Sentencia T-216/19

Referencia: Expediente T-7.098.674

Acción de tutela instaurada por Edwin José López Fuentes *contra* el Congreso de la República, la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Departamento de La Guajira, los municipios de Albania, Barrancas, Distracción, Fonseca, Hato Nuevo, Maicao, Manaure, Uribia y San Juan del Cesar (La Guajira), Aguas de la Península S.A. ESP, Aguas del Sur de La Guajira S.A. ESP, Carbones del Cerrejón Limited y el Consorcio Unión Temporal Agua para La Guajira

Magistrada Ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y la Magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 -numeral 9- de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido el 26 de octubre de 2017 por la Sala Disciplinaria de la Seccional de La Guajira del Consejo Superior de la Judicatura -que declaró la improcedencia de la acción de tutela promovida por Edwin José López Fuentes-, el cual fue confirmado el 13 de diciembre de 2017 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Debido a que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre la situación de desabastecimiento de agua en La Guajira -incluso constató la existencia de un *estado de cosas inconstitucional*[1]-, la Sala reiterará los pronunciamientos ya existentes.[2]

I. ANTECEDENTES[3]

1. El 6 de octubre de 2017, Edwin José López Fuentes, Procurador Judicial I para Asuntos Administrativos de Riohacha, presentó demanda de tutela por la problemática del agua -para consumo humano- del Departamento de La Guajira. Solicitó -esencialmente- que se ampararan los derechos fundamentales al debido proceso y al agua potable de los niños, niñas y adolescentes, y de las mujeres gestantes y lactantes del pueblo Wayúu, dando cumplimiento a las medidas cautelares proferidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en favor de ese Pueblo, y se ordenara -principalmente[4]- el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos encaminada a superar de manera definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable en La Guajira.

2. Solo algunas de las accionadas presentaron respuesta.[5] En general, manifestaron que (*i*) se debían desvincular del trámite por falta de legitimación por pasiva en tanto las competentes son otras entidades[6]; (*ii*) se debía declarar la improcedencia o negar las pretensiones de la acción de tutela[7]; (*iii*) han cumplido sus funciones para dar una solución al problema[8]; o (*iv*) no se oponen a la prosperidad de la acción de tutela, siempre que no se profieran órdenes que excedan sus obligaciones.[9]

---

[1] Sentencia T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez.

[2] El artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta la acción de tutela, establece que "*[l]as decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas*". Esta Corporación ha proferido de manera reiterada fallos brevemente justificados, cuando la naturaleza del asunto lo permite. Véanse, por ejemplo, las sentencias T-549 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía; T-098 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-396 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-1533 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-1006 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-054 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-392 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1245 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-045 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-325 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-066 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo; T-706 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-085 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa; T-475 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-457 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-189 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-025 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez; T-582 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-038 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; y T-220 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[3] Como esta providencia es de breve sustanciación, los anexos se expondrán detalladamente en un *anexo*.

[4] El contenido de la acción de tutela se encuentra expuesto detalladamente en los puntos I.1. y I.2. del anexo.

[5] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Municipio de Distracción (La Guajira), Aguas de la Península S.A. ESP, Aguas del Sur de La Guajira S.A. ESP, Carbones del Cerrejón Limited y la Corporación Autónoma Regional (CAR) de La Guajira. También intervino el ciudadano Rafael Antonio Freyle Brochero para coadyuvar las pretensiones del accionante. (Las intervenciones se encuentran descritas en detalle en el anexo. Ver *infra* el punto I.3.2. del mismo).

[6] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la ADR, el Municipio de Distracción, Carbones del Cerrejón Limited y la Corporación Autónoma Regional (CAR) de La Guajira.

[7] El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el DAPRE, la ADR y Aguas de la Península S.A. ESP.

[8] Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

[9] Aguas del Sur de La Guajira S.A. ESP.

3. El 26 de octubre de 2017, la Sala Disciplinaria de la Seccional de La Guajira del Consejo Superior de la Judicatura declaró improcedente la acción de tutela porque (*i*) ya existían otros pronunciamientos judiciales sobre el mismo problema planteado[10], y (*ii*) en relación con la pretensión de realizar obras públicas era procedente la acción popular. La decisión fue impugnada por el accionante. En esa etapa procesal volvió a intervenir Carbones del Cerrejón Limited para solicitar que se ratificara la decisión. El fallo de primera instancia fue confirmado mediante providencia de 13 de diciembre de 2017 de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.[11]

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de la decisión judicial objeto de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto de 14 de diciembre de 2018, expedido por la Sala de Selección Número Doce de esta Corporación, que decidió seleccionar para su revisión el expediente referido.

2. Planteamiento de los problemas jurídicos y estructura de la decisión

2.1. En relación con los antecedentes mencionados, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional debe determinar, en primer lugar, si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia. De superar dicho análisis, la Sala deberá resolver si las accionadas y vinculadas desconocen los derechos al acceso al agua de niños, niñas y adolescentes, y de las mujeres gestantes y lactantes del pueblo Wayúu. Además, la Sala evaluará si es necesario dictar órdenes específicas en este caso o si, por el contrario, es pertinente que su situación sea tratada en el marco del *estado de cosas inconstitucional* declarado mediante la Sentencia T-302 de 2017.[12] Adicionalmente, la Sala estudiará el alcance de los principios de autonomía e independencia judicial de los jueces de tutela cuando se encuentran frente a una situación en la que ya se han adoptado órdenes complejas.

2.2. En consecuencia, la Sala (*i*) se pronunciará sobre la procedencia de la acción de tutela y, (*ii*) se referirá al caso concreto, en donde -para dar solución al problema jurídico- se referirá al *estado de cosas inconstitucional* declarado en la Sentencia T-302 de 2017 y las decisiones adoptadas en las sentencias T-359 de 2018[13] y T-415 de 2018.[14]

---

[10] En particular, de la Sentencia T-256 de 2015 de la Corte Constitucional. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez.
[11] El expediente fue remitido a la Corte Constitucional el 29 de octubre de 2018 (cuaderno 3, folio 157), siendo recibido el 16 de noviembre de 2018 por la Secretaría General de la Corporación (cuaderno de revisión, folio 2).
[12] M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez.
[13] M.P. Diana Fajardo Rivera.
[14] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

3. Análisis del caso concreto. Reiteración del *estado de cosas inconstitucional* constatado en la Sentencia T-302 de 2017

3.1. Análisis de procedencia

De acuerdo con la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, la Sala encuentra que la acción de tutela cumple con todos los requisitos de procedencia.

Esto, porque (*i*) fue instaurada por un agente del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones[15]; (*ii*) contra varias entidades públicas susceptibles de ser sujetos pasivos de la acción de tutela (de acuerdo con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991) y otras personas jurídicas relacionadas con el uso y distribución de agua en el Departamento de La Guajira[16]; (*iii*) se pretende el amparo del derecho fundamental al agua potable que, si bien se ha vulnerado de manera generalizada y afecta simultáneamente a diferentes comunidades Wayúu, puede ser protegido mediante la acción de tutela[17]; y (*iv*) se trata de un

---

[15] Como lo ha advertido esta Corte, en virtud del artículo 277 de la Constitución Política los agentes del Ministerio se encuentran legitimados por activa para instaurar acciones de tutela -por ejemplo- a nombre de menores de edad, o para la protección del interés general, del patrimonio público y de los intereses de la sociedad. Ver, entre otras, las sentencias T-049 de 1995. M.P. Alejandro Martinez Caballero; T-293 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; T-324 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-448 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Adicionalmente, el numeral 1 del artículo 38 del Decreto Ley 262 de 2000 establece como un función de los procuradores judiciales la de *interponer* acciones de tutela "*para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público*."

[16] Ello no implica reconocer su responsabilidad en el análisis de procedencia, pues esa cuestión no es propia "*del análisis de legitimación en la causa, sino que se refieren al fondo del asunto*". (Ver Sentencia T-359 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 20). En particular, las personas jurídicas que no son entidades estatales están legitimadas por pasiva en tanto tienen -de conformidad con el numeral 3 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991- alguna relación con la prestación del servicio público de agua potable en La Guajira (como es el caso de Aguas de la Península S.A. ESP, Aguas del Sur de La Guajira S.A. ESP y el Consorcio Unión Temporal Agua para La Guajira), o porque (como en el caso de Carbones del Cerrejón Limited) ya se encuentran vinculadas por las labores del Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas creado por la Sentencia T-302 de 2017. Así, por ejemplo, se ordenó contratar un estudio independiente para determinar si existe una relación causal entre la actividad minera a gran escala y la escasez de agua para las comunidades Wayúu (ver *infra*, fundamento jurídico N° 3.2.3.). En consecuencia, es necesario que esta última entidad esté vinculada pues, al tener intereses en el resultado del proceso, debe garantizársele su derecho fundamental de defensa y contradicción.

[17] Sentencia T-415 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 78. Al respecto, dicha providencia precisó que se satisfacía el requisito de *subsidiariedad* "*por cuanto (i) el caso que se estudia se refiere a la falta de suministro de agua potable, buscando las protección de los derechos fundamentales de los miembros de las comunidades wayuu, dentro de las cuales se encuentran sujetos de especial protección como lo son los niños; (ii) de los hechos del caso se observa que la presente acción busca prevenir la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta que la gravedad de la situación de las comunidades accionantes requiere de medidas urgentes e impostergables para salvaguardar los derechos fundamentales de las comunidades indígenas; (iii) se observa acá el cumplimiento de las reglas de legitimación por activa de la acción de tutela (…); y (iv) se evidencia que la solicitud está encaminada a que el juez de tutela evalúe en concreto la vulneración de los derechos fundamentales de los miembros de las comunidades wayuu (…). En síntesis, lo que se observa es que el caso que se estudia se refiere a la falta de suministro suficiente de agua potable a las comunidades, integradas por menores de edad, personas de la tercera edad, entre otros. Así mismo que, el perjuicio al que se enfrentan las comunidades indígenas wayuu de la Alta Guajira, ya fue constatado por esta Corte en la sentencia T-302 de 2017* (…)". En similar sentido se pronunció la Sala Segunda de Revisión al establecer que "*para evaluar el requisito de subsidiariedad en la presente acción de tutela, es pertinente recordar lo expuesto en la sentencia T-302 de 2017, en la que se declaró el estado de cosas inconstitucional ya mencionado, y de acuerdo con la cual: [E]n este caso la tutela es procedente, sin importar que haya dimensiones colectivas de los derechos invocados, que pueden ser objeto de protección mediante una acción popular. Como lo ha dicho la Cote "[un] derecho individual no se convierte en colectivo por el sólo hecho de haber sido exigido simultáneamente con el de otras personas." En este caso se alegan vulneraciones a derechos fundamentales individuales, que han ocurrido de manera generalizada y afectan simultáneamente*

escenario particular de afectación continua y actual derivada -entre otras circunstancias- de la escasez de agua potable.[18]

En consecuencia, la Sala pasará a pronunciarse sobre los problemas jurídicos planteados (*supra*, fundamento jurídico N° 2.1.).

3.2. La Sentencia T-302 de 2017

3.2.1. Con esta providencia la Sala Séptima de Revisión resolvió la acción de tutela instaurada -por un agente oficioso- en favor de los niños y niñas del pueblo Wayúu, en la que solicitaba -entre otras cosas- el cumplimiento inmediato de las medidas cautelares adoptadas por la CIDH.[19]

En primera instancia[20], la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha ordenó al Gobierno Nacional adoptar un plan de acción para asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de servicios de salud, para asegurar el acceso al agua potable y para asegurar alimentos en cantidad y calidad suficientes para los niños y niñas Wayúu, así como crear un sistema de información. Esa decisión fue confirmada -con algunos ajustes- por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.[21]

3.2.2. La Sala Séptima de Revisión constató[22] una vulneración generalizada, injustificada y desproporcionada de los derechos fundamentales al agua, a la alimentación, a la seguridad alimentaria y a la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu, y que esas vulneraciones eran causadas por múltiples causas, dentro de las que destacó las fallas estructurales del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira, de los municipios demandados en esa oportunidad y de algunas de las autoridades tradicionales Wayúu.[23] Por lo tanto, declaró la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* (ECI).[24]

---

a todos los niños y niñas del pueblo Wayúu. La Corte considera que la acción popular no sería idónea, pues solamente podría proteger los derechos colectivos como el medio ambiente o la salubridad, pero no el acceso al agua, la alimentación, ni la salud, que son el aspecto central de este caso. En otros casos relativos a la idoneidad de medios judiciales alternativos, la Corte ha sostenido que, para que un recurso sea idóneo, la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado debe ser el "objeto directo" de ese medio judicial" (Sentencia T-359 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 26).

[18] En el mismo sentido -respecto de la *inmediatez*-, ver sentencias T-359 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 28; y T-415 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 70. En particular, en la última Sentencia se precisó que, si bien la acción de tutela debe instaurarse en un término prudente y razonable después de ocurrir los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos fundamentales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha admitido que transcurra un extenso espacio de tiempo entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela cuando -entre otros supuestos- la vulneración es actual (i.e. permanente en el tiempo). (*Ibidem*., fundamentos jurídicos N° 66 a 68)

[19] Sentencia T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, antecedente N° 1.5.

