



COMUNICADO **10**

Marzo 30 y 31 de 2022

SENTENCIA SU-121-22 (marzo 30)

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expedientes: T-6.844.960 y T-6.832.445

ANTE LA PROLIFERACIÓN DE TÍTULOS MINEROS Y LA IMPOSIBILIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE ATENDER TODOS LOS PROCESOS CONSULTIVOS, LA CORTE PRECISA EL ALCANCE DEL CONCEPTO “LÍNEA NEGRA” Y LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN, AL PONER EN FUNCIONAMIENTO LA MESA DE SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN PARA QUE, FRUTO DEL CONSENSO Y EL DIÁLOGO GENUINO, EXPIDA EL PROTOCOLO QUE GARANTICE EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó las acciones de tutela acumuladas (expedientes T-6.844.960 y T-6.832.445), que fueron presentadas por los gobernadores de resguardos ubicados en la denominada “línea negra” de la Sierra Nevada de Santa Marta -en adelante SNSM-, invocando la protección del derecho a la participación en todos los asuntos que pueden significar afectación de sus derechos como comunidad indígena. En los escritos de tutela, los accionantes afirmaron que existe una proliferación de proyectos exploratorios y extractivos en el área de la línea negra, sin que se haya garantizado su participación efectiva en los trámites de licencias y autorizaciones, desconociendo así lo dispuesto en la sentencia T-849 de 2014. Así mismo, sostienen que dicha decisión judicial señaló que todo proyecto, obra o actividad en la línea negra debía ser consultado. No obstante, afirmaron que se otorgaron licencias para el desarrollo de una gran cantidad de proyectos y precisaron, con base en información suministrada por el Ministerio del Interior, que tendrían la obligación de participar en 395 consultas sobre proyectos mineros, cantidad que desborda su capacidad operativa.

2. Síntesis de los fundamentos

En atención a las acciones de tutela presentadas, la Sala Plena analizó el alcance que tiene el derecho a la participación efectiva de las comunidades indígenas que habitan en la línea negra, teniendo en cuenta que el aumento indiscriminado de proyectos, obras o actividades que se



estén ejecutando o se pretendan ejecutar en la zona mencionada, implicaría obstáculos para la real materialización del derecho de participación de los pueblos étnicos.

Una vez superado el análisis de procedibilidad de cada una de las acciones de tutela, la Corte procedió a reiterar las reglas jurisprudenciales de la sentencia SU-123 de 2018, referentes al derecho a la participación de los pueblos indígenas y tribales, y la manera cómo este se materializa dependiendo el mismo del nivel de afectación al que se vea expuesto en cada caso el grupo étnicamente diferenciado. Además, esta corporación entró a precisar el concepto de la línea negra y construir las reglas de unificación sobre el nivel de la participación según las escalas de afectación.

Con el fin de complementar los aspectos referidos en la mencionada sentencia, este tribunal determinó los criterios sustantivos y adjetivos que permitirán establecer de manera más concreta el nivel de participación dependiendo del grado de afectación a los grupos étnicamente diferenciados, como consecuencia de las medidas legislativas o administrativas adoptadas o desarrolladas.

De manera previa a decidir cada caso concreto, la Sala Plena presentó la comprensión jurídica de la línea negra que la constituye no un polígono sino una serie de hitos periféricos demarcados simbólicamente y radialmente que se interconectan, como se desprende de su consagración normativa a partir del año 1973. Igualmente, advirtió que hasta el momento no se ha puesto en funcionamiento la Mesa de Seguimiento y Coordinación, como instancia de entendimiento y posibilidad de alcanzar soluciones concertadas para la garantía oportuna y efectiva del espacio ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, creada hace casi cuatro años mediante el artículo 10 del Decreto 1500 de 2018.

En ese contexto, la Corte precisó que la Mesa de Seguimiento y Coordinación no se podrá ocupar de temas de planeación y ambientales, cuyas competencias estén atribuidas a otras autoridades nacionales y territoriales, ni tampoco puede involucrar las consultas previas que se hagan necesarias cuando se presente una afectación directa del pueblo étnico o tribal al comprender el territorio estricto, pues, ello sigue siendo competencia de las autoridades señaladas por la ley.

Respecto al expediente T-6.844.960, este tribunal decidió proteger el derecho a la participación de las cuatro comunidades indígenas presentes en la línea negra de la SNSM. Para lo cual profirió órdenes dirigidas a la Mesa de Seguimiento y Coordinación, la que con base en un diálogo intercultural, garantice de manera efectiva el derecho desconocido, teniendo en cuenta las reglas jurisprudenciales de la sentencia SU-123 de 2018 y las expuestas en esta decisión unificadora. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Mesa es una instancia de entendimiento compuesta por diferentes instituciones y por las comunidades indígenas; en consecuencia, tiene la posibilidad de llegar a soluciones concertadas e informadas que permitan determinar los niveles de afectación y la correspondiente participación.

Finalmente, en relación con el expediente T-6.832.445 se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, teniendo en cuenta que en la actualidad el proyecto exploratorio que se pretendía llevar a cabo fue suspendido porque el Ministerio del Interior indicó a la empresa la necesidad de llevar a cabo el proceso de participación.

3. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos dispuesta en auto del 27 de marzo de 2019.

Segundo. En el expediente T-6.844.960, **REVOCAR** la sentencia del 7 de junio de 2018 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la del 13 de marzo de 2018 de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Valledupar, la cual declaró improcedente la acción de tutela y, en su lugar, **CONCEDER** la protección del derecho a la participación efectiva de los pueblos étnicos y tribales.

Tercero. En el expediente T-6.832.445, **REVOCAR** la sentencia del 12 de abril de 2018 del Tribunal Administrativo del Magdalena que revocó la del 19 de febrero de 2018 del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Santa Marta, la cual negó las garantías invocadas y, en su lugar, **DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado, y **CONFIRMAR** la negativa del derecho de petición. Tal declaratoria no obsta para advertir que existe el deber de realizar el proceso de participación en cada fase del proyecto y ante los cambios jurídicos o fácticos del mismo.

Cuarto. ORDENAR al Gobierno nacional, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a las Corporaciones Autónomas Regionales del Cesar, Magdalena y La Guajira, la instalación, en el término máximo de **tres meses** de la Mesa de Seguimiento y Coordinación (mecanismos de participación y no de consulta), como espacio de planeación integral y estratégica del territorio con presencia activa y efectiva de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, basada en un diálogo intercultural, para que con fundamento en la SU-123 y en las precisiones y desarrollos adicionales expuestos en esta sentencia, **i)** en el término máximo de **siete (7) meses** finalice el Protocolo; **ii)** luego de ello, dentro de los **nueve (9) meses** siguientes realice el estudio de las solicitudes y títulos de exploración y explotación existentes en la línea negra señalados en el expediente T-6.844.960, a efectos de determinar en cuáles procede la consulta; y, **iii)** dentro de los **nueve (9) meses** siguientes concluya los trámites de participación. En caso de que el proceso de consulta no conduzca ni concluya en un acuerdo dichas entidades, según sus competencias legales, podrán adoptar las decisiones pertinentes debidamente motivadas, las cuales deben ser razonables y proporcionadas, al igual que deberán evaluar las conductas de las empresas a la luz del deber de diligencia, de conformidad con los criterios señalados en la parte motiva de esta sentencia, en especial en los fundamentos 9, 10 y 11, teniendo en consideración las medidas de etno-reparación, recomposición ambiental y demás, en aquellos proyectos, obras o actividades que no fueron sometidos al proceso de participación.

Quinto. ORDENAR i) a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi que, de no haberlo hecho aún, en el término **de doce (12) meses**, contados a partir de la notificación de esta sentencia, finalicen el proceso de cartografía que detalle la localización geográfica de la línea negra según las indicaciones normativas que correspondan, realizando las actuaciones pertinentes de acuerdo con sus competencias; y **ii)** a los ministerios **del Interior, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Minas y Energía y de Transporte**, así como a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a las Corporaciones Autónomas Regionales de Cesar, Magdalena y La Guajira, el diseño e implementación **en doce (12) meses**, de una plataforma conjunta de información en donde se publique de forma oportuna y detallada, el tipo de solicitud que se realice, los trámites que se surten y el número de proyectos vigentes en el país, que en todo caso debe ser de pública consulta a través de un link en la página web de las respectivas entidades.

