al momento de concebir el remedio.** La orden compleja debe ir dirigida a dinamizar la actuación de las autoridades competentes y a superar el bloqueo institucional que trae consigo la transgresión masiva y sistemática de derechos fundamentales<sup>33</sup> y, en ningún caso, a definir de manera precisa lo que estas autoridades deben hacer, ni a suplantar las competencias constitucionales de las instituciones encargadas de diseñar, implementar y evaluar las acciones requeridas para resolver la situación<sup>34</sup>.
- b) **Prever un plazo para el cumplimiento de las órdenes complejas.** Esta Corporación ha señalado que *“las órdenes complejas normalmente*

<sup>32</sup> Como en efecto ocurrió en la Sentencia T-760 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>33</sup> Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>34</sup> Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa. Fundamento Jurídico 10.1.5 *“El propósito del juez de tutela no es suplantar o adquirir una suerte de papel de guía permanente de la Administración. Sus órdenes deben estar encaminadas a que las autoridades correspondientes dejen de omitir sus funciones o de realizar acciones en contra de ellas; su éxito consistirá en que las autoridades y actores sociales respectivos retomen la senda constitucional y se encarguen de continuar con la labor de asegurar el goce efectivo de facetas prestacionales de realización progresiva de un derecho fundamental. // Cuando un juez constata la violación o la amenaza a un derecho fundamental y para removerla requiere impartir una orden compleja, no corresponde al juez de tutela definir de manera precisa y detallada qué se debe hacer. El juez de tutela debe impartir las órdenes que aseguren que la autoridad competente en democracia tome las medidas de protección que correspondan. No puede el juez sustituir a las autoridades competentes y tomar las decisiones que a dichas autoridades les*

*implican el transcurso de un periodo significativo de tiempo antes de que se pueda concretar una solución definitiva, puesto que usualmente es necesario el concurso de acciones administrativas por parte de diferentes autoridades.*"<sup>35</sup> No resulta coherente, entonces, plantear plazos irrazonables que difícilmente se cumplirán, pero tampoco guardar silencio sobre el tiempo en el cual se deberán cumplir estas órdenes.

- c) Estar abierto al diálogo.**<sup>36</sup> El cumplimiento de órdenes complejas supone un proceso de implementación de la sentencia de ida y vuelta, un espacio dialógico entre distintas entidades gubernamentales, organismos de control, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos afectados en sus derechos. En tal escenario, y ante la complejidad de las soluciones requeridas para garantizar la protección de los derechos, de poco sirve una intervención judicial jerárquica que defina detalladamente las acciones a adoptar por parte de quien debe diseñar e implementar la política pública.
- d) Mantener su competencia para asegurar el cumplimiento y para tramitar los incidentes de desacato.** De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, *"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 causas de la amenaza."* Esta extensión de la competencia del juez de tutela hasta que se garantice el goce efectivo del derecho amenazado o vulnerado, se justifica en tanto *"el proceso de la acción de tutela sólo culmina cuando se ha dado cumplimiento a las órdenes del juez de tutela, pues éstas buscan restituir la integridad de los derechos fundamentales vulnerados, y sin su efectivo cumplimiento, la acción de tutela incoada por el actor resultaría inócua."*<sup>37</sup>

Sobre este último aspecto es importante considerar que la competencia del juez se extiende más allá de proferir formalmente la sentencia, con independencia del tipo de órdenes que haya proferido, ya sea que se trate de una orden simple, que se puede ejecutar en un plazo relativamente corto y que generalmente implica una sola decisión o acto del destinatario de la orden<sup>38</sup>, o que se trate de una orden compleja. Respecto de este último caso, la Corte ha señalado que *"cuando el juez de tutela imparte una orden compleja, su trabajo con relación al caso no se acaba con la sentencia. La labor que ha de desplegar la Administración con ocasión de las órdenes que imparte el juez de tutela, requieren la supervisión y el control del cumplimiento, que asegure que se avanza hacia la plena protección del goce efectivo del derecho constitucional en cuestión."*<sup>39</sup>

En todo caso, las órdenes complejas que dicte el juez de tutela, requieren estrategias de seguimiento reforzadas que garanticen el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia y su armonización con las medidas estructurales dictadas

<sup>35</sup> Sentencia T-306 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>36</sup> Sentencia T-109 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>37</sup> Sentencia T-399 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>38</sup> Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

por esta Corporación. A través de este tipo de órdenes y de la búsqueda de su cumplimiento, el juez de instancia resulta desempeñar un rol de considerable relevancia sistémica, en tanto permite concretar judicialmente y a nivel local la estrategia de superación, y dotar a la población carcelaria como a las entidades encargadas de impulsar la política pública de herramientas para materializar lo ordenado en la dimensión macro de la situación.

**13.** Sin embargo, Los remedios que puede formular el juez en una situación general como lo es el ECI, difiere de los que diseñaría en relación con casos puntuales que revelan una afectación individual de los derechos fundamentales, como los que usualmente enfrenta. La necesidad de convergencia entre las autoridades judiciales, para enfrentar las causas que dieron lugar al Estado de Cosas Inconstitucional implica que independencia judicial, propia del administrador de justicia, se enmarque en los objetivos comunes y las medidas estructurales que fija la Corte Constitucional, para lograr superar la situación de anormalidad constitucional que se constató en sede de revisión.

Lo anterior implica que, sin perjuicio de la autonomía judicial y bajo el influjo de la unidad de la jurisdicción, el juez de tutela que asume el conocimiento de asuntos que versen sobre la problemática carcelaria y penitenciaria en el país debe armonizar las medidas que considere necesarias para resolver el caso puntual (simples o complejas), a las estrategias de superación de la situación estructural verificada por la Corte y a la orientación general que fijó para la superación de la crisis.

**14.** Así las cosas, en el marco de la declaratoria de estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, pueden reconocerse dos tipos de órdenes que, por el nivel del problema estructural del que proviene la afectación de los derechos fundamentales, masiva y generalizada, están reservadas a la Corte Constitucional por razones prácticas:

**14.1. Órdenes que declaran, reiteran o da por superado un estado de cosas inconstitucional.** Este tipo de órdenes declarativas, reconocen una situación de hecho caracterizada por la masividad y la generalidad de la vulneración de las garantías *ius fundamentales*, por causas estructurales. Se emiten una vez se establece que existe tal afectación en un contexto geográfico amplio y a través de varios casos sometidos a decisión de las salas de revisión.

Dichas órdenes precisan, por tanto, de una visión panorámica del problema, que en la práctica solo puede alcanzar esta Corporación en el proceso de revisión de las sentencias de tutela que se han proferido en el territorio nacional. Este es el único organismo que puede lograr esa perspectiva general en la jurisdicción constitucional. De suerte que únicamente la Corte Constitucional está facultada para declarar, reiterar o entender superado, parcial o totalmente, un estado de cosas inconstitucional. Ningún otro juez de tutela puede hacerlo.