[20] *Ibidem*., antecedentes N° 4 y 7.

[21] *Ibidem*., antecedente N° 11.

[22] La Sala solicitó informes a 89 entidades públicas y organizaciones privadas, convocó a las autoridades tradicionales Wayúu para que se pronunciaran sobre la tutela y en febrero de 2017 realizó algunas audiencias e inspecciones judiciales en La Guajira.

[23] La Sala precisó que la Sentencia no tenía la función de determinar responsabilidades administrativas específicas, sino que pretendía que se adoptaran las medidas adecuadas y necesarias para que las distintas entidades coordinadamente cooperen entre sí para lograr una solución articulada al problema.

[24] Sentencia T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 9.1. y segundo punto resolutivo.

En consecuencia, ordenó la constitución de un Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas para la superación del ECI[25] orientado al cumplimiento de ocho objetivos mínimos constitucionales[26] -no taxativos[27]-: (1) aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua; (2) mejorar los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria; (3) aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional; formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todo el pueblo Wayúu; (4) mejorar la movilidad de las comunidades Wayúu que residen en zonas rurales dispersas; (5) mejorar la información disponible para la toma de decisiones por todas las autoridades competentes para realizar acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional; (6) garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas; (7) garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales; y (8) garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu.

No obstante, la Sala precisó que las acciones y los indicadores debían ser formulados por las entidades (la decisión estableció unos objetivos pero no determinó los medios para alcanzarlos, más allá de los límites constitucionales que debe contemplar toda política pública), incluso si no habían sido vinculadas al trámite de tutela, pues eso no es un impedimento para que cumplan sus funciones constitucionales y legales, en particular las relacionadas con la construcción e implementación de las políticas públicas de las cuales dependen los derechos tutelados del pueblo Wayúu.

Asimismo, ordenó a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que realizaran el seguimiento y acompañamiento del cumplimiento[28]; dispuso que, de acuerdo con los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha sería la competente para supervisar el cumplimiento de la Sentencia y los eventuales incidentes de desacato, sin perjuicio de la posibilidad de la Corte Constitucional de asumir la competencia para asegurar el cumplimiento total o parcial[29]; y ordenó al Ministerio del Interior que adelantara un proceso de divulgación y comunicación en Wayúu de la Sentencia.[30]

3.2.3. En particular, respecto del primer *objetivo mínimo constitucional* (aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua), la Sala encontró que las "*comunidades wayúu, en especial las ubicadas en la Alta Guajira, sufren una vulneración grave y persistente de su derecho al agua, en especial en relación con las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad. En efecto, un número importante de comunidades no cuentan con fuentes de agua potable, y quienes cuentan con ellas tienen dificultades importantes para acceder a ellas. La ausencia de agua potable incide de manera decisiva en los problemas*

[25] *Ibidem*., fundamento jurídico N° 9.2. y tercer punto resolutivo.
[26] *Ibidem*., fundamento jurídico N° 9.4. y cuarto punto resolutivo.
[27] *Ibidem*., fundamento jurídico N° 9.5.2.
[28] *Ibidem*., sexto punto resolutivo.
[29] *Ibidem*., octavo punto resolutivo.
[30] *Ibidem*., noveno punto resolutivo.

de desnutrición de los niños y niñas wayúu. Sin agua potable disponible, accesible y de calidad, ningún esfuerzo de alimentación o de atención en salud podrá solucionar la crisis de muertes de niños y niñas en La Guajira."[31]

Por ende, consideró necesario confirmar la decisión de primera instancia de ordenar que se adoptaran las medidas para que las comunidades puedan tener acceso al agua potable y salubre, de manera sostenible y suficiente[32], de conformidad con tres ámbitos de protección del derecho al agua: disponibilidad[33], accesibilidad[34] y calidad.[35]

De igual manera, la Sala señaló que para alcanzar el primer objetivo se pueden realizar múltiples tipos de acciones[36], y que la formulación de los indicadores que se construyan debe realizarse en conjunto -en un contexto de participación

---

[31] *Ibidem*., fundamento jurídico N° 6.3.3.
[32] *Ibidem*., fundamento jurídico N° 9.4.1.1.
[33] "*[1] En primer lugar, la disponibilidad del agua: las comunidades wayúu, desde la más cercana hasta la más apartada de los centros urbanos, tienen derecho a un suministro continuo y suficiente de agua, tanto para fines agrícolas como para consumo humano. El despacho esporádico de carros cisterna, si bien es beneficioso para las comunidades, no es suficiente para el logro de este objetivo, pues el Tribunal Superior de Riohacha ordenó un acceso "sostenible y suficiente"*" (*Idem*).
[34] "*[2] En segundo lugar, el objetivo comprende la accesibilidad, la cual incluye la accesibilidad física, económica, no discriminación y acceso a la información. Para las comunidades wayúu, la accesibilidad física implica que las fuentes de distribución de agua no se encuentren en lugares demasiado lejanos de las rancherías. La accesibilidad económica implica que los costos no impongan barreras desproporcionadas e irrazonablemente a los miembros de las comunidades wayúu. En este sentido, el programa de distribución por pilas públicas propuesto por el Gobierno, cuyos gastos de funcionamiento serían financiados por subsidios y por la asignación especial del Sistema General de Participaciones para resguardos indígenas, puede contribuir a la dimensión de accesibilidad económica del agua. Ahora bien, la Corte sugiere que se formulen indicadores de accesibilidad física que midan la distancia o el tiempo de recorrido entre una fuente de agua y la comunidad más lejana de su zona de cobertura. Para la medición de la accesibilidad física debería formularse también un estándar razonable, que atienda a las necesidades de las comunidades y a las realidades del terreno. Salvo mejor criterio de las entidades y de las comunidades wayúu, la Corte considera que un recorrido de más de dos horas a pie para obtener agua es una barrera irrazonable y desproporcionada. También deberían formularse indicadores de accesibilidad económica atendiendo a la capacidad adquisitiva de las familias wayúu*" (*Idem*).
[35] "*[3] En tercer lugar, este objetivo contempla la calidad del agua. No es suficiente que las comunidades tengan a su disposición pozos o jagüeyes, si el agua que se obtiene de ellos no es apta para el consumo humano, pues esto afecta directamente en los procesos de cocción de alimentos. De manera que, deben tomarse medidas para garantizar que el agua cumpla con unos estándares de calidad mínimos. Respecto de la calidad debería medirse, como mínimo, el Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA), de acuerdo con los lineamientos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Las metas que se planteen en calidad deben prever una disminución constante del IRCA en el Departamento de La Guajira*" (*Idem*).
[36] "*Entre estas se encuentran la construcción de pozos profundos, la instalación de plantas desalinizadoras en las zonas costeras, la instalación de equipos para potabilizar el agua, la reparación de molinos y jagüeyes, la construcción de microacueductos y la distribución por carros cisterna, entre otras. El Gobierno Nacional, además, se encuentra implementando la política establecida en el Conpes 3810 de 2014 "Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural". Sin embargo, las acciones previstas en el Plan de Acción y Seguimiento de este documento Conpes tienen un alto grado de generalidad y en su gran mayoría se agotan en iniciativas regulatorias, que si bien son importantes, no son suficientes para materializar el acceso al agua para los niños y niñas del pueblo Wayúu. Además, las acciones previstas en este Conpes tienen un alcance nacional y no individualizan comunidades o corregimientos de La Guajira. // Para la Corte, las actividades de suministro de agua y de construcción de infraestructura de agua, realizadas por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, han tenido un impacto positivo en las comunidades. Sin embargo dicho impacto no se ha medido con indicadores de resultado. En este momento el país no conoce cuál es el suministro de agua que recibe cada niño wayúu en cada corregimiento y en cada comunidad del Departamento de La Guajira. Los indicadores que se formulen en relación con el cumplimiento de este objetivo, deben abarcar las tres dimensiones del mismo. En relación con la disponibilidad, la Corte sugiere tener en cuenta el estándar de 20 litros per cápita por día establecido por la Organización Mundial de la Salud. Uno de los indicadores de disponibilidad, por ejemplo, debería medir el número de niños wayúu que obtienen un suministro continuo, igual o superior a ese estándar*" (*Ibidem*., fundamento jurídico N° 9.4.1.2.).

y deliberación- entre las entidades que hacen parte del Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas para la superación del ECI.[37]

Finalmente, la Sala advirtió que era necesario contratar un estudio independiente para determinar si existe una relación causal entre la actividad minera a gran escala y la escasez de agua para las comunidades Wayúu y, en caso de ser afirmativo, determinar en qué lugares del Departamento de La Guajira se da esa afectación.[38]

3.3. La necesidad e importancia de adoptar decisiones coherentes en el marco de situaciones estructurales con órdenes judiciales complejas

3.3.1. Un ordenamiento jurídico se caracteriza por sus pretensiones de completitud, coherencia e independencia.[39] Por ende, es necesario analizar el alcance de los principios de autonomía e independencia judicial de los jueces de tutela cuando se encuentran frente a una situación en la que ya se han adoptado órdenes complejas.

3.3.2. El *estado de cosas inconstitucional* (ECI) -que es una constatación fáctica[40]- ha sido utilizado por la Corte Constitucional[41] para estudiar

---

[37] "*En su elaboración, como mínimo, deben abarcarse las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua. El Gobierno Nacional, para el cumplimiento de este objetivo, deberá convocar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a Corpoguajira. En especial, el Gobierno deberá adoptar las medidas adecuadas y necesarias para que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios colabore, en desarrollo de sus funciones y facultades, y pueda jugar un papel decisivo en la formulación de los indicadores y el seguimiento a las metas en relación con este objetivo*" (*Ibidem*., fundamento jurídico N° 9.4.1.3.).

[38] *Ibidem*., fundamento jurídico N° 9.4.1.4.

[39] "(…) *un sistema normativo determina qué conjunto de soluciones se destinan a diferentes casos, lo que implica establecer de manera previa las circunstancias fácticas reguladas (universo de casos) y las soluciones admisibles (universo de soluciones). El sistema será* ***completo*** *si existe una solución correlativa a cada caso, es decir, no existen lagunas normativas. A su turno la* ***coherencia*** *del sistema estará condicionada a evitar que concurran soluciones incompatibles correlacionadas, es decir, antinomias. Y, por último, la* ***independencia*** *del sistema será consecuencia de que en ningún caso contenga soluciones redundantes correlacionadas*" (negrillas originales). Sentencia C-042 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 27.

[40] Sentencia T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 9.1.1. Es una herramienta cuyo propósito es hacerse innecesario en la medida que busca -en virtud del principio de colaboración armónica- movilizar a las entidades estatales para que, en el marco de sus respectivas competencias, solucionen el problema estructural. Así, la Sala Plena ha indicado que "*la intervención y las medidas [deben] tener carácter provisional, con vigencia únicamente por el espacio de tiempo que requirieran los organismos políticos para diseñar y aplicar fórmulas con las que se [pueda] superar la situación violatoria de los derechos fundamentales*" (Sentencia SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, fundamento jurídico Nº 29). A partir de la Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico N° 7) se ha establecido que son criterios -no taxativos- para identificar un ECI: (*i*) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (*ii*) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (*iii*) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (*iv*) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (*v*) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; y (*vi*) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. Esos criterios han sido reiterados -entre otras- en las sentencias SU-913 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez, fundamento jurídico Nº 13.1.8; T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico Nº 7.2.; T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 11, nota al pie N° 37; y T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 9.1.1.

[41] Hasta el momento, se ha utilizado para estudiar quince situaciones diferentes (se mencionan las sentencias en las que se declaró la existencia del ECI): SU-559 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (docentes

vulneraciones masivas de derechos fundamentales que descansan en fallas estructurales que requieren la respuesta coordinada de varias entidades públicas -e incluso particulares- y la adopción de órdenes complejas.[42]

3.3.3. Lo anterior se justifica porque un juez de tutela no puede abstenerse de cumplir su obligación constitucional de proteger el goce efectivo de los derechos fundamentales, así la solución revista de cierto nivel de complejidad. Por tanto, "*tiene el deber de preguntarse -valido de su independencia y autonomía, y sobre todo del carácter vinculante y perentorio de su decisión- qué tipo de órdenes puede dar para subsanar 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*".[43]

3.3.4. Es necesario tener en cuenta que, por el paso del tiempo y el eventual cambio de las condiciones fácticas[44], frente a una situación ya estudiada por el

---

departamentales, distritales y municipales); T-068 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero (Cajanal); T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (personas privadas de la libertad, primer ECI); SU-250 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero (sistema notarial); T-289 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz (docentes del Municipio de Ciénaga, Magdalena); T-559 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (pensionados del Departamento del Chocó); T-590 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero (defensores de derechos humanos); T-525 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz (pensionados del Departamento de Bolívar); T-606 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra (pensionados del Municipio de Montería, Córdoba); SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (pensionados del Departamento del Chocó, nuevamente); T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (población desplazada); T-234 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (situación de las víctimas en el país por la vulneración de sus derechos) (en esta situación un *amicus curiae* propuso que se declarara un ECI, pero la Sala Cuarta de Revisión consideró que para la situación *sub examine* era improcedente); A-110 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (Colpensiones) (el ECI solo fue reconocido explícitamente hasta el Auto A-320 de 2013 del mismo ponente); T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa (personas privadas de la libertad, segundo ECI); y T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez (pueblo Wayúu). Esto será descrito detalladamente en el *anexo*.