Sexto. REITERAR la exhortación realizada al Gobierno nacional y al Congreso de la República a efectos de que, con fundamento en los términos de la sentencia SU-123 de 2018 y en las precisiones y desarrollos adicionales señalados en esta sentencia, adopten las medidas estatutarias pertinentes para regular lo relacionado con el rigorismo que exige la expedición de los certificados de presencia y afectación de las comunidades étnicas, que hagan efectivo el derecho a la consulta previa en los términos de la Constitución Política, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes aprobada por la Ley 21 de 1991, y la jurisprudencia constitucional, además se realicen los ajustes para que la institución encargada de otorgarlos cuente con personería jurídica, autonomía e independencia administrativa y patrimonial, necesarias para ejercer adecuadamente sus funciones.

Séptimo. ORDENAR al Ministerio del Interior que, en uso de sus facultades legales, disponga los trámites necesarios para traducir, en un término no mayor a dos (2) meses, posterior a la notificación de esta sentencia, el contenido total de este pronunciamiento a las lenguas de las comunidades que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta y en los casos en los cuales no haya lengua escrita, proceda a efectuar su lectura en la lengua nativa ante las autoridades respectivas.

4. Salvamentos y reserva de aclaraciones de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **KARENA CASELLES HERNÁNDEZ (E.)** salvaron el voto. Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

1. En criterio de la magistrada **Diana Fajardo Rivera**, (i) la decisión mayoritaria desconoce la jurisprudencia constante sobre consulta previa; (ii) contradice la comprensión cultural del territorio de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta y reduce la *línea negra* a un cascarón vacío; (iii) se opone al alcance intercultural del concepto plasmado en el Decreto 1500 de 2018, un instrumento normativo construido entre las autoridades administrativas y las autoridades indígenas; y (iv), anuncia la protección al derecho a la participación de los pueblos accionantes, pero -de manera implícita- les niega el amparo a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado.

2. Para la magistrada Fajardo Rivera, *la decisión mayoritaria desconoce la jurisprudencia constante sobre consulta previa*. Así, explicó que de acuerdo con jurisprudencia constante en la materia, sistematizada en la Sentencia SU-123 de 2018, la consulta previa procede frente a toda medida susceptible de afectar directamente a los pueblos étnicos; tal afectación se define como la imposición de una carga o un beneficio a los intereses y derechos de los pueblos y no se agota en supuestos taxativos, sino que debe ser evaluada caso a caso; y, como los pueblos étnicos tienen un derecho fundamental a la propiedad colectiva de sus tierras y territorios, es claro que toda intervención en el territorio genera afectación directa y, en ocasiones, afectación intensa.

3. Sin embargo, en la Sentencia SU-123 de 2018 se recogió también la distinción entre *territorio en sentido geográfico o espacial* y *territorio amplio o complejo, de carácter cultural*, y se explicó que no toda medida que impacte el territorio complejo debe necesariamente ser consultada. En criterio de la magistrada disidente, la interpretación conforme de esa subregla con la jurisprudencia constante sobre consulta previa es que en el territorio “geográfico” existe una presunción de afectación directa que no puede ser derrotada, mientras en el territorio “amplio o complejo” opera una presunción que sí admite prueba en contrario. El alcance dado por la mayoría a esta subregla supone, en cambio, que en el territorio complejo - en principio- no procede la consulta previa sino la *participación* y, por esa vía, se desvanece cualquier diferencia entre el *territorio amplio o complejo* de los pueblos, y las zonas que *no se conciben como su territorio*. El reconocimiento de la línea negra en el ordenamiento jurídico, según esta orientación, corre el riesgo de convertirse en una declaración sin efectos materiales en la vida de los pueblos étnicos.

4. En el mismo sentido, recordó que la *jurisprudencia constante sobre consulta previa* establece que los pueblos étnicos tienen tres estándares de protección distintos en torno a los asuntos públicos, que van desde la *participación simple* en asuntos que puedan ser de su interés, hasta la *consulta previa* de las medidas que los afecten directamente y el *consentimiento previo, libre e informado* cuando tales medidas los afectan intensamente. La decisión mayoritaria en este caso conduce a una visión según la cual en el territorio amplio o complejo, que se define por su relevancia cultural para los pueblos étnicos, estos últimos no cuentan con ningún derecho especial, distinto a la participación de todo ciudadano. Esta tesis contradice tanto jurisprudencia constante como los compromisos

internacionales del Estado establecidos, en especial, en el Convenio 169 de la OIT.

5. En criterio de la magistrada Fajardo Rivera, *la decisión adoptada por la mayoría contradice la comprensión cultural del territorio de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Así, señaló que la línea negra es un concepto cultural utilizado por los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta para definir su territorio ancestral: la línea negra conecta un conjunto de lugares o hitos sagrados, ubicados a lo largo de una amplia zona entre la sierra Nevada y el mar Caribe. Estos pueblos comprenden que la línea *enmarca su territorio*, pues en su interior se encuentran lugares tan relevantes como *Nabusímake, Atanquez, Chemesquemena*, hogares de los pueblos arhuaco y kankuamo o *Gonawindúa* (uno de los picos nevados más altos del país), por mencionar solo algunos ejemplos.

6. La decisión mayoritaria, sin embargo, expresó que la línea negra es la unión de los puntos que representan los lugares sagrados, exclusivamente. Es decir, que se trata de una frontera sin contenido y por lo tanto de un territorio sin territorio. Esta posición desconoce el carácter sistémico u holístico de un territorio, tantas veces defendido por los pueblos indígenas de Colombia e impone en contraste un concepto puramente geométrico al concepto cultural de los pueblos accionantes. Por lo tanto, la posición mayoritaria torna a la línea negra en un cascarón vacío y genera una lesión a los pueblos de la Sierra Nevada, pues es precisamente en el interior de la línea negra donde -según su cosmovisión- palpita el *corazón del mundo*.

7. La Magistrada disidente consideró también que *la sentencia desconoce el alcance intercultural de la línea negra, plasmado en el Decreto 1500 de 2018*. En tal sentido sostuvo que, si bien la línea negra es un concepto construido por los pueblos accionantes, lo cierto es que se ha desarrollado también en un diálogo intercultural iniciado hace más de cincuenta años (Resolución 02 de 1973) y actualizado constantemente, hasta la expedición del Decreto 1500 de 2018, para cuya expedición el Gobierno nacional sostuvo un diálogo de varios años con los pueblos indígenas de la Sierra Nevada para conocer con precisión los hitos sagrados que conforman la línea negra. El decreto citado plantea la siguiente definición de la línea negra:

“[Línea negra:] es la base del territorio ancestral y se traduce en Jaba Seshizha (kogui), Shetana Zhiwa (wiwa) y Seykutukunumaku (arhuaco). particula "Shi" (kogui) quiere decir hilo o conexión y se refiere a las

conexiones espirituales o energéticas que unen espacios sagrados tierra, litorales yaguas continentales y marinas del territorio y todo aspecto la naturaleza y las personas. "Shi" (kogui) son las venas o "zhiwa" (wiwa) - agua, que interconectan las diferentes dimensiones del territorio ancestral, como venas en el cuerpo. "Se" (kogui), "She" (Wiwa) y "Sey" (arhuaco) es el mundo espiritual en Aluna, el espacio negro de principios antes del amanecer. este sentido, la Línea Negra es la conexión mundo material con los principios del origen la Es tejido sagrado del territorio y garantiza el sostenimiento de interrelaciones del territorio, la cultura y la naturaleza que es la base de la vida".

8. Como puede verse, este concepto difiere del cascarón mencionado: para la Magistrada no resulta posible comprender entonces cómo el *perímetro* planteado en la sentencia de la que se aparte puede abarcar aquello que unen y conectan en un tejido territorial, los espacios sagrados. No es posible comprender dónde queda entonces la *tierra, los litorales, las yaguas continentales y marinas y todo aspecto de la naturaleza y a las personas.*

9. La magistrada **Fajardo Rivera** sostuvo también que la decisión mayoritaria *desconoció el derecho a la consulta previa de los pueblos*, pues al establecer que cuando un proyecto extractivo se pretende realizar dentro del territorio comprendido por la línea negra solo procede la participación, la consecuencia lógica es que se niega el amparo a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, que proceden para afectaciones directas, o directas e intensas, respectivamente.