**14.2. Órdenes que orientan o reorientan la estrategia de superación del ECI.** Dada la competencia exclusiva de esta Corporación para identificar un problema

de la magnitud de aquellos que generan un ECI, es a ella misma a quien compete identificar y trazar una estrategia de superación del mismo.

La estrategia estará compuesta por el conjunto de lo dispuesto en el fallo que declara o reitera la situación estructural de afectación de los derechos fundamentales, en este caso de las personas privadas de la libertad. Sus órdenes indiscutiblemente serán de tipo complejo, en la medida en que a pesar de algunas de ellas puedan contener mandatos específicos a una única autoridad, hacen parte de un plan general que convoca a varias entidades o autoridades, a causa de la estructuralidad del problema. A estas órdenes, que responden en forma estructural a un problema de la misma naturaleza, se les denominará **órdenes estructurales**, para distinguirlas de las demás órdenes complejas.

**15.** Con relación al seguimiento de órdenes estructurales proferidas por la Corte Constitucional en el marco de la declaratoria de un ECI, excepcionalmente, esta misma Corporación asume la promoción del cumplimiento mediante el incidente de desacato y cumplimiento, pero, en principio, es el juez de primera instancia el llamado a hacerlo, con el objetivo de restablecer el goce de derechos fundamentales en la forma más rápida y sostenible posible.

Tal seguimiento, en lo que atañe a la crisis carcelaria y penitenciaria actual, como lo precisó la **Sentencia T-762 de 2015**, no se limita a establecer el cumplimiento de órdenes, sino que se concentra en la evolución del fenómeno que se ha constatado y en el goce efectivo de los derechos fundamentales por parte de los afectados. En este escenario la Corte y solo la Corte, como órgano de cierre de la jurisdicción, puede dinamizar la estrategia de superación del ECI y emitir nuevas órdenes estructurales que desarrollen y/o redireccionen las metas generales y estructurales propuestas inicialmente (órdenes estructurales), conforme a los resultados del proceso de superación del ECI. El seguimiento, entendido desde esa perspectiva, puede ser fuente de nuevas órdenes judiciales que surgirán, en el seno de esta Corporación, hasta tanto la situación haya sido conjurada, no en su totalidad pero sí al menos hasta que los elementos que sustentan la declaración dejen de existir<sup>40</sup>.

**16.** Debe quedar claro, en el marco de lo anotado hasta este punto, que si bien la Corte, en virtud de la visión panorámica que puede lograr a través de sus competencias constitucionales y legales, es la única que puede declarar un Estado de Cosas Inconstitucional, considerarlo superado o redireccionarlo, los jueces de tutela tienen la potestad y la obligación de proferir las órdenes necesarias para proteger los derechos afectados en los casos concretos que sean sometidos a su conocimiento. No pueden abstenerse de hacerlo, por considerar que la protección brindada mediante las órdenes estructurales, tal y como fueron definidas, resuelven los casos concretos y les dan protección particular.

En virtud de lo anterior, el juez de instancia puede y debe adoptar las órdenes simples o complejas requeridas para asegurar que la autoridad competente configure y/o despliegue las medidas de protección que correspondan, en el

<sup>40</sup> Sentencia T-762 de 2015. Reiterada en idéntico sentido en el Auto 368 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado,

marco de sus competencias. Adoptará las decisiones que respondan al objetivo de restaurar las garantías constitucionales, con vocación de sostenibilidad y lo hará en forma que se articulen a la estrategia de superación vigente para enfrentar la crisis penitenciaria y carcelaria del país.

17. En suma, en atención al principio de la unidad de la jurisdicción las determinaciones del juez de tutela no podrán (i) constatar, superar o reformar una declaración de estado de cosas inconstitucional, ni (ii) orientar o reorientar la estrategia de superación del ECI, pues ambas cosas competen únicamente al órgano de cierre, en la medida en que su perspectiva del problema es panorámica.

Deben si (iii) emitir las órdenes complejas o simples que requiera la protección particular de los derechos fundamentales que se ponga en su conocimiento; y (iii) armonizar las soluciones concretas del asunto que resuelva, a la estrategia de superación del ECI, para lo cual deben evitar trastocarla y hacerla inoperante, total o parcialmente, es decir debe concatenar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que deben ejecutarse sus órdenes, simples y complejas, a las que se impusieron mediante las órdenes estructurales emitidas por la Corte.

Ello implica que en el marco de un estado de cosas inconstitucional, en el que la Corte ya ha adoptado remedios estructurales, el papel del juez de instancia debe orientarse por desarrollar en los casos específicos que son puestos en su conocimiento, la estrategia macro de superación, de modo que debe alinearse con ella para obtener los resultados particulares de quienes hayan buscado su amparo constitucional. La trascendencia de su actividad en ese contexto de anormalidad *ius fundamental* desde el punto de vista fáctico, recae en la potestad que tiene de concretar las medidas estructurales en un ámbito particular y específico, de modo que las directrices del órgano de cierre se materialicen localmente mediante sus decisiones de tutela y los incidentes de desacato que surjan de su exigibilidad.

Todo ello asegura que, en relación con el caso concreto, la acción de tutela no pueda convertirse en un mecanismo para otorgar un tratamiento preferente a los accionantes en relación con la población privada de la libertad que está en las mismas circunstancias, pues siempre el caso concreto deberá subsumirse en las medidas estructurales que operen, a menos que se trate de un caso de protección extremadamente urgente y de una situación, no incluida en la estrategia actual de seguimiento.

18. En conclusión, debido al principio de la unidad de la jurisdicción constitucional, si bien los jueces de instancia pueden proferir las órdenes que consideren necesarias y pertinentes para el amparo de los derechos amenazados y vulnerados en cada caso, deben armonizar las medidas que adopten a las órdenes estructurales, últimas que solo compete emitir a la Corte Constitucional.

Así, pese a que el juez de instancia está autorizado para emitir órdenes tanto complejas como simples, conforme el caso particular que se le ponga en conocimiento, por razones prácticas, no está facultado para emitir órdenes generales, entendidas como aquellas mediante las cuales (i) se declara, reiteran o

se orienta o reorienta la estrategia general de superación del ECI, formulada inicialmente por la Corte Constitucional.

Deriva de lo anterior la necesidad de que las órdenes complejas en el marco de un ECI, puedan ser estructurales o simplemente complejas, y la necesidad de que las segundas se armonicen con las primeras para dar un único sentido a la estrategia de superación del ECI y no entorpecerla ni retrasarla, mediante prácticas inconstitucionales, como lo es la priorización de los casos que han sido conocidos y resueltos en favor del accionante, por un juez de tutela.