[42] "*Las órdenes que imparte un juez de tutela pueden ser de diverso tipo. Uno de los criterios con base en los cuáles pueden ser clasificadas es su grado de complejidad. Advirtiendo que la simplicidad o complejidad de una orden es una cuestión de grado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se puede decir que "[…] una orden de tutela es simple cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto. Por el contrario una orden de tutela es compleja cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno. Para la Corte, las 'órdenes complejas' son 'mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública'*." Sentencia T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 5.3. En el mismo sentido, ver -entre otras- las sentencias T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico Nº 4.5.; C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico Nº 74.3.; T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 8.1.2.2.; T-648 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico N° 8.2.; T-306 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico Nº 5; y los autos A-664 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico Nº 52 -proferido por la Sala Plena-, y A-163 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 3.1.2. -proferido por la Sala Segunda de Revisión-. Aunque las órdenes complejas o estructurales son características de los *estados de cosas inconstitucionales*, las mismas no son exclusivas de dichas situaciones (Sentencia T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 9.1.1.). Así, por ejemplo, es emblemática la Sentencia T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) sobre el derecho fundamental a la salud.

[43] Sentencias T-974 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico Nº 3.3.; T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico Nº 5.1.; T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico Nº 8.1.2.2.; T-256 de 2015. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez, fundamento jurídico Nº 189; T-774 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico Nº 312; T-532 de 2016. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico Nº 3.8.; T-325 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico Nº 6.2.

[44] Sentencia T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico Nº 10.4.

juez de tutela se pueden identificar diferentes tipos de fallas estructurales: (*i*) estáticas[45], (*ii*) dinámicas[46] o (*iii*) nuevas.[47]

3.3.5. Así, en virtud de la coherencia por la que debe propender el ordenamiento jurídico (*supra*, fundamento jurídico Nº 3.3.1.), es importante que -en el marco de una situación estructural- los jueces no adopten decisiones contradictorias o descoordinadas. Esto, en la medida que, como todas las autoridades públicas, se encuentran vinculados a la Constitución, por lo que tanto las normas como las decisiones judiciales con las cuales se interpretan y aplican deben ofrecer garantías de certeza y uniformidad. Solo de esta manera se garantizan los principios de seguridad jurídica[48] e igualdad de trato[49], y se promueve el acceso

---

[45] En la situación del sistema notarial, en 1998 la Corte declaró la existencia de un ECI debido a que no se había realizado el concurso correspondiente para nombrar a los notarios en propiedad, pese a que por expreso mandato constitucional (artículo 131) se establece que la función notarial es de carrera administrativa (Sentencia SU-250 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, fundamento jurídico N° 4); razón por la cual se ordenó al Superintendente de Notariado y Registro y al Consejo Superior de la Administración de Justicia, para que en un término de seis meses convocaran los concursos abiertos para Notarios. En el año 2000, pese a que se celebró un concurso de méritos, no todas las notarías del país quedaron comprendidas en el concurso, ya que el Gobierno consideraba que sus titulares se encontraban nombrados en propiedad e incluidos en la carrera notarial, de conformidad con las disposiciones legales dictadas en vigencia de la Constitución de 1886. En virtud de tales consideraciones, y pese a la variabilidad de las fallas, la Corte reconoció la continuidad del ECI, pues las medidas para remediarlo no se adoptaron conforme con la Constitución, ya que debían incluirse todas las plazas de notario existentes en el país (Sentencia T-1695 de 2000. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez, fundamento jurídico Nº 6.3). En el 2009 se indicó que aunque se había realizado un nuevo concurso para proveer los cargos en todas las notarías del país, lo cierto era que la culminación del concurso con el nombramiento en propiedad de quienes fueron incluidos en listas de elegibles no había sido posible debido a la falta de criterios uniformes para acreditar la titularidad de obras jurídicas (Sentencia SU-913 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez, fundamento jurídico N° 13.1.4.), razón por la que la Corte precisó que continuaría ejerciendo competencia sobre el caso (*ibidem*., fundamento jurídico Nº 13.2.4.) hasta verificar que se hiciera efectivo el resultado del concurso y se proveyeran los cargos.

[46] En el ECI que existió respecto de Colpensiones, pese a la precisión de las órdenes contenidas en el Auto 110 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) para remediar el incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para la resolución de peticiones pensionales interpuestas ante el Instituto de Seguros Sociales, la Corte consideró que -a pesar de los esfuerzos realizados por la entidad- persistía el ECI (Auto A-320 de 2013. M.P Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 83), e incluso el escenario de vulneración iusfundamental se extendió a los usuarios que realizaron sus peticiones directamente ante dicha entidad (*ibidem*., fundamento jurídico N° 57), razón por la cual se profirieron nuevas órdenes (autos A-259 de 2014 y A-181 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). También se puede traer a colación el ECI declarado respecto de los derechos fundamentales la población desplazada. En efecto, la variación de las fallas se puede contrastar al comparar la Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) con el Auto A-373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[47] Un claro ejemplo de lo anterior se presentó en relación con la situación de las personas privadas de la libertad, pues si bien el ECI declarado en la Sentencia T-153 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se entendió superado respecto de las fallas estructurales allí establecidas (Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamentos jurídicos N° 2.2.2, 3, 4.3.1 y 4.3.2.), lo cierto es que las políticas públicas se tornaron insuficientes e insostenibles, razón por la que la Corte tuvo que declarar (*idem*) nuevamente un ECI dada la persistencia de la violación masiva de derechos fundamentales debido a las condiciones de reclusión en los centros penitenciarios y carcelarios (*ibidem*., fundamentos jurídicos N° 2.2.1., 7 y 8.2.).

[48] "(…) *Al fundamento de la seguridad jurídica también concurre el principio de la buena fe que impone a las autoridades del Estado, el deber de actuar de manera coherente y de abstenerse de defraudar la confianza que depositan en ellas los ciudadanos (art. 83). También el reconocimiento de la seguridad jurídica se apoya en la cláusula de Estado de Derecho (art. 1) en tanto permite que las autoridades judiciales adopten las decisiones con apoyo en reglas preexistentes y no con fundamento en su propia voluntad.*" Sentencia C-284 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico N° 6.2.1.

[49] "(…) *las exigencias de seguridad jurídica y de trato igual no son absolutas si se considera que ello implicaría, entre otras cosas, desconocer la autonomía judicial, la necesidad de ajustar el derecho a las nuevas realidades sociales o la importancia de corregir yerros en la interpretación y aplicación del derecho. Es por eso que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado, por ejemplo, que resulta posible introducir cambios de precedente bajo la condición de cumplir exigentes cargas argumentativas, como forma de armonizar la autonomía judicial y el principio de igualdad. Igualmente ha establecido que en algunos eventos pueden evitarse los efectos de la cosa juzgada, tal y como ello ocurre en los casos en los cuales se produce una variación del parámetro de control o sobreviene un cambio radical en el significado de la Constitución como consecuencia de variaciones económicas, sociales, políticas y culturales de una*

efectivo a la administración de justicia y la eficiencia de la administración pública.

De esta manera, la uniformidad de las decisiones posibilita que las personas (*i*) tengan certeza sobre el ejercicio de sus derechos y la efectividad de los mecanismos para su protección, (*ii*) identifiquen con claridad aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite, y (*iii*) puedan esperar que el asunto que someten a la jurisdicción sea resuelto de la misma forma. Es por esto que se han previsto doctrinas que, como la cosa juzgada y el deber de respeto del precedente judicial, tienen entre sus propósitos garantizar la estabilidad de las decisiones y reglas judiciales fijadas con anterioridad.[50]

Así, frente a una acción de tutela relacionada con una situación estructural, los jueces de tutela pueden -entre otras opciones- (*i*) reiterar las órdenes complejas ya dictadas[51]; (*ii*) si es necesario, proferir nuevas órdenes complejas complementarias, siempre que sean coordinadas con las principales[52]; o (*iii*) adoptar -si la situación lo amerita- órdenes *inter partes* respecto de casos individuales.[53]

3.3.6. Ligado a lo anterior, es importante tener presente que, por regla general, la labor de seguimiento es competencia de los jueces de primera instancia[54]. No obstante, la Corte Constitucional cuenta con una competencia preferente para asumir -dependiendo de las circunstancias de cada caso concreto- el estudio tanto de las solicitudes de cumplimiento como para dar trámite al incidente de

---

comunidad." Sentencia C-284 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico N° 6.2.3.

[50] Ver -entre otras- sentencias C-284 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico N° 6.2.1; SU-336 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo, fundamento jurídico N° 4.3.; SU-354 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo, fundamento jurídico N° 5.3.; y SU-072 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, fundamento jurídico N° 20.

[51] Lo que se ha dado, por ejemplo, con las sentencias T-359 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera) y T-415 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) al reiterar la Sentencia T-302 de 2017 (M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez) y estarse a lo resuelto en sus órdenes, en relación con el ECI identificado respecto del pueblo Wayúu en La Guajira. Esto se verá en detalle *infra* (fundamento jurídico N° 3.4.).

[52] Esto ha sucedido en el marco del ECI del sistema penitenciario y carcelario identificado con la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), pues con la Sentencia T-762 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) se decidió proferir nuevas "órdenes generales" (ver punto resolutivo vigésimo segundo y subsiguientes). También es demostrativa la Sentencia T-302 de 2017 (M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez) pues estableció que las "*órdenes que se profieren en esta sentencia deben ser leídas de manera armónica con todos los pronunciamientos que la preceden, en especial la sentencia T-466 de 2016*" (fundamento jurídico N° 9.5.3.).

[53] Aunque, como se advirtió (*supra*, nota al pie N° 42), con la Sentencia T-760 de 2008 no se declaró un ECI en relación con el sistema de salud, sí se dictaron órdenes complejas. No obstante, eso no fue un obstáculo para que los jueces de tutela -incluida la Corte Constitucional- resolvieran casos concretos para garantizar el derecho fundamental a la salud. Otro ejemplo es el de la Sentencia T-197 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), en donde además de reiterar la existencia del ECI declarado en la T-388 de 2013 y adoptar algunas "medidas de mediano plazo", se dictaron órdenes particulares en relación con los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de La Unión, Túquerres, Ipiales, Tumaco y Pasto.

[54] La jurisprudencia constitucional ha sido enfática al referir que la competencia para hacer cumplir los fallos de tutela recae -en principio- en los jueces de primera instancia, debido a que estos funcionarios son los encargados de hacer cumplir las órdenes impartidas, ya sea que provengan de una providencia de segunda instancia o de la revisión que haya realizado la Corte Constitucional. Ver -entre otros- autos A-159 de 2015. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez, fundamento jurídico N° 3; A-104 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N° 4.3.; y A-823 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico Nº 2.1. Esto incluso ha sido aplicado en el marco de los ECI. Así, como ya fue mencionado (*supra*, fundamento jurídico N° 3.2.2.) en la Sentencia T-302 de 2017 (M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez) se decidió que la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha (como juez de primera instancia) sería la competente para supervisar el cumplimiento del fallo y los eventuales incidentes de desacato, sin perjuicio de la posibilidad de la Corte Constitucional de asumir la competencia para asegurar el cumplimiento total o parcial.

desacato, y adoptar las medidas pertinentes. Sin embargo, lo anterior es excepcional y se justifica cuando exista una causa objetiva, razonable y suficiente.[55]

Para cumplir esas funciones, es necesario tener en cuenta 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* proferida para garantizar el goce efectivo del derecho amparado.[56] De esta manera, 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.[57] Por su parte, 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 particular de cada caso, los efectos de la cosa juzgada respecto de ésta tienen unas características especiales en materia de acción de tutela, razón por la cual, las órdenes pueden ser modificadas.[58] Por lo tanto, el juez de tutela podría ajustar la orden cuando es evidente que será *imposible* cumplir lo ordenado. Sin embargo, se debe tratar de una verdadera imposibilidad[59], pues

---

[55] La Corte ha reconocido como justificaciones suficientes cuando: (i) el juez de primera instancia no adoptó las medidas necesarias para presionar la ejecución de la parte resolutiva del fallo de tutela o, cuando las adoptó, pero estas resultaron insuficientes o ineficaces para alcanzar dicho objetivo; (ii) la autoridad desobediente es una Alta Corte, pues las mismas no tienen superior funcional que pueda conocer de la consulta sobre la sanción por desacato; (iii) en presencia de un estado de cosas inconstitucional, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones, de acuerdo con las circunstancias de una situación que se prolonga en el tiempo; o (iv) su intervención sea imperiosa para lograr el cumplimiento del fallo. Ver Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico Nº 4.3.4.6.; y -entre otros- autos A-177 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico N° 1; A-244 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, fundamento jurídico N° 3; A-033 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico N° 7; A-237 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, fundamento jurídico N° 7; A-501 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, fundamento jurídico N° 2; A-123 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico N° 20; y A-506 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico Nº 2.2. En materia de los ECI resalta la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado y del sistema penitenciario y carcelario (existe otra Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008).