10. Cuando la Sala Plena afirma -por mayoría- que, en el caso concreto, donde se encuentran aproximadamente 50 proyectos extractivos (según el recuento fáctico de la providencia), los pueblos tendrán *participación* retrocede en el alcance del derecho a la consulta previa, desarrollado en más de 20 años de jurisprudencia constante. Y, añadió, la Sala Plena no asumió carga argumentativa alguna para justificar semejante retroceso en el estándar de protección de un derecho fundamental de sujetos colectivos de especial protección constitucional.

11. *Por último, la Magistrada llamó la atención sobre las oportunidades perdidas por la Sala Plena en esta ocasión.* Señaló, en ese sentido, que la decisión presenta un problema estructural y transversal. En esta oportunidad, los pueblos de la Sierra se acercaron al juez de tutela y al tribunal

constitucional con la pretensión de hallar un mecanismo que racionalice el ejercicio del derecho a la consulta previa, pues se hallaban inmersos, en su criterio, ante el desafío de adelantar aproximadamente 350 procesos consultivos. Esta reivindicación era una oportunidad para que la Corte pensara en la manera de redimensionar la consulta previa cuando esta atañe a un territorio tan complejo como el que enmarca la línea negra, donde confluyen intereses de los pueblos indígenas y ciudadanos no indígenas, para que avanzara en la comprensión de los impactos ambientales acumulados de los proyectos que allí se realizan, propiciara la construcción democrática local y propusiera un espacio de intercambio de conocimientos sobre criterios diversos de desarrollo. La mayoría, en cambio, se apartó de esa pregunta y decidió recoger su jurisprudencia y, con ella, el territorio ancestral de los pueblos accionantes.

12. Como esta decisión surge sin tener relación con el problema jurídico que formularon los accionantes, en términos estrictos la magistrada Fajardo Rivera considera que no constituye un precedente y espera que la Sala rectifique su contenido en decisiones posteriores. En efecto, ni los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta ni las autoridades intervinientes cuestionaron la definición de la línea negra vigente, ni el deber de consulta previa. La dificultad que presentaron a la Corte consistía en cómo afrontar un número amplio de trámites de consulta y exigía pensar formas más efectivas de realizar este proceso, no solo en beneficio de los pueblos indígenas tutelantes, sino también para las empresas y las autoridades gubernamentales. Se trata de preguntas cruciales en momentos donde se multiplican los proyectos que intervienen territorios étnicos, pero escasean los recursos naturales y para un diálogo abierto sobre el *desarrollo* y el *buen vivir*.

De igual modo, la magistrada (e) **Karena Caselles Hernández** salvó su voto. A su juicio, la Sala Plena debió proteger el derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Gonawindua (S.N. de Santa Marta) y no simplemente el derecho de participación. Así mismo, consideró que las reglas de unificación jurisprudencial, acogidas mayoritariamente, relacionadas con el alcance del territorio complejo podrían resultar regresivas en relación con el precedente jurisprudencial (sentencia T-819 de 2014 y sentencia SU 123 de 2018) y que debió atenderse el significado espiritual y cultural de la línea negra, que trasciende los criterios técnicos y que se sitúa en la base de la existencia y pervivencia de los pueblos indígenas que han habitado allí

milenariamente los cuales defienden una singular visión en la que es vital la simbiosis de los seres vivos con la tierra.

A juicio de la magistrada (e) **Caselles Hernández** si la Constitución Política se cimenta en el pluralismo jurídico y en la necesidad de un diálogo intercultural, que descarta la imposición de visiones de la sociedad mayoritaria - como el desarrollismo -, y que se nutre de los saberes de los pueblos indígenas, estos debían ser el punto de avance de la discusión relacionada sobre cuál es el alcance de la línea negra, y de qué manera construir, a partir del mutuo respeto y valor por la naturaleza, una decisión con miramiento a sus sentires y vivencias. Sobre todo, cuando el centro de la discusión era la afectación padecida tras un centenar de peticiones de exploración y explotación de proyectos de extracción que, en su criterio, las pone en situación de desventaja al no contar con una capacidad mínima para afrontar tamaños intereses sobre su territorio.

Destacó, además, que la unificación de reglas definidas en la presente decisión, respecto de la procedencia de la consulta previa en territorio complejo constituye un retroceso en el estándar de goce de los derechos de los pueblos étnicos. Los criterios sustantivos y adjetivos que se formularon para identificar la existencia de una afectación directa descartan de plano la posición de la comunidad étnica y la posibilidad de que se establezca un diálogo con el Estado a la hora de definir el nivel de afectación directa que padece con una medida. La posición de la comunidad se encuentra en un segundo plano, regla que es contraria al precedente de la Corte Constitucional (Sentencia SU-123 de 2018) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Sarayaku vs Ecuador).

Así mismo, desde su óptica la Sala acudió a la categoría de persistencia o conservación de los usos y costumbres de los pueblos étnicos en los territorios para identificar la necesidad de la consulta previa. Esos criterios han sido reevaluados por la jurisprudencia (Sentencia C-480 de 2019) y en todo caso el amparo a la diversidad cultural de los pueblos étnicos diversos precisamente opera ante una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres.

Resaltó que como la mayoría de la Sala Plena atribuyó a la línea negra un concepto desprovisto del significado cultural, que desconoce el sentido ancestral de ese territorio que han otorgado los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Knakuamo, esto pudo conducir a considerar, que era admisible disminuir la intensidad de la protección pese a que, desde la óptica de la

magistrada (e) Caselles Hernández, no se trata de sitios sagrados inconexos dentro de un territorio, sino de espacios conectados que deben ser resguardados para mantener un equilibrio y con ello la propia pervivencia de su cultura. El corazón del mundo que se nutre de arterias y venas profundas y que por tanto no constituye algo inanimado, sino que representa una conexión espiritual, la misma que proyectos extractivos amenazan con alterar.

Al existir entonces proyectos de exploración y explotación de recursos no renovables, ejecutados en la línea negra la solución que correspondía, en criterio de la magistrada (e) Caselles Hernández era la de aplicar el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 7.3) y de las reglas de las sentencias T-849 de 2014 y la SU 123 de 2018 que conducían, sin duda, a ordenar, ante la afectación directa, la consulta previa con los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Knakuamo. Así mismo, era forzoso incluir en la resolución de la causa el diseño institucional configurado en el Decreto 1500 de 2018, con el fin de plantear una planificación integral del territorio, identificar los escenarios de afectación directa que dan origen a la consulta previa y activar los mecanismos que permitieran a los pueblos actores concluir con el protocolo diseñado para adelantar los procesos consultivos macro, así como dar respuesta a las dificultades expuestas en el escrito de tutela sobre la incapacidad material de dichas comunidades de atender las centenares de solicitudes que afrontan y que las pone en un escenario de desventaja en el diálogo y concertación.

SENTENCIA SU-122-22 (marzo 31)

M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas
Expedientes: T-6.720.290, T-6.846.084, T-6.870.627, T-6.966.821, T-7.058.936, T-7.066.167, T-7.097.748, T-7.256.625 y T-7.740.614

LA CORTE CONSTITUCIONAL EXTENDIÓ LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO EFECTUADA EN LA SENTENCIA T-388 DE 2013 PARA CUBRIR TAMBIÉN A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN LOS DENOMINADOS CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA. EN CONSECUENCIA, LA SALA PLENA FORMULÓ UN PLAN DE ACCIÓN QUE SE DIVIDIRÁ EN DOS FASES: UNA FASE TRANSITORIA, COMPUESTA POR ÓRDENES URGENTES Y DE CUMPLIMIENTO INMEDIATO Y, UNA DEFINITIVA, CON ÓRDENES A MEDIANO Y LARGO PLAZO.

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó nueve expedientes acumulados que se refieren a la situación de personas privadas de la libertad en inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía y unidades de reacción inmediata -URI-. Cuatro de las acciones de tutela fueron presentadas directamente por las personas afectadas, otras cuatro por representantes del Ministerio Público (procuradores judiciales o defensores del pueblo regionales) y una por un agente oficioso. Los peticionarios expusieron que, en tales lugares, entre otras circunstancias, existe hacinamiento, las construcciones tienen fallas de infraestructura, no hay buena ventilación, no es posible acceder a los servicios sanitarios y de salud, no se les permite entrevistarse con sus familiares o sus abogados, se presentan riñas, existen brotes que afectan la piel y no se les suministran alimentos e implementos de aseo.