### **Mecanismos para hacer efectivos los fallos de tutela. Cumplimiento e Incidente de Desacato y competencia para tramitarlos**

19. El incumplimiento de las providencias judiciales desconoce la prevalencia del orden constitucional porque vulnera los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de la cosa juzgada. Esto porque *“da al traste con la convicción legítima y justificada de una persona que, al acudir ante la administración de justicia, espera una decisión conforme al derecho que sea acatada por las autoridades o por los particulares a quienes les corresponda hacerlo.”*<sup>41</sup> Se trata, entonces, de una conducta grave que, por un lado, prolonga la vulneración o amenaza al derecho fundamental implicado y, por otro lado, constituye un nuevo agravio a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.<sup>42</sup> Ante tal incumplimiento, el juez que dictó la providencia judicial no puede ser indiferente, de forma que *“este cumplimiento puede y, si es del caso debe, efectuarse aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos.”*<sup>43</sup>

Ante el incumplimiento de la orden contenida en una sentencia de tutela, el beneficiario puede solicitar: (i) su cumplimiento, por medio del denominado **trámite de cumplimiento**, y/o (ii) mediante la imposición de sanciones judiciales a la autoridad renuente, a través del **incidente de desacato**<sup>44</sup>, bajo el entendido de que el desacato no desplaza, de manera alguna, la obligación constitucional del juez de tutela que consiste en hacer cumplir la orden de amparo.<sup>45</sup>

20. Según los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, la competencia para hacer cumplir los fallos de tutela, incluso tratándose de las sentencias de segunda instancia o de aquellas proferidas por la Corte en sede de revisión, radica *prima facie* en cabeza de los jueces de primera instancia<sup>46</sup>.

En relación con la competencia para buscar el cumplimiento de las sentencias de tutela, el *Auto 136A de 2002* abordó el problema jurídico sobre *“¿Cuál es el juez competente para conocer del trámite incidental por desacato en los procesos de*

<sup>41</sup> Sentencia C-367 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>42</sup> Sentencias T-329 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1003 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-367 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>43</sup> Sentencia C-367 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>44</sup> Sentencia T-604 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>45</sup> Sentencia SU-1158 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

tutela?"<sup>47</sup> A la luz de los artículos referenciados, esta Corporación concluyó que es el juez singular o plural que tramitó la primera instancia. Así, este Tribunal, en numerosas decisiones, ha sostenido que *"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 revisión."*<sup>48</sup>

21. No obstante lo anterior, la Corte **de manera excepcional** ha tramitado incidentes de desacato de las órdenes contenidas en sentencias que ha proferido en sede de revisión<sup>49</sup>. La **Sentencia SU-1158 de 2003**<sup>50</sup> explicó que, en el caso de las sentencias de tutela de las distintas salas de revisión de la Corte, si bien es el juez de primera instancia quien debe tramitar los incidentes de desacato contra esas decisiones, la persistencia del incumplimiento a pesar de sus esfuerzos imponía la intervención de este Alto Tribunal<sup>51</sup>.

En suma, la intervención de la Corte 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. Entonces, esta Corporación puede asumir el cumplimiento **de sus propias determinaciones** cuando, a primera vista, sea posible concluir que persiste la vulneración de los 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 porque 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

---

<sup>47</sup> Auto 136A de 2002. M.P. Eduardo Montealegre.

<sup>48</sup> Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>49</sup> 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, 113 de 2011, 094 de 2012, 158 de 2013, 368 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 resolutive 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".

<sup>50</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>51</sup> Auto 149A de 2003. "Ello no quiere decir que la Corte no puede hacer cumplir directamente sus órdenes, cuando éstas se han incumplido (...) La Corte es entonces competente, ora porque el juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por ella no adopta medidas conducentes al mismo, ya

precisos. El primero, cuando la orden de revisión se dirija contra una Alta Corte<sup>52</sup>, 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<sup>53</sup>.

22. Finalmente conviene llamar la atención sobre el hecho de que la competencia de la Corte para analizar un incidente de desacato es excepcional y se limita a buscar la efectividad de lo que ella misma ha ordenado, es decir, no se extiende al cumplimiento de órdenes proferidas por otros funcionarios judiciales. Sobre las decisiones de estos últimos, en principio, este Tribunal no tiene competencia para actuar más allá del proceso de revisión de los fallos de amparo.

En este punto es importante destacar que cuando la Corte asume excepcionalmente el conocimiento de un incidente de desacato con ocasión de una orden proferida en el marco de un estado de cosas inconstitucional, su competencia se ha limitado al cumplimiento de las órdenes complejas que ella misma ha emitido y que, si bien el seguimiento le compete a la primera instancia, este Tribunal puede desplazarla para asumirlo en aras de lograr la efectividad de las garantías constitucionales comprometidas por factores estructurales.

### **El trámite del incidente de desacato en el marco de un ECI que involucre órdenes complejas y estructurales.**

23. La superación de un estado de cosas inconstitucional generalmente implica órdenes complejas que suponen la concurrencia de diferentes autoridades, la disposición de recursos públicos y, en últimas, la obligación de la autoridad competente de diseñar o reorientar una política pública que asegure gradualmente la faceta programática de los derechos implicados y que cuente con la participación de los afectados.<sup>54</sup>

Como quedó claro, la relación entre un ECI y la emisión de las órdenes complejas no es necesaria. De tal forma la competencia para declarar un estado de anormalidad inconstitucional mediante declaraciones y órdenes estructurales, que recae solo en la Corte Constitucional, no es la misma que para proferir órdenes complejas, facultad que la misma comparte con los jueces de instancia, en tanto lo consideren necesario para dar una protección material y efectiva a los derechos fundamentales del actor del asunto sometido a su consideración y decisión. El

---

<sup>52</sup> Sentencia SU-1158 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. “Uno de esos casos en los que la Corte puede adoptar por sí misma las decisiones que aseguren el cumplimiento y tramitar y decidir los incidentes de desacato a las sentencias que profiere en el trámite de revisión, es aquél en el cual la autoridad desobediente es una alta corte, pues es sabido que las altas cortes no tienen superior jerárquico que pueda conocer de la consulta sobre la sanción por desacato. Además de admitirse que sea el juez de primera instancia quien adopte dichas decisiones, o bien se desconocería el principio de jerarquía o bien se quebrantaría el principio de independencia y autonomía judiciales y se pondría en riesgo la efectividad de los derechos fundamentales. Fuerza entonces reconocer la facultad conferida por el ordenamiento jurídico a la Corte Constitucional para intervenir directamente en estos eventos.”

<sup>53</sup> Tomado de los Autos 183 del 18 de mayo de 2009, M.P. Gahríci Eduardo Mendoza Martelo y 368 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>54</sup> Esta Corporación precisó en la Sentencia T-595 de 2002 los criterios que debe observar toda política pública dirigida a avanzar gradualmente en la faceta progresiva de los derechos constitucionales: (1) Que la política pública efectivamente exista y no se trate solo de un escrito sin ejecución o con una ejecución indefinida, (2) Que la política pública esté orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) Que contemple mecanismos de participación de los interesados. Estos criterios han sido reiterados en varias decisiones, entre ellas, las sentencias T-760 de

juez constitucional de instancia también puede adoptar órdenes complejas sin que medie una declaratoria de estado de cosas inconstitucional. Esto significa que, en una decisión judicial, todo ECI implica órdenes complejas pero no siempre que hay órdenes complejas se ha declarado un ECI.

La clasificación de las órdenes emitidas por el juez de tutela, como complejas o simples, no altera la potestad que aquel tiene para perseguir el cumplimiento de su sentencia o de la sentencia de esta Corporación, sobre la que tenga la competencia para tramitar incidentes de cumplimiento y/o desacato. De este modo, no hay diferencia para el cumplimiento de las órdenes simples o las complejas; sobre ambas categorías el juez de primera instancia conserva la competencia para conocer el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato, como mecanismos para asegurar la materialización de las decisiones y, así, la garantía de los derechos fundamentales. En ambos casos, pero sobre todo cuando se trata de órdenes complejas, *“su trabajo con relación al caso no se acaba con la sentencia, es más, suele comenzar en ese momento”*<sup>55</sup>. En todo caso, *“el juez de tutela debe propender por alcanzar un estado de cosas en el que su intervención no sea necesaria”*<sup>56</sup>, lo cual solo será posible cuando sus decisiones se hayan cumplido.

24. Como se mencionó antes, una de las causales para que la Corte mantenga o reasuma el seguimiento a sus propias decisiones es que tal sentencia de revisión declare o reitere un ECI.

El **Auto 368 de 2016** desarrolló en extenso la causal según la cual la Corte Constitucional puede, excepcionalmente, adelantar el seguimiento al cumplimiento de una **decisión propia** proferida en el marco de un ECI, que amerita una permanente delimitación de las obligaciones para lograr la ejecución de las órdenes complejas y la superación de la mencionada situación que resulta contraria a la Constitución. En estos eventos, la garantía de la materialización de las decisiones dictadas puede desbordar la capacidad del juez de instancia y, por tal razón, se hace necesaria la intervención de la Corte Constitucional.

En ese sentido, mediante esa decisión, esta Sala decidió mantener la competencia del juez de primera instancia para alcanzar el cumplimiento de las órdenes particulares y relativas a cada caso concreto, emitidas en la **Sentencia T-762 de 2015**. Atribuyó a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá la facultad para conocer de los incidentes de desacato que se promuevan en relación con las órdenes generales contenidas en la **Sentencia T-762 de 2015**, y la orientó hacia la verificación de los aportes que la entidad incidentada hubiere hecho o dejado de hacer para seguir la estrategia de superación del ECI, prevista por el Grupo Líder del seguimiento. De igual forma, reafirmó el papel del incidente de desacato como una herramienta para que el mencionado grupo pueda eliminar, por vía judicial, las interferencias en la estrategia de superación, en el marco de lo expresamente ordenado en esa sentencia, bajo la premisa de que la Corte delegó el seguimiento y de que este no se contrae a la verificación de órdenes sino a la constatación de las condiciones de reclusión de las personas privadas de la

<sup>55</sup> Auto 222 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

libertad en el territorio nacional. De esta manera, las órdenes emitidas son el resultado de las constataciones, pero no pueden asumirse como la única vía de superación de la situación de anormalidad constitucional declarada.

Sin perjuicio de las decisiones particulares que los jueces de instancia puedan tomar en los casos concretos que dieron origen a la declaratoria del ECI, una vez que la Corte decide declarar que la situación de vulneración de derechos es masiva y generalizada y, por tanto, contraria a la Constitución, debe definir si las circunstancias son tan excepcionales que le llevan a asumir el seguimiento a la evolución de esta situación. En caso de hacerlo, puede delegar el seguimiento.

En el caso anotado del **Auto 368 de 2016**, como quiera que el seguimiento fue confiado por la **Sentencia T-762 de 2015** al Gobierno y a dos órganos de control, entidades sin competencias jurisdiccionales y carentes de la facultad de definir un incidente de desacato, para no despojar a los interesados de su garantía constitucional de promover un incidente de desacato, la Sala centralizó esta competencia en uno de los juzgados de primera instancia concernidos, como lo era la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, circuito en el que además estarían domiciliadas las entidades a las que van dirigidas las órdenes generales.

**25.** Como puede inferirse de todo lo hasta acá anotado, la competencia para lograr el cumplimiento de la sentencia de tutela recae en el juez de primera instancia. Sin embargo, para el amparo de los derechos fundamentales de los actores, las órdenes necesarias pueden ser de tipo complejo y enmarcarse en un ECI, las cuales responden al principio de unidad de la jurisdicción y coadyuvan a la superación del mismo mediante la estrategia judicial dispuesta por la Corte. No obstante, ello no implica que el juez de instancia pueda desconocer su competencia para hacer seguimiento a sus propias órdenes, con el objetivo de que sea esta Corporación quien asuma la mencionada labor. Por el contrario lo que se espera del juez de instancia en el marco de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional es que, mediante sus decisiones de tutela, sin importar si es a través de órdenes simples o complejas, se sume a la estrategia prevista por el órgano de cierre de la jurisdicción y colabore en su materialización local.

El juez de instancia, al reconocer la existencia de una estrategia marco de seguimiento y de superación del ECI, tiene la obligación de establecer el papel que jugó la entidad denunciada en el desarrollo y avance de la estrategia, para determinar el grado de responsabilidad en el presunto incumplimiento y verificar, con el apoyo de las autoridades que lideran el seguimiento, si su conducta ha constituido un obstáculo institucional que pueda comprometer la armonía de las medidas y la colaboración entre las entidades públicas comprometidas en la estrategia de superación de las circunstancias que generan la vulneración de garantías *ius fundamentales*.

#### **Análisis de la solicitud concreta**

**26.** Hechas las consideraciones precedentes, la Sala analizará, en concreto, la solicitud del Juez Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín. Este funcionario judicial solicitó a la Corte que determine si hay motivos suficientes

para que esta Corporación asuma el conocimiento del incidente de desacato sobre órdenes proferidas por su despacho, en el marco de la crisis carcelaria y penitenciaria sobre la cual la Corte ha reconocido la existencia de un ECI.

Para resolver su petición, la Sala debe analizar concretamente si la Corte Constitucional tiene competencia para conocer incidentes de desacato respecto de órdenes complejas proferidas por un juez de instancia en el marco de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, y si debe insertarlas en el proceso de seguimiento que se adelanta con ocasión de aquella.

Lo que aquí se discute no es la competencia de la misma Corte o del juez de instancia, para asegurar el cumplimiento de una orden compleja contenida en una sentencia de revisión de esta misma Corporación. Lo que se debate es si este Tribunal es competente para asumir el seguimiento y tramitar un incidente de desacato sobre una orden compleja contenida en una sentencia de tutela proferida por el juez de instancia, que no fue seleccionada para revisión, pero que se inscribe dentro de un estado de cosas inconstitucional declarado previamente.

27. Para determinar la solicitud puntual del Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, es conveniente recordar que aquel despacho judicial profirió sentencia de tutela el diecinueve (19) de agosto de 2014. En ella decidió tutelar el derecho fundamental a la salud de todos los internos en los centros penitenciarios y carcelarios de Antioquia adscritos al INPEC<sup>57</sup>. Ordenó a los directores del INPEC, de la USPEC y de CAPRECOM EICE en liquidación, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para garantizar el tratamiento integral en salud, que incluye adecuar las áreas de sanidad<sup>58</sup>.

Sin duda, la orden contenida en el numeral segundo de la referida decisión judicial es compleja, en la medida en que convoca a varias entidades a la solución del problema de la prestación de servicios de salud en los centros de reclusión del Departamento de Antioquia, lo que implica la adopción de medidas que requieren su acción coordinada.

En efecto, el mismo Juez Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín señala que las órdenes impartidas en su fallo de tutela *“son de aquellas que la Corte Constitucional denomina “complejas” porque su realización requiere del transcurso de determinado periodo de tiempo y la confluencia de varias*

---

<sup>57</sup> Expediente 05001333302620140109100, Cuaderno 7, Folios 606 a 610. Sentencia del 19 de agosto de 2014. *“PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vida y la salud de todos los internos en los Centros Penitenciarios y Carcelarios de Antioquia adscritos al INPEC.”*

<sup>58</sup> Expediente 05001333302620140109100, Cuaderno 7, Folios 606 a 610. Sentencia del 19 de agosto de 2014. *“SEGUNDO: RATIFICAR LA MEDIDA PROVISIONAL DECRETADA, ORDENÁNDOLE a la USPEC, al INPEC –DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y TRATAMIENTO DEL INPEC– y a CAPRECOM EPSEPS, por intermedio de sus Directores, María del Pilar Bahamón Falla, Brigadier Saúl Torres Mojica y Luisa Fernanda Tovar Pulecio, que inmediatamente a la notificación de esta providencia, si aún no lo han hecho inicie las gestiones administrativas y presupuestales necesarias que estén dentro del marco de sus competencias para brindar a todos los internos de los centros penitenciarios y carcelarios del Departamento de Antioquia adscritos al INPEC la atención integral y oportuna tanto en el acondicionamiento de las áreas de sanidad, como en medicina general, especializada; atención a las recomendaciones médicas; suministro oportuno de los medicamentos requeridos conforme con los índices médicos; prestación de servicios de odontología; realizar las prestaciones de*

*entidades, el cumplimiento de las mismas se verifica en la medida que disminuye la vulneración a los derechos fundamentales tutelados”.*<sup>59</sup>

Tal decisión fue confirmada íntegramente el treinta (30) de septiembre de 2014 por la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, que indicó: *“en armonía con el deber de los operadores judiciales de contribuir a la superación del notorio estado de cosas inconstitucionales del sistema penitenciario y carcelario colombiano, se impone la confirmación de la sentencia del Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín”*<sup>60</sup>

**28.** En lo que atañe al asunto que convoca a la Sala en esta oportunidad, como se mencionó antes, en el auto que cerró el incidente de desacato, el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín hizo referencia a las sentencias **T-388 de 2013** y **T-762 de 2015**. Resaltó las excepcionales circunstancias en las que la Corte puede adoptar por sí misma el impulso de las decisiones judiciales, mediante el incidente de desacato a las sentencias que profiere en el trámite de revisión. Con apego a ello, *“el juzgado consider[ó] que se debe cerrar el trámite del incidente de desacato que se le dio apertura por auto del 4 de mayo de 2016, y remitir el expediente a la Corte Constitucional con el fin de que se determine si existen justificaciones objetivas, razonables y suficientes para que ella asuma el conocimiento de la presente actuación judicial.”*<sup>61</sup>

**29.** Respecto de esta solicitud específica, es suficiente anotar que la competencia excepcional de la Corte para asumir el cumplimiento y los incidentes de desacato que surgen con ocasión de sus decisiones, busca lograr en forma material y efectiva la protección de amparo ofrecida en las sentencias de revisión que ella misma ha proferido. Ello sin embargo es extraordinario, pues en todo caso la competencia para perseguir el cumplimiento del fallo, incluso cuando es de revisión, radica en el funcionario judicial que decidió el asunto de tutela en primera instancia.

Asumir el conocimiento de incidentes de desacato que respondan a una orden de tutela que no haya sido proferida por este Tribunal, desconocería las competencias de los demás jueces que componen la jurisdicción constitucional, su autonomía y su independencia interna. Ellos, como esta Corporación, cuentan con todas las herramientas de control disciplinario, para hacer efectivas sus decisiones y restablecer las garantías *ius fundamentales* en cada caso concreto. De modo tal que, incluso ante la existencia de un estado de cosas inconstitucional, las decisiones de tutela deben hacerse efectivas en el marco de las competencias jurisdiccionales del juez de tutela de instancia; la Corte intervendrá únicamente en casos excepcionales conforme se anotó suficientemente en los fundamentos jurídicos anteriores.

**30.** Al respecto cabe hacer énfasis en que el sentido del principio de la unidad de la jurisdicción es dar armonía a las decisiones de tutela. Sin embargo, ello no

<sup>59</sup> Expediente 05001333302620140109100, cuaderno 7, Folio 558.

<sup>60</sup> Expediente 05001333302620140109100, cuaderno 7, Folios 606 a 610.

puede suponer el desconocimiento de las competencias de los jueces de instancia para transferir a esta Corporación (si acaso ello pudiere hacerse bajo el auspicio del Estado Social y Democrático de Derecho), en aras de la coherencia jurisdiccional, las funciones y facultades propias de la instancia, pues ello socavaría el orden del sistema jurídico colombiano y podría comprometer el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso.

La unidad de la jurisdicción es un principio que llama al seguimiento del precedente y, ante la existencia de un estado de cosas inconstitucional, ello se traduce en la consolidación de una acción armónica, no solo de las autoridades públicas en general, sino también entre los distintos jueces de instancia. Ellos han de asumir el conocimiento del caso concreto, bajo una perspectiva estructural que propugne por el seguimiento y la promoción de la estrategia judicial de superación del ECI que haya planteado y/o redireccionado la Corte, como órgano de cierre. Lo anterior implica que ante el carácter prolífico de las decisiones de tutela que surgen en el territorio nacional, dada la conformación de la jurisdicción constitucional en materia de tutela, la declaratoria de un ECI conlleva no solo el trabajo colaborativo de las entidades que tienen a su cargo la política pública, sino de los jueces de instancia, para que las medidas estructurales tengan vocación de desarrollo local y las decisiones de instancia sean un mecanismo para dinamizarlas y encontrar una respuesta territorial efectiva, que no desconozca el carácter nacional de la afectación y macro de los esfuerzos interinstitucionales.

31. Ahora bien, el deber de colaborar y armonizar las propias decisiones de tutela con la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional, no solo debe leerse desde la perspectiva de los fallos que vayan a ser proferidos luego de la declaratoria, pues a través de los incidentes de desacato, las decisiones judiciales tienen una vocación de permanencia en el tiempo, que trasciende el marco temporal en el que son expedidas. Es el caso de la decisión del 19 de agosto de 2014 emitida por funcionario judicial que remitió el expediente a este Tribunal.

En relación con la armonización de las actuaciones judiciales en el escenario en que se ha declarado un ECI, cabe destacar lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991:

*“[p]roferido 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, ordenara 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*

Lo anterior significa que el juez de primera instancia puede adoptar las medidas que estime pertinentes para garantizar la efectiva protección y el restablecimiento de los derechos amenazados o vulnerados en el caso concreto. Solo así asegurará la vigencia material de los postulados constitucionales cuya supremacía debe garantizar, como parte de esta jurisdicción. Para ese efecto, este Tribunal incluso ha reconocido como uno de los mecanismos para lograr el goce efectivo de los derechos *“la ‘variación’ de la orden impartida”*<sup>62</sup>.

Si bien toda sentencia goza de intangibilidad en resguardo de la cosa juzgada y la seguridad jurídica, en materia de tutela se ha admitido la posibilidad de que una orden de amparo, por cuenta de su categoría -principal o instrumental- y de su relación con la cosa juzgada, pueda variar para asegurar materialmente la vigencia de los derechos y la solución de las circunstancias que dieron origen a la decisión de amparar los derechos.

La **Sentencia T-086 de 2003**<sup>63</sup> distinguió, por un lado, la cosa juzgada de la orden de amparo como tal y, por otro lado, la cosa juzgada que cobija los aspectos accidentales de la orden que materializa el amparo<sup>64</sup>. En tal sentido, concluyó que:

*“se pueden distinguir dos partes constitutivas del fallo: la decisión de amparo, es decir, la determinación de si se concede o no el amparo solicitado mediante la acción de tutela, y la orden específica y necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho amparado. El principio de la cosa juzgada se aplica en términos absolutos a la primera parte del fallo, es decir, a lo decidido. Por lo tanto, la decisión del juez de amparar un derecho es inmutable y obliga al propio juez que la adoptó. Como la orden es consecuencia de la decisión de amparo y su función es la de asegurar el goce efectivo del derecho en el contexto fáctico particular de cada caso, los efectos de la cosa juzgada respecto de la orden específica tienen unas características especiales en materia de acción de tutela. Las órdenes pueden ser complementadas para lograr “el cabal cumplimiento” del fallo dadas las circunstancias del caso concreto y su evolución.”*<sup>65</sup>

Ahora bien, la facultad de modificación de la forma de ejecución de las medidas dispuestas para la protección de los derechos amparados por vía de tutela, quedó delimitada, en términos similares, por la **Sentencia C-288 de 2012**. En ella la Sala Plena, al analizar el incidente de impacto fiscal, sostuvo que es posible *“distinguir dos partes constitutivas del fallo”*:

- a) La decisión de conceder o negar el amparo. El principio de la cosa juzgada le aplica a esta parte del fallo en términos absolutos, lo que significa que es inmutable y vinculante, de modo que obliga incluso al juez que la profirió.

<sup>62</sup> Auto 378 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>63</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>64</sup> Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- b) La orden específica y necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho amparado. Sobre esta parte del fallo la cosa juzgada tiene otro tipo de efectos más flexibles, que admiten la complementación o modificación de las medidas dispuestas en relación con *“las circunstancias del caso concreto y su evolución”*, siempre que se trate de una orden compleja en la que los *“plazos, diseños de programas, apropiación de recursos, elaboración de estudios o demás actividades que no puedan realizarse de forma inmediata y escapan al control exclusivo de la persona destinataria de la orden original”*.

Se ha destacado por parte de esta Corporación y en especial en las dos sentencias en cita, que el juez de tutela tiene una competencia especial para modular, no el sentido de la decisión porque este es el que es intangible para él, sino las órdenes con el fin de asegurar el goce efectivo del derecho amparado<sup>66</sup>. Para hacerlo, según la Sentencia T-086 de 2003, debe responder a las siguientes reglas puntuales:

- **En relación con la posibilidad misma de modificar la orden.** Se trata de una facultad excepcional que se activa solo respecto de órdenes complejas<sup>67</sup> cuando, en el caso concreto, dadas sus particularidades, el accionante no podrá ver restablecido su derecho o se afecte *“gravemente”* el interés público. Ello se presenta *“(a) cuando la orden por los términos en que fue proferida nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado o lo hizo en un comienzo, pero luego devino inane; (b) en aquellos casos en que su cumplimiento no es exigible porque se trata de una obligación imposible o porque implica sacrificar de forma grave, directa, cierta manifiesta e inminente el interés público”*<sup>68</sup>; y *(c) cuando es evidente que siempre será imposible cumplir la orden”*<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> Sentencia T-086 de 2003. *“el juez de tutela no desconoce el orden constitucional vigente al modificar o alterar aspectos accidentales del remedio dispuesto para evitar que se siga violando o amenazando el derecho fundamental de una persona que ha reclamado su protección, siempre y cuando lo haga en aquellos casos en que sea necesario para asegurar el goce efectivo del derecho y dentro de los límites de sus facultades”*

<sup>67</sup> Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. *“esta facultad de modificar las órdenes originalmente impartidas en un fallo de tutela tiene sentido, especialmente, en aquellos casos en que éstas no son simples sino complejas”*. Ello se explica porque *“el remedio adoptado suele enmarcarse dentro de una política pública del estado y puede significar plazos, diseños de programas, apropiación de recursos, elaboración de estudios o demás actividades que no puedan realizarse de forma inmediata y escapan al control exclusivo de la persona destinataria de la orden original. En ocasiones, por ejemplo, el juez de tutela se ve obligado a vincular a un proceso a varias autoridades administrativas, e incluso a particulares, para que todas las personas, conjuntamente, logren adoptar una serie de medidas necesarias para salvaguardar el goce efectivo del derecho”*

<sup>68</sup> Ídem. Al respecto se señaló entre otros que *“no cualquier afectación del interés público justifica al juez de tutela intervenir en el proceso y ajustar la orden. Se trata de casos excepcionales en los que la vulneración a éste interés reúne las características antes mencionadas. (i) Debe ser grave, esto es, debe ser de gran impacto negativo, tiene que tratarse de un perjuicio de magnitud considerable. (ii) Debe ser directa, o sea, no pueden existir causas eficientes autónomas que medien entre la orden y la afectación al interés público. (iii) Debe ser cierta, es decir, la afectación no puede ser indeterminada, hipotética o eventual. (iv) Debe ser manifiesta, en el sentido de que no debe ser objeto de duda; debe ser evidente. (v) Por último, la afectación debe ser inminente: no puede tratarse de una amenaza futura, sino de una amenaza que indefectiblemente tendría lugar de no modificarse aspectos accidentales de la orden originalmente impartida.”*

- **Respecto de la finalidad perseguida con el amparo.** El objetivo de la modificación de la orden debe ser asegurar el goce efectivo del derecho, fin para el cual el juez de primera instancia conserva la competencia. De tal suerte, la transformación de lo inicialmente ordenado no puede estar orientada a *“revisar, ajustar o revocar”* la sentencia, expresa o implícitamente, pues el sentido de la decisión le es intangible al funcionario judicial. Se trata entonces de que las modificaciones no pueden afectar su decisión de amparo, *“ni el telos fundamental de la orden impartida para ello”*.
- **Respecto de la finalidad de la orden inicialmente proferida.** La modificación introducida por el juez debe conservar el sentido inicial de lo ordenado, de tal suerte que solo puede hacer modificaciones de los aspectos accidentales de lo que ordenó, lo que se refiere a, *“las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad”*.

Los anteriores son los límites generales a la facultad de modificación de las órdenes por parte del juez de tutela de primera instancia, en el marco de un incidente de cumplimiento y de desacato. Y no debe perderse de vista que *“toda fórmula de decisión [como sus variaciones para el cumplimiento de lo ordenado], está subordinada al logro y al goce efectivo de los derechos fundamentales”*<sup>70</sup>, por lo que las modificaciones que haga el juez de tutela en el escenario del ECI en materia penitenciaria y carcelaria, deben responder a la necesidad de concretar las garantías *ius fundamentales* en armonía con las estrategias y órdenes estructurales, previstas para conjurar la situación general en la materia.

La misma sentencia reseñada precisó que cuando el motivo de la alteración de la versión inicial de la orden impartida es la protección del interés público, adicionalmente y toda vez que puede derivar de la necesidad de *“disminuir el grado de protección concedido originalmente”*, es preciso *“buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz. El juez de tutela debe elegir entre todas las modificaciones que pueda adoptar, aquella que represente la menor disminución del goce del derecho tutelado, pero que a la vez, evite la afectación del interés público de relevancia constitucional que justificó la modificación de la orden”*,<sup>71</sup> mediante un ejercicio de ponderación. En estos eventos, es preciso compensar el menor grado de protección mediante lo que se denomina una *“medida compensatoria”* para el actor que implica la adición de una nueva orden.

32. En ese sentido, como quiera (i) que la facultad para buscar y lograr el cumplimiento de una sentencia de tutela recae en el juez de primera instancia, (ii) que este, al igual que los demás funcionarios judiciales cuenta con las herramientas para hacer cumplir sus órdenes, y (iii) que entre estas herramientas puede acudir a la variación de la orden judicial para asegurar que pese a *“las circunstancias del caso concreto y su evolución”*<sup>72</sup>, los derechos sean amparados

<sup>70</sup> Sentencia C-288 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>71</sup> Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

en forma efectiva, la intervención de la Corte en un incidente de desacato de las decisiones que no fueron sometidas a su revisión, no solo no es posible sino que sería irrelevante.

Lo anterior supone que, en relación con las órdenes complejas que puede suscitar, tanto estructural como particularmente, un caso sometido al conocimiento del juez de tutela sobre una materia en relación con la cual fue declarado, antes o después de su emisión, un estado de cosas inconstitucional por la Corte, el funcionario judicial conserva la competencia para perseguir el cumplimiento de las medidas originalmente dispuestas, con arreglo a la estrategia de superación que este Tribunal haya definido para el mismo, aunque para ello deba modificar la orden inicialmente emitida. Ello no solo implica la posibilidad material del ejercicio de los derechos fundamentales en el caso concreto, sino que también representa la posibilidad de que se concrete la estrategia de superación y el principio de la unidad de la jurisdicción.

**33.** Cabe señalar, en este punto, que la solicitud del Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín se hace específicamente respecto de la estrategia de superación del ECI que surgió con la **Sentencia T-762 de 2015**. Si bien la decisión emitida por el juzgado remitente data del 19 de agosto de 2014, momento para el cual la **Sentencia T-762 de 2015** no había sido proferida y pese a que, a primera vista, no puede ser resultado del ECI reiterado por aquella providencia, pues le antecede, conviene precisar que la verificación de una situación de vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales, conlleva constataciones que no pueden ubicarse temporalmente en un punto preciso.

De tal modo, resulta irrelevante si la decisión judicial de la que se pretende el cumplimiento fue proferida antes o después de la declaratoria, pues lo trascendental es que la orden proferida por el juez de tutela tenga vigencia durante el tiempo que dure la situación de anormalidad constitucional.

Significa ello que la vigencia del ECI implica (i) para las órdenes proferidas antes de su declaratoria, la necesidad de contemplar esa circunstancia estructural como parte de la evolución del caso concreto y el juez de instancia deberá evaluar si, desde el punto de vista de la unidad de la jurisdicción y de la efectividad de los derechos fundamentales para las personas privadas de la libertad, amerita una modificación de sus puntos accidentales, como lo son las condiciones de tiempo, modo y lugar contempladas en la orden original, para lograr no solo el fin propuesto en la sentencia y en la orden compleja, sino también en la estrategia de superación del ECI formulada por esta Corporación, en calidad de órgano de cierre. Entre tanto (ii) para las órdenes que se emitan durante la vigencia de un ECI, existe una obligación para el juez de tutela de proferirlas con respeto y ánimo de promover la estrategia judicial de seguimiento definida por la Corte, como un mecanismo para concretar el principio de unidad de la jurisdicción y, a través de él, las garantías *ius fundamentales*.

34. En vista de lo anterior, se le devolverá al juez de instancia el expediente remitido y se le exhortará a continuar con el seguimiento al caso que dio origen al incidente de desacato remitido, hasta tanto estime cumplida la orden proferida.

35. Sin perjuicio de lo anterior, en el momento en que la Sala decida acerca del seguimiento a la estrategia de superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria y, especialmente en lo que tiene que ver con las órdenes que implican el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en el Departamento de Antioquia, tendrá en cuenta la información remitida por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín sobre la situación particular de ese centro carcelario y sobre la orden que profirió en el caso concreto, de la cual toma copia digital.

### **Síntesis de la decisión**

36. El principio de unidad de la jurisdicción constitucional garantiza que al interior de la misma las decisiones judiciales sean armónicas, de modo que, ante la presencia de un estado de cosas inconstitucional, es indispensable que los jueces de instancia se orienten por concretar los lineamientos trazados por la Corte Constitucional para superar un ECI.

En ese sentido, los incidentes de desacato y las competencias judiciales en el nivel de instancia son indispensables para alcanzar el goce efectivo de los derechos fundamentales en los centros carcelarios del país. El juez de tutela de instancia juega un papel fundamental en la normalización de la situación, mediante el ejercicio de sus competencias.

En lo que atañe a la superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria, el papel de los jueces de tutela de instancia, el de las órdenes que han proferido en relación con él y el de los incidentes de desacato que buscan su cumplimiento, es trascendental para la consecución del goce efectivo de los derechos fundamentales al interior de las cárceles del país, siempre que se haga en el marco de la jurisdicción constitucional, como unidad. Favorecen la estrategia de superación del ECI y tienen la vocación de potenciarla, de tal modo el juez de instancia ha de actuar, bajo el auspicio de la unidad de la jurisdicción constitucional, mediante la unión de sus esfuerzos para retomar a una situación de normalidad constitucional en las prisiones del país. Sus competencias para tramitar los incidentes de desacato, invocan la autoridad y la autonomía con la que están investidos por la Constitución, de la que no es posible desprenderse sin una justificación válida y afianzada en la garantía de los derechos fundamentales, como objetivo común de la jurisdicción.

37. Si bien los jueces de tutela de instancia no están facultados para emitir órdenes estructurales, es decir aquellas mediante las cuales (i) se declara, reiteran o da por superado –total o parcialmente– un estado de cosas inconstitucional; y (ii) se orienta o reorienta la estrategia general de superación del ECI formulada inicialmente por la Corte Constitucional, sí es su deber proferir las órdenes simples o complejas requeridas para proteger los derechos comprometidos en una situación particular.

En todo caso, la adopción de órdenes complejas impone a los jueces de tutela de instancia el deber de observar, con mayor detenimiento, al menos los cuatro elementos mencionados: (i) ser ponderado en la definición de la orden, de manera que no suplante las competencias de las demás autoridades; (ii) prever un plazo razonable para el cumplimiento de la orden compleja; (iii) mantenerse abierto al diálogo institucional; (iv) conservar su competencia para asegurar el cumplimiento y para tramitar los incidentes de desacato; y, (v) en el marco de un estado de cosas inconstitucional, disponer las medidas particulares y concretas necesarias, en armonía con la estrategia de superación del ECI prevista por este Tribunal, de forma que realice una acción coordinada y unitaria de la jurisdicción.

38. La existencia de un ECI impone deberes a (i) los jueces de tutela que emitan órdenes a partir de ella, en el sentido en que ellas han de desarrollar la estrategia judicial de superación del ECI planteada por esta Corporación; y (ii) los jueces de tutela que persigan el cumplimiento de sus propias órdenes complejas, en tanto han de valorar como parte de la evolución del caso concreto, el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria para modificar, en caso de ser necesario, los aspectos accidentales de sus órdenes.

39. Se resaltó que la competencia para el trámite de un incidente de desacato es del juez de tutela de primera instancia y, las causales excepcionales que menciona la jurisprudencia constitucional, se refieren a casos en los cuales esta Corporación asume conocimiento para velar por el cumplimiento **de sus propios fallos** siempre que concurren condiciones especiales: cuando “ (i) se trate del incumplimiento de una sentencia emitida por la Corte Constitucional en virtud de la cual concede el amparo solicitado – en teoría puede ser una confirmación-, (ii) resulte imperioso salvaguardar la supremacía e integridad del ordenamiento constitucional y (iii) la intervención de la Corte sea indispensable para la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados”<sup>73</sup>. Con todo el funcionario judicial no debe perder de vista que entre los mecanismos con los que cuenta para la efectividad de los derechos amparados, se encuentra la variación de las órdenes de tutela.

40. En este asunto concreto se observa que si bien el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín remitió a esta Corporación el expediente del incidente de desacato formulado por la Defensoría del Pueblo para que determinara si existían razones para asumir su conocimiento, por cuanto la orden segunda de la sentencia de tutela de esa sede judicial se inscribe en el marco del ECI en materia carcelaria y penitenciaria, y concretamente en la reiteración del mismo que hizo la **Sentencia T-762 de 2015**, lo cierto es que este Tribunal no tiene competencia para efectuar ningún análisis sobre él. Es ese funcionario judicial quien debe hacer uso de las herramientas con las que cuenta para lograr el goce efectivo de los derechos fundamentales que amparó y protegió con la orden emitida. Uno de tales mecanismos es la variación de lo ordenado, en los precisos términos referidos en esta decisión.

Por lo tanto, la solicitud de la referencia debe ser rechazada por improcedente y el expediente debe ser devuelto, con el fin de que el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín haga uso de todos los mecanismos de los que dispone para asegurar el cumplimiento de lo ordenado, en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria, declarado en la **Sentencia T-388 de 2013** y reiterado en la **T-762 de 2015**.

**41.** Finalmente, como quiera que para que se materialice el principio de la unidad de la jurisdicción en relación con el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria, resulta imprescindible ordenar (i) al Consejo Superior de la Judicatura que ponga en conocimiento de los jueces de la República el contenido de esta decisión y (ii) al Ministerio de Justicia y del Derecho que la haga pública en la página web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co).

En virtud de lo expuesto, esta Sala especial de revisión de la Corte Constitucional,

### RESUELVE

**Primero. RECHAZAR** por improcedente la solicitud de asunción de conocimiento del incidente de desacato N° 05001333302620140109100, con fundamento en las razones expuestas en esta decisión.

**Segundo.** A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, previas constancias de rigor, **DEVOLVER** el expediente 05001333302620140109100, que fuera remitido a esta Corporación por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín por auto del 19 de julio de 2017, a ese despacho judicial para que, en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia, asuma sus deberes de promoción de cumplimiento de la orden adoptada en la sentencia del 19 de agosto de 2014, en el marco de la estrategia de seguimiento y superación del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria.

**Tercero. ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura que, en el término de dos (2) meses siguientes a la notificación de esta decisión, se asegure de difundir, a través de medios físicos y/o electrónicos, entre los jueces de la República, el contenido de esta providencia, con el ánimo de que cada funcionario judicial identifique y desarrolle a cabalidad su rol en la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria que haya definido y/o redefina esta Corporación. Lo hará mediante instrumentos pedagógicos sobre el contenido de esta decisión y, además de hacer llegar el material a cada juez, en asocio con el Ministerio de Justicia y del Derecho, lo publicará en la página web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co), que -les informará también- tienen a su disposición para la consulta actualizada sobre el ECI del sistema penitenciario y carcelario.

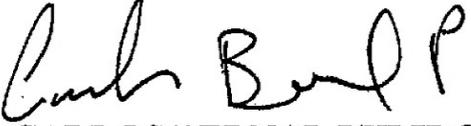
**Cuarto. ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura **REMITIR** a esta Sala constancia del cumplimiento de la orden anterior, en la que se detalle el medio utilizado para la difusión de esta providencia y sus destinatarios.

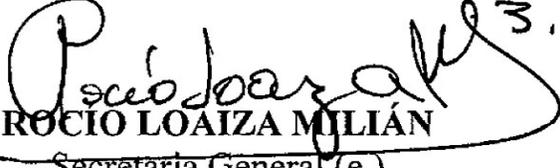
Quinto. **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, publique esta decisión en la página web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co).

Notifíquese y cúmplase.

  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada  
AUTO 548 de 2017

  
JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

  
CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado  
Auto 548/17

  
ROCIO LOAIZA MILIÁN  
Secretaría General (e.)  
Auto 548/17