[56] Sentencias T-086 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico N° 3.1.; y T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 5.6.; Auto A-320 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 109; Sentencia T-604 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico N° 5.1.; y Auto A-506 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico Nº 3.1.

[57] Autos A-378 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico N° 3.2.3.1.; A-320 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 109; y A-395 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 5.

[58] Sentencia T-086 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico N° 3.1.; y autos A-167 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, fundamento jurídico N° 1.4.3.3.; y A-548 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 31.

[59] Se han establecido los siguientes parámetros: **(1)** La facultad puede ejercerse cuando debido a las condiciones de hecho es necesario modificar la orden, en sus aspectos accidentales, bien porque (a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane; (b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o (c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir. **(2)** La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado. **(3)** Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad. (4) La nueva orden que se profiera, debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz. Ver sentencias T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico N° 4.6.; T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 5.11.1.; T-226 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 43; los autos A-104 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N°4.3.; A-664 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido, fundamentos jurídicos N° 53 a 57; A-164 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 4); y la Sentencia T-233 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, fundamento jurídico N°4.

no cualquier dificultad para cumplir una obligación implica que esta no pueda llevarse a cabo.[60]

3.4. En el presente caso se reiterará lo dispuesto en la Sentencia T-302 de 2017 en tanto no es necesario adoptar órdenes concretas y específicas

De acuerdo con lo expuesto, y tal como ya lo hicieron las salas Segunda[61] y Cuarta[62] de revisión de la Corte Constitucional al resolver acciones de tutela similares, en esta oportunidad no se considera necesario proferir órdenes adicionales[63] (*supra*, fundamento jurídico N° 3.3.5), por cuanto la vulneración del derecho fundamental al agua potable[64] alegada[65] por el accionante se enmarca en el *estado de cosas inconstitucional* identificado en la Sentencia T-302 de 2017 (*supra*, fundamento jurídico N° 3.2.). En particular, porque se denunció la problemática del agua -para consumo humano- de La Guajira, solicitando -en cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la CIDH, principalmente- el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos encaminada a superar de manera definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable en ese Departamento. Como se señaló (*supra*, fundamento jurídico N° 3.2.3.) en la referida providencia la Sala Séptima de Revisión adoptó una serie de órdenes complejas orientadas al cumplimiento de ocho objetivos

---

[60] Sentencias T-086 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico N° 4.1.3.; y T-226 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 43; y Auto A-395 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 6.

[61] Sentencia T-359 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. En esa oportunidad, la Sala Segunda de Revisión estudió la acción de tutela instaurada por quince representantes legales de comunidades indígenas del municipio de Uribia con el fin de solicitar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de proteger los derechos de niñas, niñas y adolescentes de cuatro municipios en los que se encuentran miembros del pueblo indígena Wayúu, gravemente afectados por la carencia de agua potable y la escasez de alimentos. La Sala decidió remitir ese "trámite al seguimiento del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-302 de 2017" (fundamento jurídico N° 55).

[62] Sentencia T-415 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo. La Sala Cuarta de Revisión se pronunció sobre una acción de tutela instaurada en favor de las comunidades indígenas de Warrutou, Warraliet, Juisharou, Topia y Tres Bocas -ubicadas en la jurisdicción del municipio de Uribia (La Guajira)-, con fundamento en que las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y al agua potable (en su faceta subjetiva para consumo humano), como consecuencia de no haber desplegado las acciones necesarias para garantizar el suministro mínimo vital de agua potable (los accionantes también alegaban el incumplimiento de las medidas cautelares de la CIDH. Ver antecedentes N° 3 y 4). La decisión también fue la de reiterar lo dispuesto en la Sentencia T-302 de 2017 en relación con el estado de cosas inconstitucional.

[63] Asimismo, la Sala resalta la labor de los jueces de instancia de verificar -para no adoptar determinaciones contradictorias o descoordinadas- que ya existían decisiones judiciales al respecto (ver *supra*, antecedente N° 3). Lo anterior se verá en detalle en el anexo de esta providencia. Adicionalmente, es necesario precisar que, al momento de proferir las decisiones de instancia (26 de octubre de 2017 y 13 de diciembre de 2017, respectivamente), todavía no se conocía el contenido de la Sentencia T-302 de 2017, por cuanto la misma solo fue publicada hasta el 6 de junio de 2018.

[64] En varias oportunidades la Corte Constitucional ha determinado que el derecho al agua es un derecho fundamental que tiene tres componentes: (*i*) la *disponibilidad*, que exige que el abastecimiento sea continuo y suficiente para los usos personales y domésticos; (*ii*) la *calidad*, que requiere que el agua sea salubre y no contenga elementos químicos o residuos tóxicos que amenacen la salud de las personas; y (*iii*) la *accesibilidad*, que implica que la población debe contar con un alcance físico de los servicios e instalaciones del agua. Además, esta accesibilidad debe ser económica, es decir, los costos y cargos para el abastecimiento del agua deben ser asequibles, debe observar el principio de no discriminación y se debe garantizar el acceso a la información sobre el suministro del agua. Ver -entre otras- las sentencias T-256 de 2015. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez, fundamentos jurídicos N° 71 a 74; T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, fundamento jurídico N° 6.3.1.; y T-415 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamentos jurídicos N° 84 a 87.

[65] Aunque el accionante también alegó la vulneración del derecho fundamental al debido proceso por el no acatamiento de las medidas cautelares proferidas por la CIDH, en esta oportunidad no se considera que se presente tal afectación, en la medida que -por su complejidad- la satisfacción de las mismas dependerá del cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017.

mínimos constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua.

Por lo tanto, en este caso también se concederá la tutela del derecho fundamental al agua potable (en su faceta subjetiva para consumo humano)[66], revocando las decisiones de instancia que declararon la improcedencia de la acción de tutela, ordenando **(*i*)** a las autoridades accionadas dentro de este trámite divulgar esta Sentencia dentro del Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas que deberá constituirse en cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017, de forma tal que todos los órganos que lo componen conozcan la decisión (ello no obsta para que las entidades accionadas actúen antes de la implementación de dicho mecanismo); **(*ii*)** remitir copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus funciones y competencias, realicen el respectivo seguimiento y acompañamiento; **(*iii*)** remitir copia de esta providencia a la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, encargada de realizar el seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017; **(*iv*)** librar, a través de la Sala Disciplinaria de la Seccional de La Guajira del Consejo Superior de la Judicatura, que se realicen las notificaciones correspondientes, señalando -específicamente- que con la Sentencia T-302 de 2017 se declaró un estado de cosas inconstitucional en el acceso al agua, la alimentación y la salud de los niños y niñas del pueblo indígena Wayúu, razón por la cual la situación debe ser atendida conforme con lo dispuesto en esa providencia. También **(*v*)** se advertirá a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que, en lo sucesivo, dé estricto cumplimiento a los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991 respecto de la remisión de los expedientes de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.[67]

III. DECISIÓN

En virtud de la coherencia por la que debe propender el ordenamiento jurídico, las decisiones judiciales deben ofrecer garantías de certeza y uniformidad. Por tanto, es importante que -en el marco de una situación estructural- los jueces de tutela no adopten decisiones contradictorias o desarticuladas, razón por la que pueden -entre otras opciones- (*i*) reiterar las órdenes complejas ya dictadas; (*ii*) si es necesario, proferir nuevas órdenes complejas complementarias, siempre que sean coordinadas con las principales; o (*iii*) adoptar -si la situación lo amerita- órdenes *inter partes* respecto de casos individuales.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

---

[66] Ver sentencias T-359 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, primer punto resolutivo; y T-415 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo, segundo punto resolutivo.

[67] Esto, porque como se señaló (*supra*, antecedente N° 3, nota al pie N° 11. Ver también *infra* los puntos I.4.3. y I.4.4. del anexo) a pesar que el fallo de segunda instancia fue proferido el 13 de diciembre de 2017 y notificado el 18 de abril de 2018, solo fue remitido a la Corte Constitucional el 29 de octubre de 2018, siendo recibido el 16 de noviembre de 2018 por la Secretaría General de la Corporación.

PRIMERO.- REVOCAR la Sentencia proferida por la Sala Disciplinaria de la Seccional de La Guajira del Consejo Superior de la Judicatura y confirmada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; y, en consecuencia, **TUTELAR** el derecho fundamental al agua potable (en su faceta subjetiva para consumo humano) de los niños, niñas y adolescentes y de las madres gestantes del pueblo Wayúu, de conformidad con lo establecido en la Sentencia T-302 de 2017, que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la materia.

SEGUNDO.- ORDENAR a las autoridades accionadas dentro de este trámite divulgar esta Sentencia dentro del Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas que deberá constituirse en cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017, de forma tal que todos los órganos que lo componen conozcan la decisión. Lo anterior no impide que las entidades accionadas actúen antes de la implementación de dicho mecanismo.

TERCERO.- REMITIR copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus funciones y competencias, realicen el respectivo seguimiento y acompañamiento.

CUARTO.- REMITIR copia de esta providencia a la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, encargada de realizar el seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017.

QUINTO.- ADVERTIR a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que, en lo sucesivo, dé estricto cumplimiento a los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991 respecto de la remisión de expedientes de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

SEXTO.- LIBRAR, a través de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 y **DISPONER**, mediante la Sala Disciplinaria de la Seccional de La Guajira del Consejo Superior de la Judicatura, que se realicen las notificaciones correspondientes, señalando -específicamente- que con la Sentencia T-302 de 2017 se declaró un estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos fundamentales al acceso al agua, la alimentación y la salud de los niños y niñas del pueblo indígena Wayúu, razón por la cual la situación debe ser atendida conforme con lo dispuesto en esa providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ÍNDICE T-7098674

SENTENCIA.....1

I. ANTECEDENTES.....2

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.....3

1. Competencia.....3

2. Planteamiento de los problemas jurídicos y estructura de la decisión.....3

3. Análisis del caso concreto. Reiteración del *estado de cosas inconstitucional* constatado en la Sentencia T-302 de 2017.....4

3.1. Análisis de procedencia.....4

3.2. La Sentencia T-302 de 2017 5

3.3. La necesidad e importancia de adoptar decisiones coherentes en el marco de situaciones estructurales con órdenes judiciales complejas.....8

3.4. En el presente caso se reiterará lo dispuesto en la Sentencia T-302 de 2017 en tanto no es necesario adoptar órdenes concretas y específicas..13

III. DECISIÓN 14

RESUELVE 14

ANEXO.....19

I. ANTECEDENTES 19

1. Hechos.....19

2. Acción de tutela instaurada 21

3. Trámite, admisión y respuesta de las accionadas.....23

4. Decisiones objeto de revisión.....27

II. SITUACIONES EN LAS QUE SE HA UTILIZADO EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL PARA ESTUDIAR VULNERACIONES DE DERECHOS FUNDAMENTALES 29

1. Sentencia SU-559 de 1997. Docentes departamentales, distritales y municipales.....29

2. Sentencia T-068 de 1998. Cajanal 30

3. Sentencia T-153 de 1998. Personas privadas de la libertad, primer ECI 31

4. Sentencia SU-250 de 1998. Sistema notarial.....32

5. Sentencia T-289 de 1998. Docentes (Ciénaga).....33

6. Sentencia T-559 de 1998. Pensionados (Chocó) 33

7. Sentencia T-590 de 1998. Defensores de derechos humanos.....33

8. Sentencia T-525 de 1999. Pensionados (Bolívar).....33

9. Sentencia T-606 de 1999. Pensionados (Montería) 34

10. Sentencia SU-090 de 2000. Pensionados (Chocó).....34

11. Sentencia T-025 de 2004. Población desplazada.....34

12. Sentencia T-234 de 2012. Situación de las víctimas en el país por la vulneración de sus derechos.....35

13. Auto A-110 de 2013. Colpensiones.....36

14. Sentencia T-388 de 2013. Personas privadas de la libertad, segundo ECI.....36

15. Sentencia T-302 de 2017. Pueblo Wayúu de La Guajira.....38

ANEXO T-7.098.674

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El 6 de octubre de 2017, Edwin José López Fuentes, Procurador Judicial I para Asuntos Administrativos de Riohacha, instauró acción de tutela[68] contra el Congreso de la República, la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Departamento de La Guajira, los municipios de Albania, Barrancas, Distracción, Fonseca, Hato Nuevo, Maicao, Manaure, Uribia y San Juan del Cesar (La Guajira), Aguas de la Península S.A. ESP, Aguas del Sur de La Guajira S.A. ESP, Carbones del Cerrejón Limited y el Consorcio Unión Temporal Agua para La Guajira. Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

1.1. La Guajira es un departamento con una crisis humanitaria sistémica[69] relacionada -entre otras- con la pobreza, pobreza extrema y problemáticas de salud y nutrición[70] (v.gr. altos índices de mortalidad asociada a la desnutrición, mortalidad materna, mortalidad perinatal, morbilidad materna extrema, y de niños, niñas y adolescentes con "*Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) o Infección Respiratoria Aguda* (IRA)[71]").