En las acciones de tutela se solicitó la protección de los derechos fundamentales a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud, presuntamente vulnerados por las autoridades accionadas, que incluyen a las entidades del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario y a las respectivas entidades territoriales. En consecuencia, entre otras pretensiones, se solicitó que se emitiera orden a las autoridades competentes de trasladar a las personas a establecimientos penitenciarios y carcelarios. Según las tutelas, las vulneraciones alegadas se originaron en que las personas cobijadas con medida de aseguramiento de detención preventiva y las personas condenadas permanecen en tales lugares durante periodos mayores a treinta y seis horas, en reiteradas ocasiones durante semanas y meses, a pesar de que tales lugares no ofrecen las condiciones necesarias para la privación de la libertad por periodos prolongados.

En los nueve casos, en los trámites de primera y segunda instancia, se declaró la improcedencia de la tutela o se negó el amparo de los derechos invocados. Los jueces de instancia coincidieron en su mayoría en que los hechos alegados en las solicitudes se derivan de una situación estructural del sistema penitenciario y carcelario, cubierta por la declaratoria que la Corte Constitucional hizo del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, por lo que carecen de facultades para intervenir en los casos concretos. Consideraron que no le corresponde al juez de tutela impartir órdenes que impliquen erogaciones presupuestales y que, en

cuanto jueces constitucionales, no tienen competencia para resolver situaciones relativas a la coordinación entre las autoridades involucradas.

5. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena abordó varios problemas jurídicos que, en resumen, se concentraron en determinar (i) si se violan los derechos fundamentales a la dignidad humana, integridad física y libertad personal de una persona cuando se prolonga la privación de su libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata por más de 36 horas. Asociado a ello, la Corte se propuso determinar (ii) cuáles son las condiciones mínimas de infraestructura y de garantía de derechos con los que deben contar los espacios temporales de reclusión; y (iii) cuáles son las autoridades estatales con la competencia y obligación legal de garantizar las condiciones dignas de detención a esta población que, por el hacinamiento en cárceles y penitenciarias, no ha sido trasladada a los lugares de reclusión ordinarios.

Para el efecto, la Sala Plena recordó que el derecho a la libertad personal es de naturaleza prevalente en el Estado social de derecho. Esta garantía fundamental se encuentra reconocida en los artículos 6, 17 y 28 de la Constitución Política. Añadió que, como toda libertad, puede estar sujeta a restricciones definidas expresamente en la ley, y atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La detención preventiva, como las demás medidas de aseguramiento privativas de la libertad, es una restricción a la libertad establecida en la ley. Sin embargo, dicha medida debe ser absolutamente excepcional. En igual sentido, la Corte reiteró que la relación de sujeción de las personas privadas de la libertad con el Estado genera, en cabeza de las autoridades, obligaciones de protección de aquellos derechos que no son susceptibles de limitación.

Acorde con lo anterior, de acuerdo con la ley, cuando una persona es capturada por la presunta comisión de un delito, debe ser llevada ante un juez dentro de las siguientes 36 horas. Durante ese tiempo, las autoridades que estén a cargo de la custodia del sujeto, deben garantizar condiciones mínimas de dignidad y evitar cualquier tratamiento que se configure en tortura o sea cruel, inhumano o degradante. Del mismo modo, cuando el juez define la situación jurídica de la persona e impone la medida de

aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión, la persona debe ser llevada de inmediato a dicho lugar.

La Sala constató que la situación de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios se desbordó de tal forma, que las personas que son capturadas y cuya situación jurídica ya ha sido definida por un juez no pueden ser trasladadas e ingresar formalmente al sistema penitenciario y carcelario. Por esa razón, las personas detenidas son custodiadas en espacios que no son aptos para garantizar una reclusión digna y son sometidas a una violación sistemática de sus derechos.

Para la Corte, las causas que explican esta situación se encuentran en diferentes fases de la política criminal; entre ellas, existen vacíos normativos en la distribución de competencias entre autoridades de los distintos niveles territoriales; los altos índices de criminalidad evidenciados en el país; la aplicación abusiva o excesiva de la detención preventiva, entre otras. Igualmente, la Sala identificó que la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, remedio judicial formulado por la Sala Primera de Revisión en la Sentencia T-388 de 2013, es actualmente insuficiente para enfrentar la crisis. Además, la Sala Plena constató que la aplicación aislada de la regla, sin otras medidas estructurales, ha propiciado que el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional se extienda a los lugares de detención transitoria. Por estas razones, la Sala consideró necesario suspender su aplicación hasta que se adelanten otras medidas estructurales y se garanticen las condiciones mínimas para la privación de la libertad de las personas, tanto en las cárceles y penitenciarias, como en los lugares de detención transitoria.

Por otra parte, la Sala encontró que las entidades territoriales han omitido, de manera reiterada, el cumplimiento de sus obligaciones legales en relación con la población procesada, definidas en el Código Nacional Penitenciario (arts. 17, 21 y 28A de la Ley 65 de 1993), es decir, con personas que no han sido condenadas, pero a quienes un juez les ha impuesto medida de aseguramiento de detención preventiva, mientras son investigadas y juzgadas. En ese contexto, las entidades del orden nacional, como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), han asumido obligaciones en relación con dichas

personas en calidad de procesadas, pese a que la ley establece que ellas están bajo responsabilidad inicial de las entidades territoriales. En este marco, las entidades territoriales, junto con las del orden nacional, deben prever los recursos suficientes para asegurar una infraestructura que permita que las personas procesadas sean privadas de la libertad en condiciones dignas, y puedan acceder a servicios de salud, alimentación, agua potable, entre otros.

Con todo, la Sala constató que el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario se ha extendido a los denominados centros de detención transitoria (inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía y unidades de reacción inmediata -URI-, entre otros). Por ello, en criterio de la Corte, es necesaria la intervención del juez constitucional para orientar la coordinación y articulación efectiva entre las distintas entidades del orden nacional y territorial, que, desde sus competencias, deben resolver una situación que atenta intensamente contra las garantías constitucionales.

Así las cosas, mientras que en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, la Corte declaró que el estado de cosas existente en el Sistema Penitenciario y Carcelario y en la política criminal era contrario a la Constitución, los hechos analizados en este proceso demuestran que la situación de los llamados centros de detención transitoria es supremamente grave y pone a prueba, día a día, la capacidad del Estado para respetar la dignidad de las personas que tiene bajo su custodia. De este modo, el estado de cosas inconstitucional cubre a las personas privadas de la libertad en los referidos lugares transitorios. La situación descrita exige que el Estado adopte un marco de actuación estructural, así como medidas urgentes y efectivas para que en estos lugares rijan los estándares constitucionales de garantía y respeto al ser humano.

Conforme a lo expuesto, las órdenes que la Corte Constitucional adoptó -y que se describen a continuación- deberán ser leídas en armonía con la jurisprudencia existente sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario y la política criminal. Para el seguimiento de esta decisión, se ordenará al Gobierno nacional y al Consejo Superior de la Judicatura que adopten las medidas administrativas y financieras necesarias para la creación de una Sala Especial de Seguimiento. Esta Sala asumirá la vigilancia del estado de

cosas inconstitucional, al igual que el cumplimiento de las medidas adoptadas en esta oportunidad, todo ello sin perjuicio de las funciones y competencias de los jueces de instancia de los casos acumulados en el proceso de la referencia, en virtud de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

De cara al panorama expuesto, la Sala Plena concretó un plan de acción, cuya implementación deberá tomar máximo seis años, en el marco de la política pública carcelaria y penitenciaria y se realizará progresivamente, en los siguientes términos. En un primer momento, se ordenarán medidas urgentes, las cuales deberán realizarse dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia. Para el efecto, es necesaria la participación concurrente, colaborativa y armónica de todos los poderes públicos y de las autoridades competentes. Las órdenes deberán ser cumplidas dentro de las competencias constitucionales y legales de cada autoridad concernida y deberán ser observadas con el objeto de alcanzar los estándares constitucionales establecidos en la providencia, relacionados con la excepcionalidad de la detención preventiva y las condiciones dignas de reclusión de las personas privadas de la libertad.

Este plan de acción se dividirá en dos fases: **(i) una transitoria**, que se compone de órdenes urgentes y de cumplimiento inmediato; y **(ii) una definitiva**, que se compone de órdenes complejas que deberán implementarse a mediano y largo plazo. El cumplimiento de lo anterior requiere de la actuación conjunta y articulada de varias entidades estatales a nivel territorial y nacional.

(i) En la primera fase, el objetivo principal es disminuir y acabar con el hacinamiento en las inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares. Esto con el fin de atender de forma inmediata la situación indigna en la que se encuentran las personas allí recluidas. De tal forma, la Sala ordenó trasladar desde tales sitios al establecimiento penitenciario respectivo o a su residencia, según corresponda, a (i) las personas condenadas a pena de prisión, (ii) a quienes un juez haya impuesto la medida de detención preventiva en el lugar de residencia, y (iii) a aquellas a quienes les haya sido concedida la prisión domiciliaria.

Asimismo, la Corte ordenó a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción los mencionados “centros de detención transitoria” que, en el término máximo de un (1) año siguiente a la notificación de esta sentencia, dispongan de inmuebles, bien sea de aquellos que estén bajo su dominio o a través del perfeccionamiento de contratos como el comodato o el arrendamiento, que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para recibir temporalmente a las personas que no han sido trasladadas a una cárcel o penitenciaría, pese a que han superado el término máximo de 36 horas de reclusión transitoria. Estos espacios deberán garantizar todos los derechos y estándares de una situación digna de detención, de acuerdo con los términos de esta providencia. El Inpec y la Uspec deberán realizar las actuaciones necesarias dentro de sus competencias legales y constitucionales para el cumplimiento de esta orden.

La Sala Plena advirtió que la adaptación de estos inmuebles deberá ser estrictamente temporal y no podrán permanecer en funcionamiento luego de seis años, tiempo en el cual deberá cumplirse con la fase definitiva del plan de acción.

Aún en el marco de esta primera fase, la Sala Plena formuló unas órdenes paralelas y complementarias para reducir el hacinamiento en las estaciones, subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares, que incluyen: (i) la capacitación a los funcionarios de la Fiscalía y de la rama judicial sobre el uso excepcional de la detención preventiva; (ii) la realización de brigadas jurídicas periódicas en los centros de detención transitoria del país, con el objetivo de verificar las condiciones de detención en que se encuentran las personas privadas de la libertad y realizar un acompañamiento y seguimiento para impulsar la libertad o traslado de las personas procesadas, según el caso; y (iii) la adopción de medidas de descongestión de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y de fiscales.

(ii) En la segunda fase del plan de acción, el objetivo es eliminar de manera definitiva el uso de los denominados centros de detención transitoria y ampliar los cupos en los establecimientos carcelarios a nivel territorial y nacional, con condiciones adecuadas que aseguren los derechos de las personas procesadas. Aclaró la Sala que la ampliación de cupos carcelarios

no contradice la regla de la excepcionalidad de la detención preventiva, puesto que, ante una situación de hacinamiento tan grave como la del Sistema Penitenciario y Carcelario, estas medidas son complementarias y resultan necesarias para atender la crisis. En ese sentido, como se demostró en el presente proceso, además de una aplicación excesiva de la detención preventiva, existe un déficit de infraestructura destinada a la custodia de personas detenidas preventivamente, por lo que se requiere de medidas en ambos frentes.

El cumplimiento de las órdenes de esta fase y las medidas complementarias que las entidades consideren necesarias deberá realizarse en un plazo máximo de 6 años. Dentro de este plazo se incluye también la implementación de las medidas adoptadas durante la fase primaria y transitoria. De este modo, todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y las capitales de departamento, deberán prever fuentes de financiación para aumentar los cupos para las personas detenidas preventivamente. Lo anterior implica que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los departamentos definan con los municipios bajo su jurisdicción las fuentes de financiación. Estas deberán incluir recursos suficientes para la construcción de cárceles, adecuación y mejora de la infraestructura ya existente y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar que la detención preventiva se cumpla en condiciones dignas.

Para el cumplimiento de esta orden, la Sala Plena requirió al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que, junto con el Inpec y la Uspec, asesoren, acompañen, y en su caso, colaboren financieramente con las entidades territoriales. Los esfuerzos deberán enmarcarse en asegurar más y mejor infraestructura para la población procesada.

Además, con el propósito de que se ejecuten las decisiones adoptadas, la Sala Plena dictó órdenes a entidades públicas para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contribuyan a la satisfacción de

los derechos fundamentales y, en sentido amplio, adelanten acciones tendientes a superar el estado de cosas inconstitucional identificado¹.

Sobre el particular, esta corporación reconoció que entidades públicas como concejos municipales, gobernaciones o alcaldías, no fueron vinculadas al presente proceso en calidad de terceros intervinientes. Pero aclaró también que las órdenes dictadas se enmarcan dentro del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales², razón por la cual la ausencia de vinculación formal y la emisión de tales órdenes no supone una violación del debido proceso. El cumplimiento de la ley es un deber ineludible.

Para finalizar, la Sala Plena reiteró y advirtió a todas las autoridades responsables de la custodia de personas detenidas de forma preventiva que deben abstenerse de mantenerlas en tal situación más allá de las 36 horas dispuestas en la Constitución. Además, debe evitar que, una vez sea definida su situación jurídica, aquellas permanezcan prolongadamente en estaciones y subestaciones de Policía, URI y lugares similares. En consecuencia, insistió en que las medidas que se formulan en la fase *transitoria*, relacionadas con la adaptación de espacios diferentes destinados a personas procesadas, tienen una naturaleza *absolutamente temporal* y *excepcional*; y responden a la urgencia y necesidad de atender la gravedad de la situación de hacinamiento de las personas procesadas en lugares como estaciones de policía, URI y similares, pues estos espacios, como quedó plenamente demostrado, no son aptos para la privación de libertad en condiciones de dignidad y de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales.

6. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante el Auto del 3 de septiembre de 2019.

¹ Corte Constitucional. Sentencias T-938A de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; SU-377 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; T-049 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-390 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-853 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-1030 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

² Corte Constitucional. Auto 228 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Segundo. EXTENDER la declaración del estado de cosas inconstitucional contenida en la Sentencia T-388 de 2013 para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, como inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía y unidades de reacción inmediata. En consecuencia, **SUSPENDER** la aplicación de la regla de equilibrio decreciente prevista en la Sentencia T-388 de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, hasta tanto no se adelanten las medidas estructurales formuladas y se atiendan las condiciones indignas en las que se encuentran las personas privadas de la libertad en dichos centros.

Tercero. Para el seguimiento del cumplimiento de las medidas estructurales que se ordenan en la presente sentencia y las que se adopten para superar el estado de cosas inconstitucional, **CRÉESE** una Sala Especial de Seguimiento, sin perjuicio de las funciones y competencias que les corresponden a los jueces de instancia de los casos acumulados en el proceso de la referencia, en virtud de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

En consecuencia, **ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinar los recursos para el funcionamiento de esta Sala, a la mayor brevedad posible.

En cualquier caso, la Sala Plena se reserva la posibilidad de supervisar el cumplimiento de la presente sentencia cuando lo considere pertinente y a través de los mecanismos que estime adecuados.

1. Fase transitoria: medidas a corto plazo o de cumplimiento inmediato

Cuarto. ORDENAR al Inpec que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice las actuaciones adecuadas y necesarias y traslade efectivamente a establecimientos penitenciarios a **todas** las personas condenadas que se encuentran privadas de la libertad en centros de detención transitoria. La Procuraduría General de la Nación vigilará el cumplimiento estricto de esta orden.

Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente numeral, el Inpec debe dar un trámite preferencial al traslado de: (i) las mujeres gestantes, (ii) las mujeres cabeza de familia, (iii) las personas que requieran

la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente y (iv) los adultos mayores.

Quinto. ORDENAR al Inpec que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice las actuaciones adecuadas y necesarias para el traslado de todas las personas privadas de la libertad a quienes un juez les haya impuesto la medida de detención preventiva en el lugar de residencia o concedido la prisión domiciliaria, cuya ejecución está pendiente, al lugar donde debe cumplirse la medida de aseguramiento o la medida sustitutiva de la prisión intramural. En el mismo término, el Inpec debe materializar las órdenes en las que se sustituya la pena de prisión por la de prisión domiciliaria acompañada de un mecanismo de vigilancia electrónica.

Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente numeral, el Inpec debe dar un trámite preferencial al traslado de: (i) las mujeres gestantes, (ii) las mujeres cabeza de familia, (iii) las personas que requieran la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente; y (iv) los adultos mayores.

Sexto. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad.

Séptimo. Luego de cumplir con los traslados de las órdenes anteriores, en caso de que la situación de hacinamiento continúe en las inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, y unidades de reacción inmediata y lugares similares bajo su jurisdicción o exista población procesada dentro de aquellos espacios, **ORDENAR** a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción los mencionados espacios a cargo de la Policía Nacional y/o de la Fiscalía General de la Nación que, en el término máximo de un (1) año y medio siguiente a la notificación de esta providencia, dispongan de inmuebles, bien sea que estén bajo su dominio o a través del perfeccionamiento de contratos como el comodato o el arrendamiento, que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para trasladar temporalmente a personas recluidas en

los denominados centros de detención transitoria y disminuir el hacinamiento.

En estos espacios provisionales destinados a la privación de la libertad de personas con medida de aseguramiento de detención preventiva se deberán implementar, adicionalmente, las demás medidas ordenadas a través de la presente providencia, en relación con las garantías mínimas a las que deben acceder las personas privadas de la libertad. Se deberá garantizar, como mínimo: (i) la custodia adecuada; (ii) el acceso a servicios sanitarios y de agua potable de manera permanente; (iii) recibir visitas de sus familiares y amigos; (iv) entrevistarse con sus abogados defensores; (v) el suministro de la alimentación diaria con el componente nutricional requerido según los estándares aplicados por la Uspec, entidad que tendrá que facilitar la información necesaria a fin de dar cumplimiento a este numeral; (vi) el acceso a servicios de salud de urgencias y/o de control que requieran las personas detenidas; y (vii) los permisos y traslados que requieran conforme a las previsiones del Código Penitenciario y Carcelario.

El cumplimiento de esta orden estará a cargo de las respectivas entidades territoriales y la Uspec.

Estos espacios provisionales a los que se refiere el presente artículo podrán funcionar hasta que se cumpla el plazo de seis (6) años establecido en el numeral vigésimo de la parte resolutive de esta sentencia, momento para el cual ya debe encontrarse concluida la fase de construcción de las cárceles departamentales o municipales.

Octavo. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, URI y otros espacios destinados a la detención transitoria que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, verifiquen el régimen de afiliación o aseguramiento en salud en el que se encuentra cada persona detenida preventivamente en los denominados centros de detención transitoria.

Los entes territoriales deben garantizar la afiliación en salud y reportar las novedades que correspondan, según el caso. Asimismo, deben gestionar la atención en salud y garantizar los traslados necesarios para la correcta, pronta y continua prestación de los servicios requeridos por las personas privadas de la libertad, en calidad de procesadas, dentro de los denominados centros de detención transitoria o en los espacios temporales

de los que trata el numeral séptimo de la parte resolutive de la presente sentencia.

Para tal efecto, las entidades territoriales deben establecer y mantener una ruta integral de atención en salud que abarque los componentes de prevención, atención, detección, diagnóstico y tratamiento.

Noveno. ORDENAR a las entidades territoriales que en la celebración de los convenios con el Inpec a los que hace referencia el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, tener en cuenta que la suscripción de esos convenios no puede llevar a crear hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Décimo. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, emprendan todas las acciones necesarias para realizar brigadas jurídicas periódicas en los centros de detención transitoria del país, con el objetivo de verificar las condiciones de detención en que se encuentran las personas privadas de la libertad y realizar el acompañamiento y el seguimiento para impulsar la libertad o traslado de las personas procesadas, según sea el caso.

Decimoprimer. EXHORTAR al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación para que, en el marco de la capacitación de jueces y fiscales, en torno al carácter excepcional de la medida de detención preventiva, se incorpore también el componente de los mecanismos alternativos de terminación anticipada del proceso, los estándares de aplicación de las medidas de detención preventiva, el principio de oportunidad, la suspensión del procedimiento a prueba, el enfoque restaurativo y, además, se divulgue el contenido de la presente sentencia.

Decimosegundo. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que elabore un estudio técnico que determine el número de cargos de jueces de ejecución de penas que garanticen el funcionamiento y la oportuna y eficiente administración de justicia, con el objetivo de atender la problemática identificada por la Corte en el marco del estado de cosas inconstitucional. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Superior de la Judicatura, desde sus respectivas competencias, deberán adoptar las medidas necesarias para que a inicios de la próxima vigencia fiscal entren en funcionamiento estos juzgados.

Decimotercero. EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación y al Inpec para que a la mayor brevedad posible dispongan del personal idóneo y necesario para impulsar y apoyar las medidas de descongestión, referidas en el numeral anterior, que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

2. Fase definitiva: medidas a mediano y largo plazo

Decimocuarto. ADVERTIR a las entidades del orden nacional y a las entidades territoriales, que la situación de hacinamiento de las inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares, en ningún caso, puede trasladarse a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional. Por lo anterior, una vez cumplida la fase transitoria antes descrita, las entidades territoriales, junto con el Inpec y la Uspec, deberán dar una solución definitiva a la ampliación de cupos para la población procesada bajo su jurisdicción. Para el efecto, podrán mantener los espacios temporales que se hayan adaptado en la etapa transitoria de esta sentencia, siempre y cuando cumplan con las condiciones legales de un centro carcelario y se garanticen condiciones de subsistencia digna y humana a todas las personas privadas de la libertad.

Decimoquinto. ORDENAR que en el término máximo de un (1) año, contado a partir de la notificación de la presente providencia, todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y las capitales de departamento, establezcan una planeación de fuentes de financiación de gastos que incluya el aumento de cupos a favor de la población procesada (bajo detención preventiva). Lo anterior implica que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los departamentos definan con los municipios bajo su jurisdicción las fuentes de financiación, las cuales deberán incluir recursos suficientes para la mejora y adecuación de la infraestructura carcelaria existente, la construcción de cárceles y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar los mínimos de habitabilidad digna de la detención preventiva. La Procuraduría General de la Nación tendrá la función de vigilar que, en los proyectos de presupuesto presentados por las autoridades referidas en este numeral, se cumpla con las medidas señaladas; y en caso de incumplimiento, adelantar las acciones correspondientes.

Para la notificación efectiva de la presente orden los departamentos comunicarán la presente decisión a los municipios bajo su jurisdicción.

Decimosexto. Con el fin de dar cumplimiento al numeral anterior, **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que, junto con el Inpec y Uspec, asesoren, acompañen y cofinancien a las entidades territoriales. Los esfuerzos deberán enmarcarse en asegurar más y mejor infraestructura para la población sindicada.

Decimoséptimo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluir en el Presupuesto General de la Nación un rubro destinado específicamente a la ampliación de cupos en establecimientos carcelarios y a superar las causas que han llevado al hacinamiento carcelario.

Décimo octavo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación promover la aprobación de un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993, que están a cargo de las entidades territoriales, con el objeto preciso de definir las fuentes y los recursos para el financiamiento de tales obligaciones legales.

Decimonoveno. ORDENAR al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, que, en el marco de sus competencias constitucionales, incluyan en los presupuestos un rubro destinado específicamente a superar la situación de hacinamiento de la población privada de la libertad.

Vigésimo. ORDENAR a las gobernaciones de todos los departamentos, así como a las alcaldías de Arauca, Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Mayor de Bogotá, Medellín, Pasto, Puerto Carreño, Riohacha, Santa Marta, Santiago de Cali y Valledupar que, de manera coordinada y dentro del plazo máximo de dos (2) años, siguientes a la notificación de esta sentencia, formulen proyectos para la construcción y/o adecuación de infraestructura carcelaria destinada a las personas con detención preventiva en establecimiento de reclusión.

Para efectos de dar cumplimiento a esta orden, la fase de diseño, implementación y ejecución de los proyectos de construcción de cárceles para las personas procesadas con medida de aseguramiento de detención

preventiva deberá encontrarse terminada dentro del plazo máximo de seis (6) años siguientes a la notificación de esta sentencia.

Vigésimo primero. ORDENAR al Departamento Nacional de Planeación que brinde asesoría y acompañe a los departamentos y municipios en relación con los lineamientos necesarios que faciliten la formulación, el diseño y la ejecución de los proyectos de infraestructura carcelaria a cargo de los entes territoriales.

3. Medidas complementarias

Vigésimo segundo. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación que, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de esta providencia, implementen cursos de capacitación para jueces, fiscales y personal de apoyo, en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, que al menos contengan los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la excepcionalidad de las medidas de detención preventiva y las condiciones bajo las cuales deben cumplirse. Para el diseño de estas capacitaciones, se podrán tener en cuenta los estudios de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para hacer prevención sobre daño antijurídico por privación injusta de la libertad.

Vigésimo tercero. EXHORTAR al Congreso de la República para que regule las obligaciones que se encuentran a cargo de las entidades territoriales para atender a las personas detenidas preventivamente, así como las fuentes de financiación acorde con lo establecido en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993. Con el objeto de definir las cuotas y las fuentes de financiación, el legislador deberá tener en cuenta criterios como la categoría de los municipios, la situación financiera, los índices de criminalidad, los índices de hacinamiento y la oferta de cupos carcelarios, entre otros. Este punto resolutivo no puede entenderse como condición para cumplir las demás órdenes de esta providencia.

Vigésimo cuarto. ORDENAR a las alcaldías y a los concejos de Arauca, Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Bogotá, Medellín, Pasto, Puerto Carreño, Riohacha, Santa Marta, Santiago de Cali y Valledupar que, en el marco de sus competencias, presenten y aprueben, a la mayor brevedad, si aún no lo han hecho, iniciativas para la revisión de

sus planes de ordenamiento territorial, tendientes a garantizar el uso del suelo disponible para la construcción de cárceles de detención preventiva.

Vigésimo quinto. ORDENAR al Inpec que se abstenga de generar trabas y obstáculos administrativos que impidan: (i) que las personas que cumplieron la pena puedan hacer efectiva su libertad; (ii) el traslado de todas las personas privadas de la libertad a quienes se les otorgó la detención preventiva en el lugar de residencia o la prisión domiciliaria por orden de autoridad judicial, al lugar donde debe cumplirse la medida de aseguramiento o la medida sustitutiva de la prisión intramural; y (iii) el traslado de las personas condenadas que permanecen en centros de detención transitoria hacia establecimientos penitenciarios.

4. Decisiones en los casos objeto de revisión

Vigésimo sexto. DECLARAR la carencia actual de objeto por daño consumado dentro de los expedientes T-6.720.290, T-6.846.084, T-6.870.627, T-6.966.821, T-7.058.936, T-7.066.167, T-7.097.748 y T-7.740.614.

Vigésimo séptimo. En los casos de las personas de quienes el Inpec no entregó información actualizada a la Corte, **ORDENAR** que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, el Inpec verifique su situación jurídica actual y tome las medidas respectivas, si son necesarias, para asegurar que sean trasladadas al establecimiento de reclusión correspondiente o a su vivienda, según corresponda, en caso de que su pena de prisión o su medida de aseguramiento se mantenga actualmente vigente. Específicamente, esta orden aplica a las siguientes personas:

- Carlos Augusto Martínez Uribe
- John Edison Ruano Buesquillo
- Edwin Yair Castañeda Arroyave
- Julián Rodrigo Sabogal Chávez
- John Mores Meza Zapata
- Carlos Antonio Calvo
- Eider Luis Córdoba Magrodejo
- Yuberley Rentería Darío
- Ana Maribel Jaramillo García
- Luis Fernando Barrios Ayala
- Álvaro Miguel Pérez Pérez

- Albei Martínez Muentes
- Oimar Rincón Zapata
- Génesis Karolain Ortega Patiño
- Diego Emiliano Sánchez Barrera
- Hamilton Steven Ortiz Sanguino

Vigésimo octavo. PROFERIR las siguientes decisiones con respecto a cada uno de los expedientes acumulados:

- En el expediente **T-6.720.290, REVOCAR** la sentencia proferida el 4 de diciembre de 2017 por el Juzgado de Familia de Calarcá (Quindío), dentro de la acción de tutela que presentó la Procuradora 289 Judicial I Penal de Armenia en nombre de las personas privadas de la libertad en la Inspección Única Municipal de Policía de Calarcá (Quindío) contra el Municipio de Calarcá y otros, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-6.846.084, REVOCAR** la sentencia proferida el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento, dentro de la acción de tutela que presentó Jorge Alberto Carmona Vélez como agente oficioso de las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía Castilla (Carabineros) de Medellín contra el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías Ambulante de Antioquia, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-6.870.627, REVOCAR** la sentencia proferida el 6 de abril de 2018 por la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Antioquia, en segunda instancia, que confirmó el fallo proferido el 13 de febrero de 2018 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Apartadó (Antioquia), en primera instancia, dentro de la acción de tutela que presentó el Defensor del Pueblo Regional Urabá en nombre de las personas privadas de la libertad en las estaciones de Policía de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó (Antioquia) contra la Gobernación de Antioquia y otros, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.

- En el expediente **T-6.966.821**, **REVOCAR** la sentencia proferida el 18 de mayo de 2018 por el Juzgado Veinte Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín (Antioquia), dentro de la acción de tutela interpuesta por Ferney Alberto Zuluaga Gallego contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-7.058.936**, **REVOCAR** la sentencia proferida el 15 de agosto de 2018 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Itagüí (Antioquia), dentro de la acción de tutela que presentó Edwar Robledo Baloyes contra el Ministerio de Justicia, el municipio de Medellín, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, y en consecuencia, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-7.066.167**, **CONFIRMAR** la sentencia proferida el 30 de agosto de 2018 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cúcuta (Norte de Santander), dentro de la acción de tutela que presentaron el Procurador 86 Judicial II Penal y el Procurador 90 Judicial II Penal de San José de Cúcuta en nombre de las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía del CAI Aeropuerto y en la estación de Policía de Belén de dicha ciudad contra el Inpec y otros, y en consecuencia, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-7.097.748**, **REVOCAR** la sentencia proferida el 17 de julio de 2018 por el Juzgado Segundo Promiscuo de familia de Oralidad de Ocaña (Norte de Santander), dentro de la acción de tutela interpuesta por Jhan Carlos Sánchez Vega contra el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ocaña, y en consecuencia, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-7.256.625**, **REVOCAR** la sentencia proferida el 30 de noviembre de 2018 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito Mixto de Valledupar (Cesar), dentro de la acción de tutela que presentó la Defensora del Pueblo Regional Cesar en nombre de las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía de Curumaní (Cesar) contra el Director Nacional del Inpec y otro, y, en consecuencia,

AMPARAR los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.

- En el expediente **T-7.740.614**, **REVOCAR** la sentencia proferida el 20 de septiembre de 2019, por el Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Medellín, dentro de la acción de tutela interpuesta por Germán Arturo Sosa Barrera, actuando a través de apoderado, instauró acción de tutela contra el Inpec y la Policía Nacional de Colombia, la estación de policía La Candelaria de Medellín, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.

Vigésimo noveno. LIBRAR las comunicaciones respectivas –por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional– y **DISPONER** las notificaciones inmediatas a las partes y entidades vinculadas –a través de los jueces de primera instancia–, tal y como lo prevé el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

7. Salvamentos y aclaración de voto

Las magistradas **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvaron parcialmente el voto. Por su parte, el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la posibilidad de aclarar el voto. El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** no participó en esta decisión por estar en uso de permiso para exámenes médicos.

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ** salvó parcialmente su voto. Si bien acompañó la decisión de extender el Estado de Cosas Inconstitucional-en adelante ECI- declarado en la Sentencia T-388 de 2013 a la situación de las personas reclusas en los centros transitorios de detención, la mayoría de las órdenes estructurales contenidas en la providencia y, la declaratoria de la carencia actual de objeto por daño consumado en los casos concretos, se apartó de las órdenes dirigidas a las entidades territoriales relacionadas con: i) la disposición de inmuebles para espacios transitorios de reclusión y la garantía de las condiciones mínimas de la detención preventiva (orden séptima); ii) la posibilidad de mantener indefinidamente estos espacios de detención transitoria (orden décimo cuarta); y, iii) las restricciones basadas en el hacinamiento para que celebren convenios con el INPEC (orden novena).

Las órdenes sobre la disposición de inmuebles para espacios transitorios de reclusión, la garantía de las condiciones mínimas de la detención preventiva

y la posibilidad de mantener indefinidamente estos espacios de detención transitoria generaron, vía judicial, una nueva categoría de centros de privación de la libertad.

Esta medida resulta confusa y disminuye las garantías de la privación temporal de la libertad. Considera que esta decisión se aleja del diseño penitenciario y carcelario del país. Aquel está definido por la ley y guarda coherencia con la estructura y los gastos que genera dicho sistema. Por el contrario, la postura mayoritaria creó judicialmente una novedosa forma de reclusión. Se trata de una categoría intermedia entre los centros de detención transitoria y los establecimientos carcelarios que consolida ambientes inadecuados para la reclusión prolongada de personas. En ese escenario, su creación y operatividad genera confusión porque, pese a que sería destinada a la privación transitoria de la libertad, la mayoría no fijó el límite temporal de la misma. En esas condiciones, el remedio adoptado por la Corte extendió el término de la privación transitoria de la libertad y asimiló los nuevos centros de detención a escenarios carcelarios. Tal situación forjó entornos para una privación provisional de la libertad que podría tener vocación de permanencia porque no quedaron claras las circunstancias para el traslado a las cárceles de las personas reclusas en dichos sitios.

En ese sentido, aun cuando la sentencia reprocha la prolongación de la privación libertad en los centros de detención transitoria más allá de las 36 horas, instituyó espacios físicos en los que dicha garantía temporal puede ser excedida sin reparos. De esta manera, desdibujó la provisionalidad de la reclusión en espacios de detención transitoria.

De otra parte, expone que las referidas medidas implican grandes erogaciones a cargo de las entidades territoriales y podría impactar la estabilidad fiscal de las mismas. Adicionalmente, la decisión previó la custodia por parte del INPEC, como una garantía para las personas sindicadas privadas de la libertad. Tal situación es confusa en la definición de la administración de los nuevos espacios de detención transitoria y las entidades responsables de aquellos. Dicho escenario afecta gravemente los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en esos espacios y prolonga el ECI que busca superar la sentencia.

Finalmente, sobre la orden que contiene restricciones basadas en el hacinamiento para la celebración de convenios entre las entidades territoriales y el INPEC, sostiene que dicha medida configura un bloqueo inconstitucional porque genera la desarticulación de la gestión de las

mencionadas autoridades. Arriba a tal conclusión porque el hacinamiento es un fenómeno ampliamente extendido en el territorio nacional y tiene un avance reducido en la disminución de sus índices. Si la suscripción de dichos convenios queda condicionada a la inexistencia del hacinamiento, la medida en realidad proscribe a las entidades territoriales pactar con el INPEC la custodia y la administración penitenciaria en relación con la población privada de la libertad sindicada. Tal situación podría generar un déficit de protección de los derechos fundamentales de las personas privadas en la libertad en esos espacios debido a la ambigüedad en la gestión administrativa de las autoridades concernidas. Adicionalmente, contradice los objetivos superación del ECI establecidos por la decisión de la Sala Plena. En concreto, la medida podría generar obstáculos insalvables a la gestión coordinada que deben adelantar los entes territoriales y el INPEC en la garantía del goce efectivo de los derechos de las personas detenidas en los mencionados espacios.

Por su parte, la magistrada **PAOLA ANDREA MENESES** también salvó parcialmente su voto respecto de las órdenes séptima y decimocuarta. En la primera de ellas se ordena a las entidades territoriales disponer los inmuebles que fueren necesarios para albergar a los detenidos, en el evento en que las medidas establecidas en las órdenes primera a sexta no hubieren sido suficientes, detención que deberá hacerse garantizando unas condiciones mínimas. En la segunda, se les advierte que, una vez hubieren cumplido la «fase transitoria» de arreglo del problema de hacinamiento, deben proceder a dar una solución definitiva a la ampliación de cupos para población sindicada bajo su jurisdicción». En opinión de la magistrada, el cumplimiento de estas órdenes es incierto, desde una perspectiva presupuestal y de planeación, lo que mina la eficacia y las posibilidades de ejecución de la providencia. A lo anterior se suma que las órdenes consignadas en los numerales primero a sexto ofrecen remedios suficientes y adecuados para solventar la situación de hacinamiento carcelario en los centros de detención transitoria.

Respecto de este último asunto, la magistrada llamó la atención sobre la suficiencia de la orden sexta frente al objetivo de resolver el problema planteado a la Corte. En dicho punto resolutivo, se concedió a las entidades territoriales un término de cuatro meses para que garanticen a las personas reclusas en los centros de detención transitoria unas condiciones básicas de albergue: alimentación adecuada, separación entre hombres y mujeres, ventilación, acceso a luz solar, separación de los menores de edad y provisión de servicio de baños. El cumplimiento de esta orden, que conduce

a la satisfacción de las exigencias básicas que impone la dignidad humana, por lo que fue compartida por la magistrada Meneses Mosquera, conlleva la ejecución de importantes adecuaciones logísticas en los centros de detención transitoria y la inversión de recursos del erario. Habida cuenta de lo anterior, la aprobación de las órdenes séptima y decimocuarta deviene innecesaria e infructuosa. Pues el punto resolutivo sexto constituye una solución suficiente y razonable, lo que pone de presente el carácter desproporcionado de las órdenes en cuestión.

De otro lado, la orden vigésima, que también acompañó la magistrada, resalta aún más, si cabe, el exceso de las órdenes séptima y decimocuarta. En dicho punto resolutivo se otorgó a las autoridades públicas de los entes territoriales allí mencionados un término de seis años para concluir, efectivamente, la ejecución de los proyectos de construcción de centros de detención preventiva. Este mandato, que concede un plazo razonable y reconoce la discrecionalidad de las autoridades en la materia, es una medida apta y suficiente para solventar el problema abordado por la Corte. De este modo, torna evidente que las órdenes séptima y decimocuarta constituyen una intromisión innecesaria, y por tanto injustificada, en el ámbito de competencias de las autoridades.

Sobre el particular, la magistrada indicó que la aprobación de este tipo de medidas es problemática, desde la perspectiva que ofrece el principio de separación de poderes. A su juicio, en consonancia con los postulados de la democracia constitucional, en fallos estructurales como este, la Corte Constitucional debe asumir una postura deferente de cara a las competencias de las autoridades públicas, lo que en modo alguno implica el desconocimiento de la labor que le corresponde al tribunal como garante de los derechos fundamentales. De tal suerte, en lugar de imponer órdenes unilaterales, que anuden las facultades de los órganos que deben encargarse de estos asuntos, la Corte debería limitarse a exigir el cumplimiento de determinados resultados, respetando, en todo caso, el margen de acción y la discrecionalidad que tienen los órganos competentes.

Finalmente, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** se apartó parcialmente de la decisión mayoritaria respecto de los resolutivos tercero, sexto, séptimo, decimosegundo, decimocuarta, decimoquinto, decimonoveno y vigésimo, por no compartir (i) la creación de una Sala de Seguimiento dentro de la Corporación ni la orden al Consejo Superior de la Judicatura de crear cargos adscritos a dicha Sala; (ii) la orden impartida a las entidades territoriales para

asumir obligaciones que ni la Constitución ni la ley les imponen, como la adecuación de infraestructura de establecimiento de reclusión de propiedad de la nación; (iii) la orden de priorizar y asignar recursos para determinados objetivos de la política carcelaria con desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para planear su desarrollo y disponer de sus recursos conforme a sus prioridades de desarrollo, y finalmente (iv) la orden dada al Consejo Superior de la Judicatura de crear cargos de jueces, con desconocimiento de las competencias de dicha Corporación y de los procedimientos de asignación y priorización de recursos y de creación de cargos en la rama Judicial.

Precisó el magistrado Lizarazo que las principales razones su disenso tiene que ver con (i) la falta de competencia de la Corte para realizar seguimiento y evaluación de políticas públicas, para lo cual el ordenamiento jurídico tiene previstos distintos mecanismos y procedimientos, incluido el control político a cargo del Congreso; (ii) el desconocimiento de las competencias, procedimientos y criterios de priorización en materia de creación de cargos en la Rama Judicial, los cuales, en todo caso, no se pueden crear por decisión judicial; (iii) el desconocimiento del reparto de competencias que hizo el legislador para efectos de la implementación y ejecución de la política carcelaria, al imponer a las entidades territoriales obligaciones que el legislador no les ha asignado (adecuar estaciones de policía, URIs, etc. de propiedad de la nación). Varias órdenes desconocen que la implementación de la política pública en materia carcelaria, conforme a las competencias que a las entidades territoriales le atribuye la Ley 65 de 1993, debe concretarse en los respectivos planes de desarrollo y estos, a su vez, en los presupuestos anuales. La orden de asignar recursos sin previa planeación de la política carcelaria que identifique las necesidades y, a partir de ellas, los planes, programas y proyectos a desarrollar en un determinado período, desconoce el diseño constitucional de funcionamiento de las entidades territoriales en un marco de autonomía configurado por el legislador.



CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Corte Constitucional de Colombia