1.2. El accionante manifestó que muchos de esos factores están relacionados con el déficit de agua en el departamento, el cual se debe -principalmente- a problemas de **(*i*)** calidad (v.gr. fuentes de agua no segura, lo que incrementa el riesgo de contraer enfermedades como cólera y diarrea); **(*ii*)** cobertura (v.gr. baja capacidad institucional e infraestructura insuficiente, aunado a la "*brecha abismal*"[72] entre el acceso a agua potable entre las zonas urbanas y rurales siendo las zonas más afectadas la media y alta Guajira, donde predomina la población indígena); y **(*iii*)** el uso diferente del consumo humano, pues -señala- el agua se utiliza para la explotación de carbón y de actividades agropecuarias (v.gr. cultivos de arroz, plátano palma de aceite y ganadería[73]).

En particular, sostuvo al respecto que, sin desconocer sus reconocimientos y certificaciones, es necesario determinar la responsabilidad de la empresa Carbones del Cerrejón Limited en la escasez del agua para establecer cómo podría ayudar a solucionar dicho fenómeno (no basta la provisión de carrotanques). Esto, en la medida que produce desechos anuales de más de 220 millones de metros cúbicos, ha aumentado el vertimiento de residuos a los ríos

---

[68] Cuaderno 1, folio 1 a 59.
[69] *Ibidem.*, folio 5.
[70] *Ibidem.*, folio 13.
[71] *Ibidem.*, folio 14.
[72] *Ibidem.*, folio 3.
[73] *Ibidem.*, folio 21.

de la región ("*de 1352 metros cúbicos en el 2008 a 3124 en 2009*"), consume cinco mil millones de litros de agua al año, que equivalen a 17 millones de litros de agua diarios, mientras que una persona de la zona solo consume 0.7 litros por día.[74]

Agregó que, aunque "*la empresa ha reportado que el 90% de su consumo de agua diario corresponde a agua de baja calidad proveniente principalmente de los mantos de carbón y de aguas lluvias, que no es apta para consumo humano, animal o para riego de cultivos, según voces especializadas, la sustracción de esta gran cantidad de agua diariamente de un ecosistema naturalmente seco tiene gran impacto ambiental* (…)."[75]

1.3. Por otro lado, el accionante advirtió que, pese a los esfuerzos desplegados por las diferentes autoridades, la situación sigue siendo crítica. Resaltó que, debido a lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó -mediante Resolución 060 de 2015- *medidas cautelares* en favor del pueblo Wayúu para que pudieran tener, a la mayor brevedad posible -entre otros derechos- acceso al agua potable de manera sostenible y suficiente, para la subsistencia de niños, niñas y adolescentes; medidas que fueron ampliadas el 26 de enero de 2017 (Resolución 51 de 2017) en favor de "*las mujeres gestantes y lactantes de la comunidad Wayúu en los municipios de Manaure, Uribia y Riohacha*."

1.4. Expresó que le corresponde al Estado colombiano -en su conjunto- la solución de la necesidad insatisfecha de agua potable, lo cual es "*previsible y resistible*", por lo que ha debido adoptar "*un conjunto complejo y coordinado de acciones en defensa de los derechos fundamentales del pueblo wayuu* (sic)."[76] Sin embargo, resaltó que no existe una estrategia coordinada desde las instituciones competentes.

Así, concluyó que no se está "*en presencia de un estado de cosas normales sino ante una crisis humanitaria que conforme muchas instancias, constituye un Estado de Cosas Inconstitucional,* (…) *lo que pone en riesgo la supervivencia de las comunidades* (…)" por lo que se deben brindar "*soluciones estructurales oportunamente*."[77]

En concreto, precisó que "*la no ejecución de la Fase II del proyecto multipropósito del Río Ranchería en el componente del Acueducto Regional, no solo ha impedido el logro* (…) *[del] abastecimiento de agua a varios municipios sino que tal omisión estatal, ha vulnerado y continúa vulnerando los derechos fundamentales al agua potable de las comunidades indígenas wayuu* (…)."[78]

---

[74] *Ibidem.*, folio 12.
[75] *Idem*.
[76] *Ibidem.*, folio 22.
[77] *Ibidem.*, folio 23.
[78] *Ibidem.*, folio 24.

Por ende, debería darse cumplimiento a "*la sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia* (…), *que ordena a la Presidencia de la República coordinar las gestiones y esfuerzos que se requieran para solventar la crisis humanitaria acaecida en el departamento de La Guajira, resaltando, lo dispuesto en el fallo de primera instancia de tomar medidas inmediatas para que las comunidades beneficiarias puedan tener a la brevedad posible, acceso al agua potable y salubre de manera sostenible y suficiente* (…)."[79]

En relación con este último punto, advirtió que "*la construcción del Acueducto Regional* (…) *si bien, es una medida estructural que, coadyuvará en la solución de la crisis, no está previsto, para darle agua a las zonas rurales dispersas, especialmente, de los municipios de Uribia, Manaure y Maicao, no obstante, se constituye en un punto de partida crucial para comenzar a brindarle más apoyo a las comunidades indígenas dispersas; sería importante, que se propiciara en este proyecto o en otros, el estudio y puesta en marcha de acueductos a menor escala, para surtir de agua a grupos de comunidades cercanas*."[80]

2. Acción de tutela instaurada

El accionante consideraba que las accionadas vulneraban los derechos fundamentales al debido proceso -por el no acatamiento efectivo de las medidas cautelares decretadas por la CIDH- y al agua de los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes y lactantes del pueblo Wayúu.

Presentó -*in extenso*- unas consideraciones sobre (*i*) el acceso al agua en el derecho internacional convencional sobre derechos humanos[81]; (*ii*) el reconocimiento del derecho al agua en el *soft law*[82]; (*iii*) la jurisprudencia internacional y la tutela del acceso al agua[83]; (*iv*) el derecho al agua en la jurisprudencia de la Corte Constitucional[84]; (*v*) la jurisprudencia constitucional sobre la tutela del goce efectivo del derecho fundamental al agua[85]; y (*vi*) la jurisprudencia relacionada con la crisis humanitaria de La Guajira.[86]

Luego, señaló que la acción de tutela es procedente porque, a pesar de los esfuerzos desplegados por diferentes autoridades y la existencia de otras decisiones judiciales (v.gr. sentencia T-256 de 2015 y T-466 de 2016), lo anterior ha sido insuficiente, por lo que se requiere que el Estado -en su conjunto- implemente con urgencia medidas estructurales para garantizar el derecho

[79] *Idem.* Lo anterior, haciendo alusión a las sentencias de tutela de instancia dictadas en el marco del expediente T-5.697.370, el cual culminó con la expedición de la Sentencia T-302 de 2017 (M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez).
[80] *Ibidem.*, folio 25.
[81] *Ibidem.*, folios 27 a 29.
[82] *Ibidem.*, folios 29 a 31.
[83] *Ibidem.*, folios 31 a 32.
[84] *Ibidem.*, folios 32 a 34.
[85] *Ibidem.*, folios 34 a 39.
[86] *Ibidem.*, folios 39 a 52. En el último acápite se refiere -entre otras- a las sentencias de tutela de instancia dictadas en el marco del proceso del expediente T-5.697.370 (ver *supra* nota al pie N° 79).

fundamental al agua potable del pueblo Wayúu pueda obtener agua. En consecuencia, solicitó[87] que:

1. Se ordene el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos encaminada a superar de manera definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable en La Guajira, que incluya la culminación del proyecto multipropósito del Río Ranchería, en el componente del acueducto regional o subregional.

2. Subsidiariamente, se ordene al DAPRE que coordine con entidades públicas y privadas la inclusión del proyecto del acueducto regional o subregional en la *Alianza por el Agua y por la Vida*.

3. Se ordene al DAPRE que coordine con las entidades demandadas que incluya el proyecto del acueducto subregional en el próximo Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCADS) departamental o regional, en aras de que se defina la segunda fase del proyecto multipropósito en el componente del acueducto Regional o subregional para que, parcial o totalmente, se financie con recursos del Sistema General de Regalías.

4. Se conmine al DAPRE que, en los términos de la Sentencia T-466 de 2016, lidere la formulación de un tercer documento CONPES que establezca una política de acceso al agua que permita el uso y goce de las aguas del Río Ranchería por parte de los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes y lactantes de la Comunidad Wayúu.

5. Se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Gobernación de La Guajira, las alcaldías municipales accionadas, Carbones del Cerrejón Limited y demás entidades competentes que, dentro del plan ordenado en la Sentencia T-256 de 2015, se incluya como proyecto esencial la culminación del acueducto subregional del Río Ranchería.

6. Se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Gobernación de La Guajira la inclusión -total o parcial- en el Plan Departamental de Agua (PDA) la culminación del acueducto subregional del Río Ranchería, en aras de que se garantice progresivamente el derecho al agua de las comunidades beneficiarias de las medidas cautelares de la CIDH y agilizar los demás proyectos establecidos en el Programa Agua para la Prosperidad (PAP) y el PDA.

7. Se ordene a Aguas de la Península S.A. ESP que remita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con copia a la Gobernación de La Guajira, todo lo relacionado con los estudios y diseño del acueducto regional, de acuerdo con lo acordado en el Convenio 259 de 2008, suscrito con el Departamento de La Guajira y los municipios de Maicao y Fonseca.

[87] *Ibidem.*, folios 25 a 27.

8. Se exhorte a la Contraloría General de la Republica para que realice un estricto seguimiento, asegure que la entrega y correcto funcionamiento de los recursos destinados para el PAP, el PDA, y los ejecutados en los OCADS relacionados con el Departamento de La Guajira, específicamente con la ejecución del proyecto del acueducto subregional del Río Ranchería.

9. Se adopten las demás medidas consideradas por el juez constitucional.

3. Trámite, admisión y respuesta de las accionadas

3.1. El 6 de octubre de 2017, la acción de tutela fue repartida al Magistrado Hernán Reina Caicedo de la Sala Disciplinaria de la Seccional de La Guajira del Consejo Superior de la Judicatura.[88] No obstante, el mismo presentó impedimento el 9 de octubre de 2017[89], el cual se declaró fundado el 11 de octubre de 2017.[90] El asunto le fue asignado a la Magistrada Ana Tulia Lamboglia Rodríguez, quien ese mismo día profirió el Auto admisorio[91] -ordenando notificar a las accionadas- y, el 19 de octubre de 2017, vinculó a la Corporación Autónoma Regional de La Guajira.[92]

3.2. Transcurrido el término otorgado en el Auto admisorio (1 día), solo se presentaron las siguientes respuestas:

3.2.1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicó[93] que debía ser desvinculada porque no tiene competencia para dar respuesta a las pretensiones presentadas. Esto, en tanto sus funciones se circunscriben a brindar asesoramiento, acompañamiento y capacitación a las entidades territoriales que, de acuerdo con el artículo 278 de la Constitución Política, son autónomas e independientes. Además, sostuvo que en otras decisiones judiciales (como las sentencias T-256 de 2015 y T-2019-00079 -proferida el 2 de mayo de 2016 por el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira-) ya se habían abordado los temas señalados por el accionante para superar en forma definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable en el Departamento de La Guajira.

3.2.2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio señaló[94] que ha venido cumpliendo con sus funciones, "*proyectando un trabajo conjunto con el Gobierno Nacional y en espera de la participación de los municipios vinculados al PAD-PDAG*"[95]. Agregó que la problemática se presenta sobre todo en la Alta y Media Guajira, y que -al respecto- además de la optimización o construcción de plantas de tratamiento de agua potable, se construirían seis

[88] *Ibidem.*, folio 60. Fundamentó su impedimento en que es titular del derecho de propiedad de unos territorios que están destinados al cultivo de arroz y se benefician del riego derivado del Río Ranchería, por lo que tiene un interés en la actuación procesal.
[89] *Ibidem.*, folios 62 a 63.
[90] *Ibidem.*, folios 73 a 74.
[91] *Ibidem.*, folios 76 a 81
[92] *Ibidem.*, folio 263.
[93] Cuaderno 1, folios 210 a 236. Respuesta presentada el 18 de octubre de 2017.
[94] *Ibidem*., folios 205 a 209. Respuesta presentada el 18 de octubre de 2017.
[95] Planes Departamentales para el manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento, y Plan Departamental de Agua Potable y Saneamiento Básico (*ibidem*, folio 206).

pilas públicas con el fin de garantizar la disponibilidad del líquido en todo el territorio, cuya ubicación está definida y socializada.

Así, con la entrada en operación del sistema compuesto por tratamiento y pilas públicas se espera atender a 2016 rancherías (12.935 personas aproximadamente), las cuales están plenamente identificadas y georreferenciadas. Por otra parte resaltó que la Administración Temporal para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, en el Comité Directivo Nº 38 -celebrado el 31 de julio de 2017- aprobó la asignación de mayores recursos para los rubros de pre inversión e inversión en áreas rurales en el Plan General Estratégico de Inversiones 2017-2019, a fin de fortalecer el apoyo a los municipios para el proceso de formulación de proyectos de obtención de agua en comunidades rurales dispersas.

3.2.3. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó[96] que, teniendo en cuenta que la parte accionante formula pretensiones relacionadas con actuaciones que no corresponden exclusivamente a la órbita de las competencias de esa entidad, la acción de tutela debe ser desestimada.

Ligado a esto, sostuvo que "*la obligación y función en la adopción de políticas y toma de decisiones* (…) *inicialmente corresponden a las entidades y autoridades del orden territorial del Departamento de la* (sic) *Guajira, y más concretamente al Departamento Administrativo de la* (sic) *Guajira, ente que tiene a su cargo la proyección de los presupuestos públicos* (…)".[97]

Finalmente, destacó que "*la garantía del derecho a la alimentación o el auto sostenimiento de las comunidades no es el objetivo último de los instrumentos de la Política Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, para ello existen otras entidades que por su misión institucional les corresponde y además cuenta con los instrumentos adecuados para atender prioritariamente a este tipo de demandas en el territorio Nacional.*"[98]

3.2.4. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) expresó[99] que la acción de tutela debía declararse improcedente por cuanto existía otro mecanismo para verificar el efectivo cumplimiento y avance de gestión del Gobierno Nacional frente a la crisis humanitaria de agua en La Guajira. Específicamente, el incidente de desacato respecto de las sentencias de tutela que se han proferido al respecto[100], y las cuales vienen siendo acatadas por el Gobierno, pues -entre otras- impulsó la *Alianza por el Agua y la Vida*, enfocada en tres objetivos para 2018: (1) duplicar la cobertura de agua en la zona rural de la Alta Guajira, (2) incrementar en 50% la cobertura de programas de seguridad alimentaria, y (3) atender al 100% de los niños identificados con

---

[96] Cuaderno 2, folios 19 a 26. Respuesta presentada el 23 de octubre de 2017.
[97] *Ibidem*., folio 24.
[98] *Ibidem*., folio 26.
[99] *Ibidem*., folios 1 a 10. Respuesta presentada el 20 de octubre de 2017.
[100] Enunció las sentencias T-256 de 2015 y T-466 de 2016 de la Corte Constitucional, de 27 de julio de 2016 de la Corte Suprema de Justicia, de 18 de mayo de 2017 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de 24 de agosto de 2016 del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y de 14 de septiembre de 2016 del Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira.

desnutrición aguda. Para ello, el Gobierno Nacional asumió de manera temporal la administración de recursos del Sistema General de Participaciones -debido a la crisis de corrupción e indebida administración de los recursos públicos- para los sectores salud, educación, alimentación escolar, agua potable y saneamiento básico, con el objetivo de sanear el Departamento y garantizar la contratación y puesta en marcha de los programas sectoriales.

3.2.5. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) solicitó[101] ser desvinculada y que se declare la improcedencia de la acción de tutela, porque el diseño de la política pública reclamada por el accionante no le corresponde, pues esa función -de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993- le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Además, resaltó que aguas debajo de la represa El Cercado existe una gran cantidad de canales y acequias de beneficiarios particulares, que derivan el agua el Río Ranchería para inundar los cultivos de arroz que se han venido incrementando desde la construcción del embalse. No obstante, la ADR adujo que esas prácticas no son su responsabilidad ni del proyecto. También aclaró que la represa no es usada para la explotación de minas de carbón.

Finalmente, la entidad manifestó que, en aras de diseñar y formular una política pública en materia de recursos hídricos, estará dispuesta a participar en coordinación con las demás entidades competentes.

3.2.6. El Municipio de Distracción (La Guajira) indicó[102] que carece de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no está facultado para adoptar decisiones respecto de la represa El Cercado. Agregó que su sector sureño no sufre la escasez crítica, como sucede en la Media o Alta Guajira.

3.2.7. Aguas de la Península S.A. ESP señaló[103] que la situación denunciada por el accionante no "*están en el soporte directo de [sus] soluciones.*"

3.2.8. Aguas del Sur de La Guajira S.A. ESP manifestó[104] que no se opone a la prosperidad de la acción de tutela, "*con la expresa solicitud de que a la sociedad anónima* (…) *no se imparta orden alguna en el fallo que eventualmente proteja los derechos fundamentales invocados, pues no está obligada por la Constitución, por la ley o por el CONTRATO DE OPERACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO a asumir obligaciones de cargo de las entidades estatales; excepto que se le contrate para dichos cometidos.*"[105]

3.2.9. El apoderado de Carbones del Cerrejón Limited expresó[106] que dicha sociedad debía ser desvinculada del trámite de tutela. Para fundamentar lo anterior se refirió a:

---

[101] Cuaderno 1, folios 197 a 202. Respuesta presentada el 17 de octubre de 2017.
[102] *Ibidem*., folios 136 a 138. Respuesta presentada el 20 de octubre de 2017.
[103] *Ibidem*., folios 288 a 292. Respuesta presentada el 31 de octubre de 2017.
[104] Cuaderno 2, folios 34 a 49. Respuesta presentada el 23 de octubre de 2017.
[105] Cuaderno 2, folio 48.
[106] Cuaderno 1, folios 145 a 196. Respuesta presentada el 17 de octubre de 2017.

(*i*) *Los yerros en la selección de la acción*: sorprende que la pretensión de la acción de tutela sea que se dicte una sentencia estructural, "*ya de por sí exóticas*".[107] Así, por la naturaleza de las peticiones y la existencia de leyes y actos administrativos que ampara el conjunto de derechos invocados, no es la tutela el instrumento idóneo para su realización efectiva, sino la acción de cumplimiento. Además, indicó que para ese momento la Corte Constitucional se encontraba estudiando una acción de tutela sobre hechos análogos, incluida la problemática del agua potable al interior del Departamento de La Guajira (expediente T-5.697.370[108]), "*siendo esta una eventual condición de cosa juzgada y/o prejudicialidad. Debe resaltarse que la Procuraduría General, en ese caso, solicitó la declaratoria del estado de cosas inconstitucional*".[109]

(*ii*) *La impertinencia de accionar contra Cerrejón por la prestación de servicios públicos*: la empresa como organización privada no puede asumir las deficiencias del Estado en materia de prestación de servicios públicos, pues es este, de acuerdo con los artículos 311, 356, 365 y 366 de la Constitución Política, el responsable de garantizarlos.

(*iii*) *Los impactos económicos de la operación minera en la región y el uso racional del agua*: la actividad minera la realiza con los más altos estándares de la industria a nivel mundial, bajo el enfoque de minería responsable y estrictos lineamientos técnicos. Resaltó que la mina de Cerrejón se encuentra ubicada en la media-baja Guajira, y que la empresa es solo una usuaria más de del Río Ranchería, pues la CAR de La Guajira ha otorgado concesiones a distintos usuarios por un total de 17,235 litros por segundo, de los cuales el sector agrícola ocupa el 86.5%, el pecuario el 6%, el doméstico el 5.7%, mientras que la minería alcanza el 1,8%, usando tan solo el 11,8% de esa cifra. Agregó -entre otras cuestiones- que, contrario a lo afirmado por el accionante, su actuar no se circunscribe a la provisión de agua ocasional a través de carro tanques, sino también al diseño e implementación de respuestas efectivas y sostenibles a la problemática y a las necesidades de la población circundante a sus operaciones. Para ejemplificar lo anterior, señaló que "*adelanta una gestión integral[110] en torno al agua a través de la cual, contribuye al acceso adecuado al líquido y saneamiento con la implementación de medidas de eficiencia y reciclaje de residuos; el aumento de la oferta local del agua con la construcción de soluciones de infraestructura comunitaria; y la responsable obtención y captación de agua, además del monitoreo periódico de las fuentes hídricas.*"[111]

3.2.10. La Corporación Autónoma Regional de La Guajira solicitó[112] ser desvinculada, en la medida que no es la responsable por la vulneración de

---

[107] *Ibidem.*, folio 145.
[108] Ver *supra* nota al pie N° 79.
[109] Cuaderno 1, folio 146.
[110] Basada en el uso eficiente del agua (de la que utiliza, solo el 7% es de alta calidad, destinada -en su mayoría- para el consumo humano de los 12.000 trabajadores y contratistas), enfoque de protección de cuencas hidrográficas y participación en soluciones de agua para las comunidades.
[111] *Ibidem.*, folio 149.
[112] Cuaderno 2, folios 57 a 71. Respuesta presentada el 24 de octubre de 2017.

derechos fundamentales señalada por el accionante. Agregó que "(…) *históricamente ha venido supliendo el déficit en esa materia en que las demás entidades territoriales del Departamento tienen inmersos a sus habitantes*, (…) *ha cumplido a cabalidad en todo lo de su competencia en materia de protección, conservación y abastecimiento, dentro de las cuales están, las competencias ejercidas con ocasión o en razón de lo relacionado con la represa del Rio* (sic) *Ranchería, iniciando por la expedición de la licencia, la expedición del Plan de ordenamiento territorial del Manejo de la cuenta -PONCAT-, la expedición del plan de ordenamiento territorial del Recurso Hídrico, las restricciones en la utilización de los caudales de agua de uso público que discurren por el Departamento de la* (sic) *Guajira, las restricciones al uso y aprovechamiento del recurso hídrico en el Departamento de la* (sic) *Guajira* (…)."[113]

Además, sostuvo que por el incumplimiento de las entidades que sí son competentes y responsables, "*están generando un estado de cosas inconstitucional, que genera muerte de niños y priva de la efectividad de los derechos fundamentales de estos cuando es el deber de un estado* (sic) *hacerlos prevalentes, y genera además las condiciones actuales de falta de agua y acceso al agua en el Departamento de la* (sic) *Guajira y más específicamente en Resguardo Alta y Media Guajira que comprende los municipios de RIOHACHA-URIBIA-MANAURE Y MAICAO que son los Municipios* (sic) *que están siendo objeto de la protección de las medidas cautelares de la CIDH, aun cuando, la falta de agua potable es algo que tienen en común todos los municipios de la* (sic) *Guajira*."[114]

3.2.11. Adicionalmente, el 20 de octubre de 2017 intervino el ciudadano Rafael Antonio Freyle Brochero[115] para coadyuvar la acción de tutela.

4. Decisiones objeto de revisión

4.1. El 26 de octubre de 2017, la Sala Disciplinaria de la Seccional de La Guajira del Consejo Superior de la Judicatura[116] declaró improcedente la acción de tutela.

Esto, porque -en relación con la violación del derecho fundamental al debido proceso invocada por el accionante- operó el fenómeno de la cosa juzgada en tanto ya han sido proferidas otras sentencias sobre "*la protección de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes y otros miembros de la comunidad étnica wayúu* (…) *en los que se han contemplado los derechos aquí invocados*"[117], e incluso otras que han adoptado medidas específicas en materia de protección "*al derecho al agua respecto del pueblo Wayúu en general, pero*

[113] *Ibidem.*, folio 68.
[114] *Ibidem.*, folio 69.
[115] Cuaderno 1, folios 266 a 270.
[116] Cuaderno 2, folios 171 a 200.
[117] *Ibidem.*, folio 192. En particular, señaló las sentencias T-466 de 2016 de la Corte Constitucional, 002-2016-0003 del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Riohacha, y 2016-000373, 2016-00389 y 2016-00410 de la Sala Disciplinaria de la Seccional de La Guajira del Consejo Superior de la Judicatura.

especialmente respecto de la niñez".[118] En consecuencia, la vía para hacer cumplir esos fallos no es otra acción de tutela sino el incidente de desacato.[119]

Además, como se alegó la protección "*del derecho al agua, afectado por la no construcción del acueducto regional y subregional que constituye la segunda etapa del megaproyecto multipropósito del Río Ranchería*"[120], "*lo requerido por el accionante configura un real derecho colectivo* (…) *en consecuencia, la acción popular* (…) *surge como un mecanismo idóneo* (…)."[121]

4.2. Esta decisión fue impugnada el 1 de noviembre de 2017 por el accionante[122], quien manifestó que (*i*) no operaba la cosa juzgada porque -entre otras razones- la Sentencia T-256 de 2015 es anterior a las medidas cautelares de la CIDH, y (*ii*) el derecho al agua potable es fundamental, el cual es susceptible de ser tutelado mediante la acción de tutela.

Por su parte, el 27 de noviembre de 2017 intervino Carbones del Cerrejón Limited[123] para solicitar que se confirmara en su integridad el fallo de la Sala Disciplinaria de la Seccional de La Guajira del Consejo Superior de la Judicatura.

4.3. La decisión de primera instancia fue confirmada el 13 de diciembre de 2017 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura[124], por las mismas razones esbozadas por el *A quo*.[125] Esta decisión fue notificada mediante oficios de 18 de abril de 2018.[126] Sobre la misma se presentaron el salvamento de voto de la Magistrada Magda Victoria Acosta Walteros[127] y las aclaraciones de voto de las magistradas Julia Emma Garzón de Gómez[128] y María Lourdes Hernández Mindiola.[129]

---

[118] *Ibidem.*, folio 193. Haciendo alusión a las sentencias T-256 de 2015 de la Corte Constitucional, y 2016-01719 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. El *A quo* resaltó que en la última providencia también se fundamentó en las medidas cautelares decretadas por la CIDH. Respecto de la primera providencia destacó que, en ella, la Corte Constitucional abordó la vulneración al derecho fundamental al agua potable de miembros de la comunidad ancestral de negros afrodescendientes de los corregimientos de Patilla y Chancleta del Municipio de Barrancas, haciendo extensivo el amparo constitucional a las comunidades indígenas y tribales de La Guajira en virtud del derecho a la igualdad. Además, que con esa decisión ya existe un "*derecho reconocido y declarado en lo tocante al diseño de una política pública en materia de recursos hídricos que solucione en forma definitiva la problemática de abastecimiento de agua en el Departamento de La Guajira*" (*ibidem.*, folio 195). Adicionalmente, resaltó que las órdenes proferidas son de carácter "sistemático", por lo que su cumplimiento es progresivo.

[119] *Ibidem.*, folio 196.

[120] *Idem*.

[121] *Ibidem.*, folios 199 y 200.

[122] *Ibidem*., folios 278 a 303.

[123] Cuaderno 3, folios 55 a 70.

[124] *Ibidem*., folios 5 a 53.

[125] No obstante, en relación con la segunda razón para declarar la improcedencia sostuvo que "*en cuanto a la iniciación del proyecto multipropósito del Rio* (sic) *Ranchería que también se pretende con esta acción, se comparte la posición de instancia, en el sentido de que el mecanismo idóneo para tal efecto es la acción de grupo en la medida que se trata a no dudarlo de una petición a efectos de satisfacer un derecho colectivo que no involucra directamente los intereses del actor*" (*ibidem*., folio 52).

[126] *Ibidem.*, folios 85 a 127.

[127] *Ibidem*., folios 129 a 134. Según consta en el folio 128, el expediente pasó a su despacho el 27 de abril de 2018.

[128] *Ibidem*., folios 136 a 138. En el folio 135 se observa que el expediente le fue remitido el 28 de septiembre de 2018.

[129] *Ibidem*., folios 145 y 146. De acuerdo con el folio 144, el expediente fue enviado a ese despacho el 10 de octubre de 2018.

4.4. Mientras se notificaba la decisión y se presentaban el salvamento de voto y las aclaraciones de voto, el accionante presentó dos peticiones a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, solicitando información sobre el estado del proceso y la remisión del expediente a la Corte Constitucional.

La primera fue radicada el 11 de septiembre de 2018[130], la cual fue respondida el 17 de 2018[131] indicándole que la acción de tutela fue "*fallada en Sala 104 del 13 de diciembre de 2017, decisión notificada al Ministerio Público a través de telegrama MCMG 12074 del 18 de abril de 2018. // Asimismo* (…) *las diligencias adelantadas dentro del trámite tutelar antes referido se encuentran para Salvamento de Voto desde el día 27 de abril de 2018 al Despacho de la Honorable Magistrada Magda Victoria Acosta Walteros.*"

La segunda fue presentada el 19 de septiembre de 2018[132], a la que se dio respuesta el 18 de octubre de 2017[133], señalándole que "*en la fecha se encuentra al despacho de la doctora MARÍA LOURDES HERNÁNDEZ MINDIOLA, surtiendo el trámite de Aclaración de Voto.*"

Como ya se señaló (*supra*, nota al pie N° 11), el expediente fue remitido a la Corte Constitucional el 29 de octubre de 2018[134], siendo recibido el 16 de noviembre de 2018 por la Secretaría General de la Corporación.[135]

II. SITUACIONES EN LAS QUE SE HA UTILIZADO EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL PARA ESTUDIAR VULNERACIONES DE DERECHOS FUNDAMENTALES[136]

En el presente acápite se señalarán -de manera cronológica- las quince ocasiones en las que la Corte ha usado el ECI para declarar su existencia respecto de catorce de esas situaciones.[137]

1. Sentencia SU-559 de 1997.[138] Docentes departamentales, distritales y municipales

La situación de los docentes departamentales, distritales y municipales (categoría establecida en el artículo 2 del Decreto 196 de 1995), por no estar afiliados a una Caja o Fondo de Prestación Social debido a problemas de distribución del situado fiscal en materia educativa, conllevó a que por primera

[130] *Ibidem*., folio 141.
[131] *Ibidem*., folio 143.
[132] *Ibidem*., folios 148 y 149.
[133] *Ibidem*., folio 154.
[134] *Ibidem*., folio 157.
[135] Cuaderno de revisión, folio 2.
[136] En este acápite se desarrolla lo esbozado en la nota al pie N° 41.
[137] Se hará referencia a las providencias en las que se expuso -casi siempre formal y explícitamente- su existencia, sin perjuicio de que cada situación sea complementada con pronunciamientos posteriores respecto de la misma situación.
[138] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

vez la Corte declarara que "*el estado de cosas que originó las acciones de tutela materia de esta revisión no se aviene a la Constitución Política*".

Al respecto, encontró que se trataba de un problema general que afectaba a un número significativo de docentes y cuyas causas se relacionaban con la ejecución desordenada e irracional de la política educativa.[139] Por lo tanto, la Corte determinó que mientras no se tomaran medidas de fondo sobre los factores enunciados y lo que los expertos pudieran determinar, el problema planteado se tornaría más difícil de solucionar, razón por la que se ordenó notificar la situación a las autoridades públicas competentes (al Ministro de Educación, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación y a los demás miembros del CONPES Social, a los Gobernadores y las Asambleas Departamentales y a los Alcaldes y los Concejos Municipales) para que en un término razonable le pusieran efectivo remedio, para lo cual debían obrar sobre las causas reales del fenómeno descrito.[140]

2. Sentencia T-068 de 1998.[141] Cajanal

Dicho caso se relacionaba con el atraso estructural que presentaba la Caja Nacional de Previsión para responder -conforme con los lineamientos constitucionales- las peticiones sobre reliquidación, reconocimiento y pago de pensiones de jubilación. Por ende, la Corte determinó que existía un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, el cual constituía un inconveniente general que afectaba a un número significativo de personas que buscaban obtener prestaciones económicas a las que consideraban tener derecho.[142]

Luego de reiterar algunas reglas fijadas en la Sentencia SU-559 de 1997, se concluyó que la situación presentada en la entidad demandada producía un *estado de cosas inconstitucional*.[143] En consecuencia -y tras advertir sobre la necesidad de tomar medidas encaminadas a superar la transgresión de las normas superiores- se exhortó a las autoridades con poder de decisión para que adecuaran los recursos económicos y humanos necesarios para que Cajanal cumpliera con sus obligaciones y adoptaran decisiones dirigidas a impedir que se continuara transgrediendo la Carta.[144] Aunado a lo anterior, se ordenó a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus respectivas competencias, vigilaran el cumplimiento de la Sentencia.

Posteriormente, con la Sentencia T-1234 de 2008[145] se corroboró que la situación no presentaba ninguna mejoría, por lo que se concluyó que no había sido superado el ECI, lo cual implicaba que "*las autoridades competentes*

[139] Fundamento jurídico N° 30.
[140] Fundamento jurídico N° 33.
[141] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[142] Fundamento jurídico N° 7.
[143] Fundamento jurídico N° 10.
[144] Fundamento jurídico N° 11.
[145] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

debían tomar los correctivos, no desde una perspectiva sancionatoria sino de apoyo, vigilancia y control de los procesos orientados a una respuesta efectiva."[146] Además, debido a la persistencia del problema de orden estructural, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación de Cajanal, sin perjuicio de que la entidad garantizara el trámite y reconocimiento de las obligaciones pensionales.[147]

3. Sentencia T-153 de 1998.[148] Personas privadas de la libertad, primer ECI

La situación de hacinamiento en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país (el caso estudió las condiciones de la Cárcel Nacional Modelo de Bogotá y de la Cárcel Distrital de Bellavista de Medellín) conllevó a que la Corte declarara que, dada la gravedad de las omisiones imputables a distintas autoridades públicas, dicho estado de cosas era inconstitucional y exigía de las entidades estatales el uso inmediato de sus facultades constitucionales con el fin de remediarlo.[149]

La Corte destacó que el problema de las cárceles y de las condiciones de vida dentro de ellas no ocupaba un lugar destacado dentro de la agenda política[150]. Por tanto, indicó que dentro de las medidas por adoptar era imperioso destinar el presupuesto necesario para convertir a las prisiones en centros donde los derechos fundamentales tuvieran vigencia, y que respecto del manejo de aquellos debía realizarse una estricta supervisión.[151] No obstante, señaló que el problema de las prisiones no se solucionaría únicamente con dinero y construcciones, sino que era necesario adoptar correctivos en la política pública por cuanto en el país seguía primando una concepción carcelaria del derecho penal.[152]

En razón de lo anterior, y con el objeto de que hicieran uso de sus facultades para corregir el ECI, se ordenó que la decisión debía ser puesta en conocimiento del Presidente de la República, los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, los presidentes de la Sala Penal de la Corte Suprema Justicia y de las Salas Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, del Fiscal General de la Nación, los gobernadores y los alcaldes, los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales, y los personeros municipales.[153]

Ahora bien, este pronunciamiento fue objeto de estudio en otras providencias con las cuales se precisaron o adicionaron algunos elementos. Con las sentencias T-606 y T 607 de 1998[154] se indicó que el tema de la salud

[146] Fundamento jurídico N° 7.5.
[147] Sentencia T-431 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, fundamento jurídico N° 2.2.1.
[148] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[149] Fundamento jurídico N° 65.
[150] Fundamentos jurídicos N° 49 y 50.
[151] Fundamento jurídico N° 57.
[152] Fundamento jurídico N° 60.
[153] Fundamento jurídico N° 55.
[154] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

representaba una faceta más del ECI[155]. En la Sentencia T-847 de 2000[156] la Corte estableció que el ECI no se presentaba exclusivamente en centros carcelarios y penitenciarios, sino también en presentan las estaciones de policía o las salas de retenidos de los diversos órganos de seguridad del Estado. Asimismo, con la Sentencia T-1096 de 2004[157] se determinó la necesidad de establecer una especial protección respecto de personas pertenecientes a grupos que son discriminados y tratados a partir de prejuicios.[158]

4. Sentencia SU-250 de 1998.[159] Sistema notarial

Esta situación tuvo origen en que, a pesar de que por expreso mandato constitucional (artículo 131) se establece que la función notarial es de carrera administrativa, no se había realizado el concurso correspondiente para nombrar a los notarios en propiedad.

Al respecto, la Corte manifestó que "*como no se ha convocado a concurso para la designación de notarios en propiedad, lo cual ha debido hacerse en toda la República, se llega a la conclusión de que se está dentro de un estado de cosas abiertamente inconstitucional. (…) ello implica la necesidad de dar órdenes para que cese ese estado de cosas inconstitucional*".[160] En particular, se notificó la decisión a la Superintendencia de Notariado y Registro y al Consejo Superior de la Administración de Justicia, para que en un término de seis meses se procediera a convocar los concursos abiertos para notarios.

Posteriormente, pese a que se celebró un concurso de méritos para cumplir las órdenes de la Corte, se presentó otra problemática consistente en que no todas las notarías del país quedaron comprendidas en el concurso, ya que el Gobierno consideraba que, respecto de las excluidas, sus titulares se encontraban nombrados en propiedad e incluidos en la carrera notarial, de conformidad con las disposiciones legales dictadas en vigencia de la Constitución de 1886. En virtud de tales consideraciones, en la Sentencia T-1695 de 2000[161] esta Corporación reconoció la continuidad del ECI, pues las medidas para remediarlo no se adoptaron conforme con la Constitución, ya que debían incluirse todas las plazas de notario existentes en el país.[162]

En la Sentencia SU-913 de 2009[163] se reiteró que, aunque el ECI pareció superado a partir de la convocatoria al concurso público y abierto de notarios, lo cierto era que la culminación del concurso con el nombramiento en propiedad de quienes fueron incluidos en listas de elegibles no había sido posible.[164] Por tal razón se concluyó que permanecía el ECI, lo que motivó a la Corte a tomar

[155] Fundamento jurídico N° 3.
[156] M.P. Carlos Gaviria Díaz.
[157] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[158] Fundamento jurídico N° 3.
[159] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[160] Fundamento jurídico N° 4.
[161] M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.
[162] Fundamento jurídico N° 6.3.
[163] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
[164] Fundamento jurídico N° 13.1.4.

la determinación de continuar ejerciendo competencia sobre el caso[165], especialmente para verificar el cumplimiento de la orden consistente en que se hiciera efectivo el resultado del concurso y se proveyeran los cargos.

5. Sentencia T-289 de 1998.[166] Docentes (Ciénaga)

En el municipio de Ciénaga era frecuente que, debido a la falta de previsión presupuestal, a los docentes no se les pagaran salarios ni prestaciones. En virtud de dicha situación, la Corte previno a las autoridades del municipio para que tomaran las medidas pertinentes en orden a poner fin a ese ECI.[167] Específicamente, se comunicó la decisión al Consejo Municipal para que a enero de 1999 tomara las medidas necesarias en orden a corregir la falta de previsión presupuestal.

6. Sentencia T-559 de 1998.[168] Pensionados (Chocó)

Una situación similar se presentaba en el Chocó en relación con los pensionados del Departamento, puesto que por la falta de previsión presupuestal se afectaba la puntual cancelación de sus mesadas pensionales. Por ello, la Corte previno a las autoridades departamentales para que tomaran las medidas pertinentes en orden a poner fin a ese ECI.[169] En concreto, ordenó a la Asamblea Departamental del Chocó para que, en asocio con el Gobernador, tomarán a enero de 1999 las medidas necesarias para corregir la falta de previsión presupuestal.

7. Sentencia T-590 de 1998.[170] Defensores de derechos humanos

Con ocasión de la reclusión de una persona defensora de derechos humanos, se vislumbró la situación de peligro que deben afrontar las personas dedicadas a esta labor en el país, destacando que el ataque contra ellas era una constante que se veía agravada por cuanto, a pesar de conocerla, el Estado no adoptaba medidas para su protección.[171] Todo ello constituía -a juicio de la Corte- una situación abiertamente inconstitucional, a la cual el juez constitucional no podía ser indiferente. Por tal razón, se declaró que existía un ECI por la falta de protección a los defensores de derechos humanos, lo que motivó a que se hiciera un llamado a la prevención a todas las autoridades y personas para que cesara dicha situación.

8. Sentencia T-525 de 1999.[172] Pensionados (Bolívar)

Los hechos de este caso eran similares a los señalados en la Sentencia T-559 de 1998, pero respecto de los pensionados del departamento de Bolívar. Ello

---

[165] Fundamento jurídico N° 13.2.4.
[166] M.P. Fabio Morón Díaz.
[167] Fundamento jurídico N° 2.
[168] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
[169] Fundamento jurídico "c".
[170] Alejandro Martínez Caballero.
[171] Fundamento jurídico N° 6.3.
[172] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

conllevó a que, una vez más, la Corte previniera a las autoridades departamentales para que tomaran las medidas pertinentes en orden a poner fin a ese ECI.[173] La orden estuvo dirigida a que la Asamblea Departamental, en asocio con el Gobernador, debían tomar dentro del período de sesiones ordinarias correspondientes al segundo semestre de 1999 las medidas que fueran necesarias en orden a corregir la falta de previsión presupuestal.

9. Sentencia T-606 de 1999.[174] Pensionados (Montería)

Ante supuestos fácticos semejantes a los estudiados en las sentencias SU-559 de 1997 y T-525 de 1999, pero ocurridos en el municipio de Montería, la Corte declaró la existencia de un ECI respecto del cual se debían tomar las medidas correspondientes para lograr que se llegara a una solución pronta y eficaz.[175] Para ello ordenó, además de requerir al Consejo Municipal -en asocio con el Alcalde- para que tomaran las medidas que fueran necesarias en orden a corregir la falta de previsión presupuestal, que el Gobierno Nacional -a través del Ministerio de Hacienda-, debía adoptar las medidas de saneamiento fiscal proyectadas para el Municipio en orden a que éste solucionara la crisis por la que atravesaba.

10. Sentencia SU-090 de 2000.[176] Pensionados (Chocó)

Nuevamente, ante la condición general de los pensionados del Chocó, caracterizada por un sistemático incumplimiento de las obligaciones pensionales del Departamento y de las sentencias de tutela que ordenaban el pago oportuno de sus mesadas, la Corte Constitucional estableció que se presentaba un ECI.[177]

Dicho caso presentó una particularidad, consistente en que en su trámite se expidió la Ley 549 de 1999, promulgada para aliviar la situación pensional de las entidades territoriales, lo que conllevó a que la Corte considerara que con dicha disposición se habría de poner fin a la masiva vulneración de los derechos fundamentales de los pensionados del Chocó, razón por la que se hizo innecesario un pronunciamiento acerca de otras medidas para resolver la situación descrita.[178] Así las cosas, ordenó que, en los tres meses siguientes, se cancelara con cargo al anticipo contemplado en el parágrafo 6 del artículo 2 *ejusdem*, la deuda contraída con los actores por causa de sus derechos pensionales.

11. Sentencia T-025 de 2004.[179] Población desplazada

En relación con la población desplazada, la Corte encontró que se les vulneraban diversos derechos fundamentales de manera masiva, prolongada y

[173] Fundamento jurídico "c".
[174] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[175] Fundamento jurídico N° 3.4.
[176] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[177] Fundamento jurídico N° 28.
[178] Fundamento jurídico N° 30.
[179] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

reiterada debido a un problema estructural que afectaba a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla.[180]

En razón de lo anterior, la Corte declaró formalmente la existencia de un ECI relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, por lo que adoptó una serie de órdenes de ejecución compleja, respetando la órbita de competencia y la experticia de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes, razón por la cual la responsabilidad de adoptar los correctivos que permitieran superar tal estado de cosas recayó tanto en las autoridades nacionales como en las territoriales.[181]

Un aspecto relevante de este caso es que la Corte Constitucional ha mantenido su competencia para hacer seguimiento al cumplimiento. Actualmente esto de desarrolla a través de una Sala Especial de Seguimiento (*supra*, nota al pie N° 55).

12. Sentencia T-234 de 2012.[182] Situación de las víctimas en el país por la vulneración de sus derechos

Este caso se alegaba la omisión de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio del Interior para brindar protección a una defensora de derechos humanos que, además de ser constantemente amenazada, había sido víctima de violencia sexual como represalia por su labor, hecho por el que se encontraba colaborando con la Fiscalía para su investigación.

A través de un *Amicus curiae*, Dejusticia, bajo la consideración de que se configuraban las condiciones precisadas por la jurisprudencia constitucional, solicitó que se declarara la existencia de un ECI teniendo en cuenta que se trataba de una situación generalizada de inseguridad para las víctimas y testigos, que afectaba a otras poblaciones específicas como defensores de derechos humanos, líderes sociales y periodistas, frente a la cual se presentan fallas estructurales de los programas de protección existentes, reflejada en que no se había logrado desarrollar una política pública que permitiera asegurar un ámbito de cobertura necesario y obligatorio, que garantizara la protección adecuada y diferenciada para esta población. Aunado a lo anterior, solicitó que se emitieran las órdenes que fueran necesarias para que las diferentes instituciones que tenían a su cargo los programas de protección, los adecuaran a los elementos mínimos de racionalidad establecidos por la jurisprudencia constitucional y se adaptaran a las condiciones del contexto colombiano.

Sin embargo, la Corte consideró improcedente realizar dicha declaratoria, ya que -sin desconocer que la situación de las víctimas y testigos continuaba siendo difícil- se había "*iniciado un importante proceso de superación de la*

[180] Fundamentos jurídicos N° 2.2 y 7.
[181] Esta conclusión fue establecida en el fundamento jurídico N° 7. Las órdenes complejas fueron establecidas con precisión en el fundamento jurídico N° 10.1
[182] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

invisibilización de las víctimas, tanto a nivel jurisprudencial como desde el punto de vista político, (…) *lo cual ha propiciado cambios importantes en las políticas públicas a fin de proteger los derechos de las víctimas y testigos, con inclusión de un enfoque diferencial*".[183]

13. Auto A-110 de 2013.[184] Colpensiones

En dicho Auto se demostró la presencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que impedían el cumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para la resolución de peticiones pensionales (en un principio dicha situación afectaba únicamente a aquellas personas que radicaron sus solicitudes ante el ISS) y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República. Por ende, se estableció la necesidad de adoptar una decisión con efectos *inter comunis* en tanto las problemáticas impactaban la dimensión objetiva del derecho fundamental a la igualdad.[185]

Posteriormente, mediante el Auto 320 de 2013 la Corte consideró que, a pesar de los esfuerzos realizados por la entidad, persistía el ECI en la situación de Colpensiones[186], e incluso el escenario de vulneración iusfundamental se había extendido a los usuarios que realizaron sus peticiones directamente ante dicha entidad.[187]

Finalmente, con la Sentencia T-774 de 2015[188] se declaró superado el ECI, pues se "*encontró una notable mejoría en la situación de los derechos fundamentales de los usuarios del ISS y Colpensiones, luego de contrastar el panorama actual con el escenario que motivó su intervención a partir del Auto 110 de 2013*"[189], razón por la que decidió levantar la "*declaratoria de excepción y [archivar] el trámite incidental de desacato" en contra del representante legal de la entidad*".[190]

14. Sentencia T-388 de 2013.[191] Personas privadas de la libertad, segundo ECI

Al estudiar varios procesos relacionados con seis cárceles (la cárcel de Cúcuta, Tramacúa, Modelo, Bella Vista, San Isidro y Bucaramanga) la Corte Constitucional encontró que nuevamente el sistema penitenciario y carcelario se encontraba en un estado de cosas contrario a la Constitución debido a la situación de crisis estructural de los establecimientos penitenciarios y

[183] Fundamento jurídico N° 6.5.1.2.
[184] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[185] Fundamento jurídico N° 10.
[186] Fundamento jurídico N° 83. La existencia del ECI fue reiterada en los Autos A-259 de 2014 (fundamentos jurídicos 89, 91 y 158) y A-181 de 2015 (fundamentos jurídicos 96, 98 y 100).
[187] Fundamento jurídico N° 57.
[188] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[189] Fundamentos jurídicos N° 578 y ss.
[190] Fundamento jurídico N° 582.
[191] M.P. María Victoria Calle Correa.

carcelarios[192], que se refleja en las condiciones de hacinamiento y de indignidad en que se tiene recluida a la mayoría de personas.[193]

Al respecto, determinó que, aunque el ECI declarado en la sentencia T-153 de 1998 se entendió superado en razón a las medidas legislativas y administrativas establecidas, la política pública carcelaria desarrollada y los programas mediante los cuales se implementaron y adoptaron, todo lo cual supuso la apropiación de importantes recursos para la construcción de nuevos centros penitenciarios y carcelarios, así como la mejora de los existentes; lo cierto era que se volvían a presentar circunstancias como las que lo originaron. No obstante, precisó que, si bien existían similitudes entre el estado de cosas de 1998 y el de 2013, se trataba de contextos y supuestos fácticos diferentes[194], en especial por el rol y las actuaciones estatales frente al problema.[195] Lo anterior, por cuanto en la primera situación era evidente la ausencia de políticas públicas, mientras que en el segundo evento se consideró que, aunque aquellas existían, se trataba de una política criminal y carcelaria insostenible.[196]

Por todo lo anterior, la Corporación concluyó no solo que se estaba ante un nuevo ECI respecto del sistema penitenciario y carcelario, sino que aquel también abarcaba a la política criminal y carcelaria en general.[197] En consecuencia, se adoptaron diversas órdenes complejas, las cuales debían ser cumplidas por las autoridades competentes y dicho p[198]roceso vigilado por los órganos de control, se ordenó la remisión de informes a la Corte por parte del Gobierno Nacional, se advirtió que los jueces de primera instancia conservarían la competencia para adoptar medidas que aseguraran el goce efectivo de los derechos violados y que la Sala de Revisión se reservaría la posibilidad de tomar medidas adicionales o de impartir órdenes complementarias.

Posteriormente, con la Sentencia T-762 de 2015, luego de analizar dieciocho expedientes relacionados con personas privadas de su libertad y recluidas en centros penitenciarios o carcelarios, la Corte se encargó de verificar si se mantenían las condiciones que generaron la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*. La Corte determinó que la situación en los centros de reclusión seguía siendo contraria a la Constitución de 1991[199], resaltando la persistencia de cinco problemáticas estructurales.[200]

En consecuencia, decidió reiterar el ECI declarado en la Sentencia T-388 de 2013, por lo que, además de dictar órdenes particulares relativas a los expedientes analizados, profirió "órdenes generales" adicionales destinadas a la

---

[192] Fundamento jurídico N° 7.
[193] Fundamento jurídico N° 2.2.1.
[194] Fundamentos jurídicos N° 2.2.2. y 11.
[195] Fundamento jurídico N° 7.13.1.
[196] Fundamento jurídico N° 8.2.12.3.
[197] Fundamento jurídico N° 8.2.
[198] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[199] Fundamento jurídico N° 25.
[200] (*i*) La Desarticulación de la política criminal y el Estado de Cosas Inconstitucional; (*ii*) Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos; (*iii*) Reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas. Falta de articulación de las entidades territoriales y el Ministerio de Justicia y del Derecho; (*iv*) Sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país; (*v*) Las condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, y esto constituye un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado.

superación de dicha situación estructural.[201] Actualmente el seguimiento es realizado por la misma Sala Especial de Seguimiento mencionada en el análisis de la Sentencia T-025 de 2004 (*supra*, punto II.11 del anexo).

15. Sentencia T-302 de 2017.[202] Pueblo Wayúu de La Guajira

Las consideraciones pertinentes ya fueron realizadas por la Sala Segunda de Revisión en la parte motiva (*supra*, fundamento jurídico Nº 3.2.).

[201] Fundamento jurídico N° 100.
[202] M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez.