

**Jueces**  
**Y cumplimiento de**  
**derechos**

**El papel de la Corte Constitucional en Colombia**



**Jessica Viviana Moreno Guevara**

**Jueces y cumplimiento de derechos  
El papel de la Corte Constitucional en Colombia**

**Jessica Viviana Moreno Guevara**

Trabajo presentado para obtener el título de:  
Maestría en Derecho Constitucional

Director:  
Andrés Abel Rodríguez Villabona

Evaluador:  
Rodrigo Uprimny Yepes

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá, Colombia  
2021

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I. Práctica constitucional y comportamiento judicial .....</b>	<b>8</b>
Recapitulación.....	23
Gráfica 1.....	24
<b>Capítulo II: Aproximación a la jurisprudencia constitucional sobre sentencias complejas y estructurales .....</b>	<b>26</b>
Recapitulación.....	36
Gráfica 2.....	37
<b>Capítulo III. Balance de los modelos de cumplimiento de la Corte Constitucional .....</b>	<b>39</b>
Recapitulación.....	56
Gráfica 3.....	57
<b>Conclusiones.....</b>	<b>59</b>
Anexo .....	61
Bibliografía .....	68

*A la justicia, maestra silenciosa  
A Camilo, el primer feminista que conocí  
A mis viejos, por todo*

# INTRODUCCIÓN

Este trabajo estudia el papel de la Corte Constitucional en Colombia. Más exactamente la praxis que condujo a la adopción de modelos de cumplimiento respecto de sentencias complejas y estructurales. En lugar de valorar el papel del Tribunal centrado en la tarea de aplicar normas jurídicas y adoptar como resultado una decisión judicial, la pregunta central es por el comportamiento de los jueces, quienes, ante casos polémicos y singulares, aceptan o resisten la competencia para evaluar el cumplimiento de sus propias órdenes, en especial cuando se trata de verificar la política pública del Estado.

Es un examen de la acción de tutela desde la perspectiva de libertad o restricción judicial. La tutela es un mecanismo de origen constitucional que es interpretado por el poder judicial, se rige por los principios de informalidad y oficiosidad y no se encuentra sujeto a fórmulas sacramentales. Por eso, estos jueces tienen (sobre el resto de jurisdicciones) mayor discrecionalidad: ¿cómo interpretan los derechos?, ¿cuáles son sus límites? o ¿cómo no caer en la arbitrariedad o el exceso de restricción judicial?, son algunas de las preguntas que surgen.

La experiencia de la práctica judicial en Colombia demuestra que los jueces limitan su ámbito de discrecionalidad y, por ello, los problemas terminan en ejercicios de reiteración jurisprudencial. Solo en el 2019 se conocieron 591.849 acciones de tutela, de las cuales el 54,9% (325.422) fueron concedidas por los jueces de primera instancia sobre reclamaciones ya reiteradas por la jurisprudencia: derechos de petición, salud, debido proceso, mínimo vital, ayuda humanitaria y seguridad social<sup>1</sup>. El resto fueron negadas o declaradas improcedentes sobre la misma base.

En el mismo periodo, la Corte Constitucional adoptó 364 sentencias de tutela, con el 60,4% de casos concedidos (220). Varios asuntos obedecieron a temas de reiteración relacionados con los derechos a la salud, reparación integral, estabilidad laboral y seguridad social. Sin embargo, se presentó un número significativo de nuevas discusiones asociadas al derecho a la educación inclusiva, libertad de expresión en redes sociales, salud mental y reproductiva, perspectiva de género, derechos alimentarios y económicos, por mencionar algunos casos que le representaron al Tribunal asuntos más complejos, cuyos resultados admitieron diferentes tipos de sentencias (simples, complejas y estructurales)<sup>2,3</sup>.

La literatura académica ha asumido la discusión sobre sentencias complejas y estructurales a partir de tres características relacionadas entre sí que se discuten en este trabajo. La primera señala la necesidad de analizar, a través de la acción de tutela, la vulneración grave, masiva y sistemática de derechos y no solo eventos *inter partes*. La segunda supone que la resolución adoptada por el poder judicial exige el diseño y puesta en marcha de políticas públicas. La tercera característica, en los casos más problemáticos, demanda mecanismos de cumplimiento de las órdenes sobre derechos constitucionales.

---

<sup>1</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Estadísticas 2019. Bogotá: [Consultado el 10 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/estadisticas/2019>.

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, *Ibidem*.

<sup>3</sup> Para un análisis de las diferencias entre órdenes simples, complejas y estructurales, revisar las Sentencias T-086 de 2003 y T-267 de 2018, y los Autos 693 de 2017 y 195 de 2020.

Los estudios que profundizan en los modelos de cumplimiento examinan el papel de los jueces desde la perspectiva de la eficacia o de la legitimidad. La eficacia responde a lo que Cesar Rodríguez, entre otros, denomina activismo judicial. Surge de la pregunta acerca de cuál es el nivel de garantía de los derechos y los resultados que logra la intervención judicial. Lo que estos estudios ofrecen es una visión general acerca de los resultados del cumplimiento de los derechos sociales y económicos, en su mayoría en relación con los países del sur global.

El otro debate se articula desde la legitimidad de un tribunal judicial para monitorear el cumplimiento de órdenes que inciden en políticas públicas. Los que defienden su legitimidad se soportan en la justiciabilidad, es decir, a partir de valoraciones cualitativas provenientes de la ciencia política, social y el realismo jurídico, explican las ventajas del garantismo judicial sobre los derechos fundamentales. Los críticos sostienen, en cambio, que el control judicial desconoce el principio de separación de poderes. Consideran que las políticas públicas (y con ello las prestaciones económicas a cargo del Estado) deben ser definidas por los gobiernos a través de sus agentes especializados, quienes cuentan con la capacidad para analizar el costo-beneficio de cualquier medida gubernamental.

Este trabajo se pregunta si esta doble aproximación ha dejado en segundo plano las visiones del juez acerca de su papel en la garantía de los derechos y el cumplimiento de las órdenes complejas y estructurales. De hecho, se interroga acerca de si ¿Todas las tutelas tienen la potencialidad de ser asuntos complejos o estructurales? De ser así, ¿cómo decide el juez la gravedad de un problema y los tipos de órdenes que adopta? Incluso, ¿cómo debemos interpretar las diferencias respecto del alcance de las órdenes y los modelos que el juez asume para su cumplimiento?

Esta valoración interna tiene relevancia desde tres perspectivas que se analizan a lo largo del texto. Una teórica, preocupada por dilucidar las principales concepciones que existen en Colombia acerca del significado de la garantía judicial de los derechos. La praxis muestra profundos desacuerdos en lo que se refiere a la protección de los derechos: mientras unos jueces consideran que su facultad está en asegurar hasta el máximo posible la satisfacción de los derechos, otros afirman que su función se limita a reconocerlos dentro del marco de posibilidades prácticas y económicas del Estado.

La segunda perspectiva es histórica y se ocupa de contrastar esos desacuerdos con la evolución de la acción de tutela en Colombia, cuyo desarrollo permitió en la doctrina constitucional las denominadas sentencias complejas y estructurales, así como los procesos de seguimiento al cumplimiento de las órdenes sobre derechos constitucionales.

La última perspectiva tiene relevancia práctica y se asocia con el balance de la labor de cumplimiento realizada por la Corte Constitucional. Como se verá, los últimos estudios sugieren desgaste institucional y pocos resultados instrumentales de los procesos de seguimiento ¿Eso es cierto? ¿Es la misma percepción de los jueces? ¿Cuál es, realmente, el balance, los resultados y retos que, desde una perspectiva judicial, tendrían los jueces que se encargan de monitorear el cumplimiento de sus órdenes sobre los derechos, en especial, cuando inciden en políticas públicas y derechos sociales?

Los capítulos que siguen ofrecen una clasificación de los tipos de comportamiento judicial y la evolución de la acción de tutela, con el propósito de responder a estos interrogantes.

Como ya se indicó, el primer capítulo se ocupa del papel del juez constitucional. En esta línea, se exploran diferentes tipos de comportamiento judicial, a partir de teorías que han marcado el pensamiento constitucional en Colombia.

El segundo capítulo reconstruye la línea jurisprudencial sobre las sentencias complejas y estructurales. Para ello, lo primero que se expone es la visión constituyente, presupuesto a partir del que se examinará su evolución y las razones que llevaron al Tribunal a adoptar órdenes complejas y estructurales, así como procesos de cumplimiento con incidencia en las políticas públicas.

El último capítulo desarrollará el problema específico de los modelos de cumplimiento, a partir de dos ángulos conectados entre sí. En primer lugar, el análisis de la eficacia y legitimidad de un tribunal constitucional para monitorear la acción gubernamental. En segundo lugar, desde la perspectiva judicial, los resultados y retos de los modelos de cumplimiento.

## Capítulo I. Práctica constitucional y comportamiento judicial

La práctica constitucional en Colombia no se reduce al control abstracto de normas. A partir de la Constitución de 1991 y con la creación de la acción de tutela, también transita por la senda de la garantía particular de los derechos. Se trata de una vía judicial que sugiere la aplicación inmediata de los derechos ante afectaciones ciertas y verificables, sin mayor desarrollo normativo que el catálogo de derechos previsto por el constituyente. Para el constitucionalismo colombiano, le compete desarrollar esta labor al juez de tutela y, particularmente, a la Corte Constitucional, órgano en el que recae la obligación de revisar las sentencias de tutela del país<sup>4</sup>.

Nadie desconoce que la garantía de los derechos exige una respuesta más allá de la otorgada por el poder judicial, pero para el Constituyente de 1991 (como se verá más adelante) era el medio razonable para corregir una práctica reiterada de incumplimiento: la adopción de catálogos de derechos sin desarrollo legal y la falta de compromiso gubernamental. Ante esta falla institucional, la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución, le otorgó al juez la potestad para proteger de manera inmediata los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción de cualquier autoridad pública o de un particular.

Sin embargo, si los derechos son cláusulas universales y abstractas, al juez le corresponde interpretarlas, ponderarlas y aplicarlas. Esto significa que no siempre habrá acuerdos respecto de qué derecho cede o hasta qué punto su contenido le sirve al juez para resolver un caso específico. De hecho, en desarrollo de la acción de tutela se han presentado desacuerdos en torno a lo que significa la garantía judicial de los derechos. En la actualidad, hay discusiones de todo tipo. Van desde cómo interpretar la ley, incluso la omisión legislativa, respecto de la garantía de un derecho, hasta si los jueces deben adoptar una mirada más restrictiva en lo que se refiere a su alcance, lo cual enfrenta las expectativas de los ciudadanos a la realidad fiscal del país. Además, se plantean disputas en lo que atañe al ámbito competencial del tribunal constitucional y las facultades del juez natural.

En otras palabras, los jueces tienen discrepancias frente a la manera de interpretar y aplicar los derechos fundamentales a un caso particular, así como posiciones encontradas acerca de qué derechos deben amparar, qué desarrollos exigen y cuál es la mejor manera de protegerlos. Por eso, aunque los jueces no niegan la importancia de proteger los derechos humanos, constitucionales y fundamentales, sí plantean distintas perspectivas acerca de sus niveles de protección.

El presente capítulo se interroga por tres diferentes vertientes que adoptan los jueces cuando tienen a su cargo la obligación de interpretar y aplicar derechos constitucionales. La primera parte abarca la visión acerca de la justiciabilidad de los derechos fundamentales, cuyas teorías centran su atención en la eficacia. La segunda vertiente considera el principio democrático que favorece la deliberación pública sobre los derechos. La tercera, pone el énfasis en la sostenibilidad de las decisiones judiciales.

---

<sup>4</sup> COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 241, numeral 9.



## 1.1. Justiciabilidad de los derechos constitucionales

Un grupo de teorías sostiene que los jueces deben construir juicios normativos que satisfagan los requerimientos de justicia sobre los derechos. Esta valoración supone que: (a) los derechos reconocen la dignidad del ser humano y (b) al ser valores universales, las personas merecen disfrutarlos, luego, (c) el juez, aplicando toda su experiencia, bagaje jurídico, técnicas de interpretación y argumentación, discierne lo correcto de lo incorrecto, la verdad de la falsedad, lo bueno de lo malo, lo justo de lo injusto. Dos teorías representan una muestra de este tipo de comportamiento judicial. La primera es la justicia colaborativa, según la cual el juez interpreta y aplica los derechos porque comprende que su labor es colaborativa, tanto con los propósitos del constituyente, como con la responsabilidad que le compete a toda autoridad pública. La segunda perspectiva está asociada a la idea de que el poder judicial aplica principios constitucionales (representados en derechos) porque le subyace la obligación moral de respetar el derecho en su integridad.

### a) Justicia colaborativa: perspectiva práctica

Lawrence Sager sugiere que los jueces deben aplicar derechos asociados a la idea de justicia<sup>5</sup>. En sus palabras:

“el papel de los jueces no se limita a seguir instrucciones de forma mecánica, ni están limitados al encargo de traducir instrucciones de un pasado culturalmente distinto o de sintetizar instrucciones superpuestas y en conflicto procedentes de diferentes épocas constitucionales (...) El constitucionalismo en busca de justicia, por el contrario, favorece y valora el juicio independiente de los tribunales como razonablemente adecuado para lograr la justicia”<sup>6</sup>.

Para este autor, hay tres tipos de práctica constitucional, dos de las cuales descarta para darle paso a la teoría de la colaboración. Hay un “modelo de agencia”, por medio del cual el juez se limita a hacer efectivos juicios normativos expresados por el constituyente. Aparece como un custodio de la voluntad de otras autoridades públicas, con menor peso y relevancia en la estructura jurídico-política del Estado. En síntesis, es el “juez que sigue instrucciones”<sup>7</sup>. Tal como expone Sager, esta teoría promueve el desarrollo de cláusulas abstractas de la constitución (como sucede con los derechos), pero a partir de la intención del constituyente. Aunque el autor reconoce que cualquier mirada sensata de la práctica judicial debe respetar las instrucciones de los constituyentes y la constitución misma, concluye que ni la norma fundamental ni el contexto histórico de los fundadores les sirve mucho a los jueces para resolver la mayoría de cuestiones actuales.

Con esta idea pasa al segundo modelo de justicia que apela a la “guarda de los principios constitucionales”<sup>8</sup>. Afirma que, bajo esta perspectiva, el juez se compromete con ideas políticas que subyacen a los juicios normativos y deja de lado la legalidad. En su opinión, esta forma de comprender la práctica constitucional no solo es errática sino solitaria, debido a que los jueces no pueden desvincular su labor

---

<sup>5</sup> Catedrático norteamericano vinculado a las universidades de Columbia, Nueva York y Texas. Ha publicado varios artículos en relación con la práctica constitucional, la jurisprudencia y la teoría legal. En este trabajo se sintetizan algunos de sus aportes asociados al papel de los jueces.

<sup>6</sup> SAGER, Lawrence G. Juez y democracia: Una teoría de la práctica constitucional norteamericana. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. 2007, p. 42.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 16.

de actividades de otras autoridades públicas, menos aún, dejar de seguir instrucciones que emanan de la constitución escrita, porque, a su juicio, hay un valor político superior (justicia).

Considera que la solución a los problemas generados por los modelos de agencia y guarda está en comprender la práctica constitucional a partir de la idea de justicia, pero de forma colaborativa. Sager propone que los jueces vean su tarea como un medio para colaborar en la identificación y satisfacción del principio de justicia<sup>9</sup>. Concibe a los jueces “como socios o colaboradores en el proyecto de establecer y dar contenido operativo a los preceptos con valor constitucional”<sup>10</sup>. Esta relación de colaboración no solo se expresa con las instituciones públicas, haciendo posible una justicia constitucional más completa que si las autoridades trabajaran solas, sino con la generación constituyente, cuyo contenido necesita actualizarse a los problemas más contemporáneos.

Toda su teoría de la práctica constitucional descansa así sobre la idea de asociación. Los jueces comprometidos con un modelo de justicia observan las cláusulas abstractas (derechos, valores y principios), al menos, como requiriéndolos para que ejerzan un juicio normativo sobre asuntos sustanciales de la justicia política. De modo que, no son meros espectadores de la realidad política, sino que contribuyen a alcanzar ideales de justicia plasmados en el texto constitucional. Pero no por cualquier vía, dado que en su decisión entran en juego la constitución, el legado de decisiones, el discurso constitucional y los fundamentos de justicia política, elementos de los que se extraen autónomamente las funciones de cada autoridad pública<sup>11</sup>.

## **b) Juicio moral de la constitución: perspectiva filosófica**

La otra perspectiva de justiciabilidad se examina a partir del trabajo de Ronald Dworkin. Esta visión sugiere analizar el peso de los principios, valores y directrices al momento de resolver un problema específico. En los textos *El imperio de la justicia*<sup>12</sup>, *Justicia con toga*<sup>13</sup> y *¿Deben nuestros jueces ser filósofos? ¿Pueden ser filósofos?*<sup>14</sup>, el autor indaga por las convicciones morales y el sentido de justicia de los jueces, en particular respecto de la práctica constitucional que es, entre los campos del derecho, donde apelan con mayor regularidad a juicios morales.

Su tesis parte de considerar la idea de que un razonamiento jurídico presupone un enorme campo de justificación, ya que es imposible que todos los casos puedan resolverse bajo el mismo prisma de legalidad. En los eventos difíciles, o al menos, por fuera del escenario exegético, los jueces deben valerse de principios y valores muy abstractos de la moralidad política, como sucede con el principio de justicia. Para Dworkin, un jurista moral aporta al razonamiento jurídico, dado que no decide un problema de afuera hacia dentro (en la lógica de reproducción) sino de adentro hacia afuera. Eso significa que el juez falla con la convicción de que le corresponde

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>12</sup> DWORKIN, Ronald. *El imperio de la justicia: De la Teoría General del Derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y la práctica*. España: Editorial Gedisa, 1986.

<sup>13</sup> DWORKIN, Ronald. *La justicia con toga*. España: Marcial Pons, Ediciones Filosofía y Derecho. 2007.

<sup>14</sup> DWORKIN, Ronald. *¿Deben nuestros jueces ser filósofos? ¿Pueden ser filósofos?* En: *ISONOMÍA* [en línea]. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, abril de 2010. Nro., 32, p. 7-29. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://www.archivo.isonomia.itam.mx>.

comprender el derecho en su integridad. Por eso, le subyace el deber de respetar principios, valores y directrices muy abstractas del texto constitucional.

Dworkin reconoce que, aunque las consideraciones morales están dentro de las condiciones de verdad de una proposición jurídica, no significa que los jueces puedan aplicarlas de manera indeterminada. Para evitar la discrecionalidad, el autor propone una técnica para su aplicación a partir de cuatro etapas interpretativas<sup>15</sup>.

La primera etapa es la semántica, que apela a las hipótesis con que puede resolverse un caso. Centra su examen en los significados de la norma, los métodos de interpretación y las órdenes del fallo. El segundo nivel es, propiamente, el filosófico. Se unen reflexiones sobre la aspiración de la norma, los principios generales y la justicia que subyace a la decisión que, en criterio del autor, le revela al juez el origen y razón de ser de la acepción jurídica. El tercer momento es el doctrinal, pues en él los conceptos semánticos y filosóficos se analizan a partir de las decisiones adoptadas en el pasado. El juez no puede olvidar que su fallo hace parte de una larga novela que guarda lógica y cuya argumentación soporta su legitimidad. Pasado todo lo anterior, está la etapa de aplicación del derecho, que no es más que la obligación del juez de aplicar las proposiciones jurídicas tras reflexionar su significado.

Resume entonces que “la práctica jurídica presupone que los valores que justifican tal práctica, aun cuando son variados y complejos, forman un todo integrado y por eso pueden requerir tanto de integridad como guiarla en los niveles doctrinal y de aplicación judicial”<sup>16</sup>. Es más, para este autor, el Derecho como integridad aporta a la teoría jurídica porque se pregunta por aspectos que usualmente los juristas dejan en segundo plano: cómo deciden los jueces, cuál es el nivel de su razonamiento y qué parámetros utilizan para ello.

A estas reflexiones, Dworkin plantea un dilema adicional: ¿los jueces deben o pueden ser filósofos para alcanzar la verdad de un juicio normativo, en especial, cuando hay interpretaciones polarizantes derivadas de convicciones morales? Resuelve este problema señalando que el proceso de toma de decisiones en el derecho constitucional demanda profundos debates morales y políticos frente a los cuales los métodos y objetivos de la filosofía son útiles. En sus propias palabras: “sería insultante, tanto para los jueces como para los filósofos, asumir que los primeros no se podrían beneficiar del estudio de las teorías diferentes y opuestas de los segundos, de igual manera como los filósofos se benefician leyendo los escritos de los juristas que defienden tesis opuestas en una discusión”<sup>17</sup>.

Sin embargo, aunque Dworkin comparte este interés filosófico, es consciente de que los jueces no siempre pueden (ni deberían) apelar al estudio de la filosofía. A su juicio: “además de carecer de tiempo, los jueces considerarían absurdo que les endilgaran nuevas responsabilidades, como las de atender de golpe cursos en los cuales aprendan las tesis y los argumentos principales de, inclusive, los filósofos morales y políticos contemporáneos más importantes, (...) (sin contar a los grandes filósofos clásicos)”<sup>18</sup>. Por eso, más allá de considerar si deben o no apelar a ideas filosóficas, para este autor, los jueces deben aceptar el hecho de que toman decisiones para una sociedad moral y políticamente controvertida. Luego, al juez le asiste la responsabilidad de justificar la

---

<sup>15</sup> DWORKIN, El imperio de la justicia, *Óp. cit.*, pp. 21-29.

<sup>16</sup> DWORKIN, El imperio de la justicia, *Ibid.*, p. 36.

<sup>17</sup> DWORKIN, ¿Deben nuestros jueces ser filósofos?, *Óp. Cit.*, p. 11.

<sup>18</sup> DWORKIN, ¿Deben nuestros jueces ser filósofos?, *Ibid.*, p. 13.

razón de su decisión, a través, incluso, de fundamentaciones filosóficas del derecho, a efectos de soportar la contradicción<sup>19</sup>.

Concluye con lo siguiente: “puedo resumir mi consejo a mi profesión, y particularmente a los jueces, en dos frases que espero muestren una fuerza en la actualidad: sean sinceros y sean realistas [Come Clean and Get Real]. Sean sinceros respecto al papel que los conceptos filosóficos realmente juegan, tanto en el diseño general como en los exquisitos detalles, de nuestra estructura jurídica; sean realistas sobre el duro trabajo que afrontarán para cumplir la promesa de esos conceptos”<sup>20</sup>.

## 1.2. Garantismo democrático de los derechos constitucionales

Dadas sus características, el control abstracto es una pieza central del constitucionalismo moderno: la revisión de leyes por medio de un tribunal supremo y su confrontación con el texto constitucional. Por ello, como sucede en Estados Unidos, hay permanentes disputas frente al papel ejercido por el poder judicial. Algunas de estas controversias aportan al presente trabajo, en particular, las asociadas a la pregunta por quién debería ser el garante de los derechos.

Parte significativa de los aportes deriva de la visión crítica al papel del poder judicial. Rivalizan con la idea de que el constituyente delegó en un solo órgano la protección de la constitución, incluida—claro está— la materialización de los derechos. Todos los agentes públicos deben obedecer las cláusulas constitucionales, luego, el poder judicial no debe decidir sobre competencias que, *per se*, les corresponden a todas las autoridades públicas. Defienden la tesis de que delegar esa competencia únicamente en la rama judicial afecta el principio democrático, en tanto niega, de plano, que las mayorías pueden incidir en la toma de las principales decisiones que las afecta.

Existen varias corrientes que promueven el principio democrático en la protección de los derechos. A continuación, se expondrán dos posturas relevantes que discuten el lugar de los jueces desde diferentes ángulos: uno, desde el rol del Legislador y, otro, a partir de las potestades del pueblo soberano.

### a) Constitucionalismo político: perspectiva representativa de la democracia

Édouard Lambert, Jeremy Waldron y Richard Bellamy critican el control constitucional ejercido por la Corte Suprema de Estado Unidos. Lambert desde un trabajo historiográfico, y los otros autores desde una perspectiva teórica.

Édouard Lambert desarrolló su trabajo *El gobierno de los jueces y la lucha contra la legislación social en los Estados Unidos* en 1921<sup>21</sup>, comparando el derecho francés y norteamericano de finales del siglo XIX e inicios del XX<sup>22</sup>. Su tesis está comprometida con la labor del parlamento a partir del siguiente razonamiento: en el siglo XVIII el principio de separación de poderes era el vehículo con el que se aseguraban los compromisos del Estado moderno. Sin embargo, la historia demostró que esa división de poderes tenía dificultades para mantener las promesas políticas a

<sup>19</sup> DWORKIN, ¿Deben nuestros jueces ser filósofos?, *Ibid.*, p. 21.

<sup>20</sup> DWORKIN, ¿Deben nuestros jueces ser filósofos?, *Ibid.*, p. 29.

<sup>21</sup> LAMBERT, Edouard. *El gobierno de los jueces y la lucha contra la legislación social en los Estados Unidos: La experiencia americana del control judicial de la constitucionalidad de las leyes*. España: Editorial Tecnos, 2010.

<sup>22</sup> A inicios del siglo XX, Lambert era un catedrático francés de la Universidad de Lyon, interesado por la práctica constitucional norteamericana.

largo plazo. En el caso de Francia esa impotencia se resolvió a favor del parlamento, que tendría la competencia para resolver los conflictos entre las autoridades del Estado, mientras que en Estados Unidos ganó el control judicial.

Para este autor, la experiencia del Tribunal norteamericano demostró las razones por las cuales los estados deben rechazar el gobierno de los jueces: no cumplen las promesas del Estado moderno, no aseguran el desarrollo social ni los derechos consignados en la constitución escrita. En sus términos: “el ejemplo de Estados Unidos de América, cuya constitución había desarrollado el dogma constitucional de Montesquieu hasta sus últimas consecuencias lógicas, es una de las demostraciones más decisivas de la impotencia del principio de separación de poderes para mantener durante mucho tiempo sus promesas”<sup>23</sup>.

Tras hacer un recuento de las principales decisiones adoptadas por la Corte Suprema de Justicia, Lambert sostuvo que, así como sucedió con la legislación obrera o la votación universal (aspectos básicos de una declaración de derechos), el Tribunal se mostraría reactivo y decidido a negar mandatos constitucionales. Señaló, por ejemplo, hablando de los jueces norteamericanos que: “(...) se complacen en afirmar que no son ellos los que hablan, sino que es la Constitución la que habla sobre ellos mismos regulando las disputas sobre las que se admite que la constitución calla. Cuando la constitución no está constantemente muda, habla muchas veces con una voz tan débil, que únicamente la mayoría simple del tribunal puede escuchar su eco”<sup>24</sup>.

Las dificultades para lograr que el poder judicial desarrolle los compromisos del Estado derivan del supuesto de que los jueces no están por encima de los prejuicios y las pasiones humanas. Hablan e interpretan desde su conveniencia, están al servicio de unas causas más que de otras, protegen a unos grupos sobre otros, incluso, hacen prevalecer sus reflexiones sobre la visión sustentada por el legislador. Por tal razón, Lambert no solo se muestra escéptico respecto de la labor de los jueces, sino que asegura que el control judicial a las leyes resulta altamente peligroso. Para ilustrar su argumento indica que: (1) lo primero que hace es entorpecer los canales de justicia ordinarios, donde la gente presenta sus alegatos, después de verse afectada por una decisión; (2) sustituye al legislador en sus funciones y despierta un poder político en los tribunales que, *prima facie*, debería evitarse; y, además, (3) cambia la estructura organizacional del Estado sin que le represente ventajas, en términos de asegurar los compromisos dispuestos en el texto constitucional.

El constitucionalismo político de Jeremy Waldron<sup>25</sup> y Richard Bellamy<sup>26</sup> continua con las críticas de Lambert, a partir de la explicación analítica de las ventajas de la democracia representativa. Lo relevante de estos autores es cómo demuestran que la práctica democrática constituye un mejor modelo de constitucionalismo que el ejercido por los jueces.

---

<sup>23</sup> LAMBERT, *Ibid.*, p. 21.

<sup>24</sup> LAMBERT, *Ibid.*, p. 67.

<sup>25</sup> Filósofo de origen neozelandés, catedrático de la Universidad de Nueva York, conocido por su crítica al control judicial de las leyes. Ha sido invitado a eventos académicos en Colombia, incluso, por miembros de la Corte Constitucional. Ver, por ejemplo, WALDRON, Jeremy. Control de constitucionalidad y legitimidad política [En línea]. En: Revista Dikaion, 2019, Nro., 27, pp. 7-28. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://dikaion.unisabana.edu.co>.

<sup>26</sup> Catedrático de ciencia política de la Universidad de Londres y egresado de Cambridge. Su trabajo combina filosofía analítica, ciencia política y derecho. Parte de sus estudios se han enfocado en dar una explicación republicana a la democracia y al constitucionalismo, tanto en Reino Unido como en Estados Unidos.

Sus tesis parten de la idea de desacuerdos razonables acerca del alcance de los derechos. Sostienen que los derechos son un conjunto amplio de mandatos abstractos que tienen más carácter político que jurídico. Por eso, aunque nadie cuestiona su existencia, la experiencia demuestra desacuerdos persistentes, sustanciales y de buena fe, respecto de la manera cómo los derechos deben interpretarse y aplicarse. De hecho, reflejan las diferentes aspiraciones que tienen los individuos sobre la sociedad, el Estado y la naturaleza de lo político. Para estos autores, los jueces no tienen mayor capacidad para resolver estos desacuerdos, ni son las personas que, desde un punto de vista racional, toman las mejores decisiones. Para Bellamy: “no existen motivos sólidos para creer que los jueces van a tener éxito más allá donde han fracasado todos los filósofos políticos desde Platón hasta Rawls”<sup>27</sup>.

Para sostener su postura, plantean cinco argumentos relevantes:

Primero, el poder judicial no puede tomarse en serio los derechos porque sus órdenes impactan con menos fuerza a la comunidad política que la decisión del Legislador. Cada orden judicial es una guarda individual de los derechos, por lo que no valoran preocupaciones sociales ni las necesidades de la comunidad política. La orden de un juez (aunque desee) no puede desarrollar el contenido dogmático de la constitución, menos aún, cuando dejar de seguir la *stare decedis*, a efectos de demostrar, tras la cadena de decisiones judiciales, una posición razonable de la constitución y los derechos que defienden.

Segundo, los jueces no escapan a la premisa mayoritaria en la toma de decisiones, a efectos de sostener que las sentencias se soportan en la razonabilidad y no en la votación por mayorías. Explican que un punto a favor del control judicial fue la deliberación racional que adelantan los jueces, cuyo desarrollo se suponía debería llevar a un consenso sobre el contenido de los derechos y de lo político. Sin embargo, la práctica constitucional desmiente este sentido consensual de la deliberación judicial. Como cualquier órgano público, votan por mayoría para resolver los problemas. Así, aunque la deliberación resulte valiosa y pueda reflejarse en la sentencia, la misma no acaba con la noción de votación por mayorías.

Tercero, y como consecuencia de lo anterior, estiman que no hay razón para sostener que los jueces tengan mayores facultades que los legisladores para descifrar el contenido de los derechos. Para resolver los desacuerdos por la vía de las mayorías es preferible un parlamento numeroso que una minoría de expertos, quienes creen que interpretan la constitución. En su criterio, el poder político tiene mayor legitimidad que el judicial y, además, asegura un razonamiento público y a la vista de la comunidad.

Cuarto, los jueces no superan el reto de Hobbes (la naturaleza del poder y la dominación) para depositarles la confianza en la interpretación y aplicación de la constitución. Estiman que no hay manera de impedirles que actúen de un modo arbitrario una vez se les confiera el poder. En cada revisión judicial pueden adoptar una decisión diferente, cuyo resultado acaba con la igualdad y respeto entre los ciudadanos; valores que deben latir en el centro del proyecto constitucional. Afirman que: “Tan solo la democracia supera el reto de Hobbes al obligar a los ciudadanos a

---

<sup>27</sup> BELLAMY, Richard. Constitucionalismo político: Una defensa republicana de la constitucionalidad de la democracia. España: Marcial Pons, Ediciones Filosofía y Derecho. 2010, p. 20.

tratar igualmente a los demás en cuanto que gobernados y en cuanto que gobernantes”<sup>28</sup>.

Quinto, “(...) aislar a los jueces de los prejuicios populares no garantiza necesariamente su imparcialidad ni su independencia con respecto a todos los sesgos o prejuicios sociales. Lo que probablemente logremos es que reflejen los sesgos propios de la clase privilegiada”<sup>29</sup>. En otros términos, los jueces poseen los mismos sesgos políticos que el resto de la sociedad y tienen, sin embargo, menos virtudes democráticas para compensarlo que el cuerpo legislativo.

Para Jeremy Waldron, la solución a estas críticas no está en prohibir la interpretación judicial, sino en asegurar una manera de fallar que resulte coherente con la deliberación pública y el poder legislativo. Es decir, democratizar el poder judicial, de modo que se comprenda que solo la práctica democrática es capaz de aplicar con justicia el contenido de los derechos. Por eso, considera que el compromiso con los derechos no está en plasmarlos en una declaración que deba ser revisada por un tribunal, sino en una parte orgánica que asegura la eficacia del Estado, a través de las funciones democráticas delegadas a cada estamento oficial. Así visto, la respuesta no descansa en los jueces, sino en la capacidad de dividir el poder para que todos los órganos sean empujados a tomar decisiones de manera igualitaria, asegurando acuerdos en torno a los derechos y la naturaleza de lo político.

Waldron expone que este límite se alcanza con una democracia estructurada, cuidadosa y reflexiva, cuyo desarrollo descansa sobre cuatro premisas básicas. La primera es que las instituciones democráticas funcionen de forma razonable, en particular el cuerpo legislativo. La segunda, en cabeza del poder judicial, al comprender que su rol se centra en escuchar demandas individuales, resolver disputas y asegurar el imperio de la ley. La tercera, en los ciudadanos, quienes defienden sus ideas sobre los derechos individuales y respetan las minorías. En último lugar, reconocer el desacuerdo persistente, substancial y de buena fe que habrá entre los miembros de la comunidad política.

Para Waldron, en consecuencia, “Si pensamos a los jueces como nuestra salvación del populismo, les estamos asignando una tarea y una misión que es bastante distinta de la función judicial”<sup>30</sup>.

## **b) Constitucionalismo popular: perspectiva participativa de la democracia**

Mark Tushnet<sup>31</sup> y Larry Kramer<sup>32</sup> defienden la idea de que el pueblo no está limitado al acto de constitución. El ciudadano puede y debe ejecutar un rol activo en la defensa de los derechos. La democracia directa y el autogobierno constituyen el centro de la práctica constitucional, por lo que el pueblo es el que mejor custodia el contenido de los derechos y las libertades constitucionales.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>30</sup> WALDRON, Jeremy. Derecho y desacuerdos. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. 2005.

<sup>31</sup> Graduado de las Universidades de Harvard y Yale y asistente del juez Thurgood Marshall (1967-1991). De su bibliografía se analizan temas relativos a la práctica constitucional y al constitucionalismo popular.

<sup>32</sup> Exdecano de la Universidad de Stanford y presidente de William and Flora Hewlett Foundation, institución dedicada a examinar la democracia del siglo XXI. El énfasis de su obra está relacionado con el constitucionalismo popular.

La crítica de estos autores considera que la interpretación de la constitución debe llevarse por fuera de la vida judicial. El juez está al servicio del pueblo y no siempre es el maestro respecto del significado de mandatos constitucionales. El constitucionalismo popular persigue así la tarea de superar la ideología que sugiere que el pueblo no puede contradecir la decisión de los jueces. Plantea un cambio de actitud frente al rol de los jueces y el campo de acción del constituyente primario. Desde la terminología de Kramer, el pueblo es el autor de los derechos y así debe sentirse en la práctica constitucional.

Kramer sostiene este argumento al repasar dos siglos de historia constitucional norteamericana desde la soberanía popular. Realiza la reconstrucción del momento constitutivo de la carta de Estados Unidos y su posterior desarrollo, para sustentar que la protección de los mandatos constitucionales no está delegada únicamente a los jueces: quienes son algunos de los agentes responsables de aplicar la constitución, pero no los únicos ni el principal. La guarda de la constitución recae en todos los estamentos del Estado por decisión del pueblo soberano.

Por esta razón, el constitucionalismo popular reconoce el rol político del pueblo. Considera que los ciudadanos son capaces de deliberar y gobernarse a sí mismos, ya que son políticamente activos en la defensa de sus derechos y los valores que consideran deben regir la sociedad. Con esta visión, la doctrina constitucional no descansa en demandas individuales de los ciudadanos que acuden al control judicial, sino en la agenda colectiva que expone el pueblo y defiende en el marco del diseño constitucional, incluido el sistema judicial.

Esta visión se complementa con el trabajo de Mark Tushnet, quien señala que es innecesario discutir las diferencias entre el derecho y la política cuando se valoran normas constitucionales, dado su carácter evidentemente político. Por esto tanto el derecho constitucional como los tribunales supremos son parte del sistema político. La discusión está en cómo valorar la política constitucional de un tribunal con el resto del sistema político y quién demuestra un mejor desempeño.

Tushnet indica que no se pueden compararse los resultados de un país con otro, ya que depende del sistema político, los problemas estructurales de cada lugar y el diseño constitucional vigente; sin embargo, a partir de un análisis de las instituciones norteamericanas (histórico, de largo aliento y comparativo), sostiene que el pueblo es quien mejor ha desempeñado esta labor. En sus palabras: “el esfuerzo retrospectivo de la experiencia constitucional norteamericana (de dos siglos) demuestra que la movilización popular es la que mejor ha asumido compromisos constitucionales profundos”<sup>33</sup>.

Insiste en cómo la experiencia constitucional tras la Segunda Guerra Mundial lo confirma, puesto que la premisa de control judicial era que los legisladores podían violar los derechos humanos, luego, los tribunales servirían de respaldo político ante el incumplimiento de los derechos humanos. No obstante, la práctica demostró legislaturas progresistas en derechos y jueces que, equivocadamente, las declararon inconstitucionales. Concluye que: “los tribunales son conservadores a largo plazo, y

---

<sup>33</sup> TUSHNET, Mark. Popular Constitutionalism as Political Law [en línea]. Estados Unidos: Georgetown University Law Center. 2006. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/233>, p. 9.



las ramas políticas, un poco menos, por lo que el control judicial impediría sistemáticamente la implementación de políticas progresistas”<sup>34</sup>.

Su respuesta ante este problema es el constitucionalismo popular, entendido como “una práctica que es parte de las estructuras ordinarias de la lucha política, particularmente asociada con la contienda entre partidos políticos sobre cuestiones constitucionales fundamentales. La imagen ideal es la de partidos políticos con plataformas sobre cuestiones constitucionales que buscan la aprobación del pueblo”.<sup>35</sup>

Considera que es equivoco pensar el constitucionalismo popular como una democracia plebiscitaria, en la que todo se consulta al pueblo, mediante encuestas y referendos, tampoco funciona con cartas o manifestaciones simbólicas de la gente. Desde su perspectiva: “lo distintivo del constitucionalismo popular es que los tribunales no tienen prioridad normativa en la conversación. Para los constitucionalistas populares, simplemente no importa si, o cuándo, o cómo, los tribunales aceptan la interpretación constitucional ofrecida por el propio pueblo. Ello, por cuanto, al ser el derecho constitucional y el derecho político una misma cosa, la participación de la gente tiene más relieve”<sup>36</sup>.

Para este autor está demostrado que el pueblo funciona en y a través de instituciones políticas, que divide en dos grupos. Primero, la participación política fuera de los partidos políticos, desarrollada a través de la movilización social. Segundo, la participación política dentro de los partidos políticos, que no es otra cosa que la incidencia de la gente y los grupos minoritarios en los partidos ganadores<sup>37</sup>.

Tushnet concluye que un verdadero constitucionalismo tiene que ser capaz de reubicar la categoría de pueblo que las cartas modernas suelen citar en sus preámbulos. El pueblo debe aprender a discernir y participar de las decisiones que los afectan, ya que “las opiniones de la gente común sobre el significado constitucional desempeñen al menos un papel tan importante en la construcción de los entendimientos constitucionales de la nación como lo hacen las opiniones de las élites, y especialmente las opiniones de los jueces de la Corte Suprema”<sup>38</sup>.

### **1.3. Sostenibilidad en la protección de los derechos constitucionales**

De acuerdo con esta línea de pensamiento, no es cierto que el sistema jurídico pueda desarrollarse por fuera de la economía, la política y la ciencia social moderna. Los derechos han de garantizarse a partir de la interrelación entre las expectativas jurídico-políticas y la realidad práctica. En consecuencia, esta corriente defiende la existencia de elementos extrajurídicos a analizar por parte de los jueces, entre los cuales se encuentran las circunstancias de lo político, los efectos económicos de la decisión, incluso, las consecuencias que traería negarlos en lo inmediato. A continuación, se exponen dos teorías que analizan el papel de los jueces desde el pragmatismo judicial y el valor de La política.

---

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>35</sup> *Ibid*, p 10.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>37</sup> TUSHNET, Mark. Popular Constitutionalism and Political Organization [En línea]. En: Roger Williams University Law Review, 2013. Vol. 18. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: [https://docs.rwu.edu/rwu\\_LR/vol18/iss1/1](https://docs.rwu.edu/rwu_LR/vol18/iss1/1), p. 13.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 13.

## a) Pragmatismo judicial en la protección de los derechos

Richard Allen Posner y Stephen Breyer defienden el pragmatismo judicial desde la mirada teórico-práctica<sup>39</sup>. La visión más generalizada del pragmatismo en Colombia viene del trabajo de Posner y, posteriormente, de algunas precisiones teóricas de Breyer. Ambos, desde su rol judicial, insisten en que la adjudicación de derechos no supone un trabajo esotérico, misterioso, alejado del ejercicio de otra ciencia social. Uno y otro fundamentan que el derecho no es más que el material con el que los jueces toman sus decisiones y, sin embargo, tampoco es el único. Para Posner: “los jueces no son ni gigantes morales o intelectuales (qué se le va a hacer), ni profetas, oráculos, ni meros portavoces o maquinas calculadores. Son trabajadores «humanos, demasiado humanos» que reaccionan del mismo modo que lo hacen otros trabajadores ante las condiciones del mercado de trabajo en el que actúan”<sup>40</sup>.

Su naturaleza humana (y no de oráculo) tiene importancia en los casos más difíciles, es decir, en eventos donde no existe una regla aplicable de manera formal. En los casos difíciles los jueces tienen y ejercen mayor discrecionalidad. Por ejemplo, apelan a profundas convicciones morales, experiencias personales, preconcepciones del derecho y el Estado, para definir el alcance de derechos ampliamente debatidos.

En el libro *Cómo deciden los jueces*, Posner aporta a la comprensión de los motivos que subyacen a la toma de decisiones, esquematizando diferentes tipos de comportamiento judicial ante la discrecionalidad. Considera que para entender la actuación de los jueces es “necesario comprender la naturaleza de sus motivaciones para la selección, las facultades que pensaban se podían alcanzar, los mecanismos que deseaban diseñar, los límites de su actuación”<sup>41</sup>. Presenta nueve tipos de comportamiento a lo largo del texto, alejándose de la mayoría, excepto de la forma de adjudicación de derechos del juez pragmático:

<b>Tipo de juez</b>	<b>Significado</b>
Juez actitudinal o ideológico	Las preferencias políticas del juez se proyectan sobre los casos. No significa que pertenezca a un partido político, pero su ideología constituye el factor más relevante para la toma de las decisiones.
Juez estratégico (teoría de los medios)	Decide los casos, no como quisiera, sino indagando las diferentes reacciones frente a la decisión judicial. Los desacuerdos con sus colegas, con poderes del Estado, incluso, la lucha entre grupos de interés.
Juez sociológico	Adopta las decisiones procurando comprender la composición del órgano judicial. Influye la determinación de si sus compañeros son hombres o mujeres, la ideología mayoritaria, etc. Al final, pretende un efecto moderado de la sentencia en lo que se refiere a los posibles desacuerdos.
Juez psicológico	Decide como consecuencia de sus impulsos y preconcepciones, incluso procesos inconscientes. La

<sup>39</sup> Ambos ejercen la labor judicial. El primero, desde 1981, cuando fue designado juez del Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos para el Séptimo Circuito y reconocido por sus ideas republicanas. El segundo, desde 1994 en el cargo de juez de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, defendiendo un pensamiento moderado.

<sup>40</sup> POSNER, Richard A. *Cómo deciden los jueces*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Filosofía y Derecho. 2011, p. 18.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 16.

	religión, la moral, su educación, experiencias laborales, características personales (raza, sexo, temperamento) y emociones, juegan dentro del campo de justificación de la decisión.
Juez economicista	Falla con base en la máxima de utilidad. El costo-beneficio de la decisión. Analiza riesgos, pérdidas y ganancias. Considera que en los casos complejos y de relevancia social, la raíz de la decisión la fundamentan variables macro económicas, no políticas.
Juez organizacional	Nunca se aparta del precedente judicial. Lo obedece y aplica en casos análogos. Considera suficientes los criterios debatidos y sostenidos por los jueces. De modo que, en los casos difíciles, escudriña las decisiones precedentes hasta encontrar una salida no debatida judicialmente.
Juez fenomenológico o racional	Piensa, luego, decide. No busca una respuesta, sino una nueva pregunta. Es consciente de lo que siente y piensa a la hora de adoptar una decisión. Por eso, pretende refutar cada premisa, para, en ese camino mayéutico, lograr una decisión razonable.
Juez legalista	Considera que todos los problemas, por más difíciles que parezcan, tiene una respuesta o están determinados por el derecho, más exactamente las reglas jurídicas. Luego, no hay razón para ejercer la discrecionalidad y adoptar una razón distinta a la del Legislador.
Juez pragmático	Es consciente de que las reglas del derecho son insuficientes en los casos difíciles. Analiza todas las herramientas interpretativas y argumentativas disponibles. Además, evalúa las posibles consecuencias de su decisión (por ejemplo, en términos económicos, de política pública), sobre lo que considerada una mirada adecuada del derecho.

Posner defiende el pragmatismo judicial y rechaza la idea de que las decisiones puedan sustentarse en la intuición de lo que se considera justo o injusto, bueno o malo. En su criterio, el sistema jurídico (como sucede con los derechos consignados en la constitución) tiene efectos en el mundo físico que no deben ignorarse por los jueces. Esto supone un reto adicional para el operador, quien debe estar atento a las consecuencias sociales, económicas y culturales de sus decisiones. Así, el pragmatismo centra la labor del juez en: (1) examinar los propósitos que subyacen a la constitución y la ley, (2) a partir del valor de sus efectos —en un sentido u otro—, (3) alejándose de concepciones muy abstractas de la moralidad y la política, que no le sirven a la comunidad para resolver los desafíos presentes y futuros.

Esta visión de la labor judicial se complementa con el trabajo de Stephen Breyer, en *Cómo hacer funcionar nuestra democracia: El punto de vista de un juez*<sup>42</sup>, pues examina el rol de los jueces de la Corte Suprema de Estados Unidos en el ejercicio de interpretación y aplicación del texto constitucional. Señala que la concepción que

<sup>42</sup> BREYER, Stephen. *Cómo hacer funcionar nuestra democracia: El punto de vista de un juez*. México: Fondo de Cultura Económica. 2017.

deben tener los jueces y, en general, la comunidad política, es de una “constitución factible”, es decir, un mandato que sea efectivo en la realidad. Crítica tres formas de comportamiento judicial que no reconocen este carácter factible y, al contrario, representan desventajas a la hora de justificar las decisiones judiciales.

Ataca el enfoque originalista porque “espera que los jueces encuentren respuestas a preguntas constituciones complicadas con procedimientos objetivos, casi mecánicos, para examinar un hecho histórico del pasado”<sup>43</sup>. Lo mismo ocurre con el enfoque político, ya que “las decisiones tomadas a la medida de los vientos políticos dominantes debilitarían –cuando no destruirían- las garantías de la constitución, particularmente cuando se trate de individuos o grupos minoritarios”<sup>44</sup>. Al igual que ocurre con los enfoques intuitivos, pues “cómo podría funcionar un sistema si cada juez toma las decisiones sobre la base de sus percepciones acerca de lo bueno y lo malo”<sup>45</sup>.

Para este autor, lo que deben hacer los jueces es “encontrar una interpretación que sirva para que las palabras de la norma adquieran vigencia en el presente y para que ésta cumpla sus fines constitucionales y normativos elementales”<sup>46</sup>. Por esta razón, defiende que los jueces no pueden ignorar los probables resultados de la decisión a adoptar. Concluye que: “aunque los jueces no deben decidir todos los casos de forma pragmática, sí deben comprender que sus acciones tienen consecuencias en el mundo real”<sup>47</sup>.

## **b) Razones políticas que subyacen en la garantía de los derechos**

El debate derecho y política ha atravesado el pensamiento jurídico y se inserta con fuerza en el análisis del derecho constitucional, al ser un cuerpo normativo con directrices por esencia políticas. Este doble carácter tiene relevancia al momento que el juez determina el alcance de un derecho ¿Qué parte de la decisión es política y cuál jurídica? ¿Cuál es el contenido político de un derecho y qué vinculatoriedad le representa al juez su declaración como derecho humano, fundamental o constitucional?

En Colombia, el trabajo más extendido proviene de las teorías críticas, exactamente de los *critical legal studies* y del trabajo de Duncan Kennedy. En los textos *Izquierda y derecho: Ensayos de teoría jurídica crítica*<sup>48</sup> y *Forma y sustancia en la adjudicación del derecho privado*<sup>49</sup>, este autor debate el supuesto de neutralidad del operador judicial. Explica que ningún texto constitucional carece de ideología propia, luego, cualquier argumento constitucional es, *de facto*, parte de un discurso político. Así visto, es imposible que la decisión de un juez sea imparcial, ya que, aun cuando aplique de forma mecánica la constitución, lo cierto es que apela a su función ideológica.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>48</sup> KENNEDY, Duncan. *Izquierda y derecho: Ensayos de teoría jurídica crítica*. Argentina: Siglo XXI Editores, 2010.

<sup>49</sup> KENNEDY, Duncan. *Forma y sustancia en la adjudicación del derecho privado*. En: *Sociología Jurídica, Teoría y Sociología del Derecho en Estados Unidos* [en línea]. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, 2001. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://duncankennedy.net>.

Este autor insiste en que el poder más grande del aparato estatal fue convencer a los jueces que actuaban con neutralidad al momento de aplicar el derecho, decidir la relevancia de un principio o denegar prerrogativas a la comunidad política. De esta manera, considera que “el trabajo de los jueces consiste justamente en trazar límites difíciles, contingentes, entre posturas ideológicas opuestas frente a las cuales debe tomar partido”<sup>50</sup>.

Este sentido de lo político no adscribe al juez a un determinado partido político, sino que intenta revelar la ideología que hay detrás del texto constitucional y la corriente de pensamiento que tiene todo ser humano en lo que se refiere a sus aspiraciones de la vida en comunidad. De hecho, no puede ignorarse que los jueces desarrollan a lo largo de su vida una manera de concebir la comunidad política que, consciente o no, transmiten a las decisiones judiciales.

Para este autor, en los casos difíciles es donde más se desdibuja el principio de neutralidad, puesto que las reglas son difusas y hay distintas respuestas posibles. Kennedy argumenta que, con soporte en la ideología política y la experiencia, es en estos casos donde los jueces suelen optar por mayor libertad o restricción judicial. Así, al entender el amplio campo de justificación política del derecho, habrá jueces que ejercen su libertad para aplicar discursos jurídicos novedosos, principios y valores políticos, pero también habrá operadores que limitan su ámbito jurisdiccional, bajo la búsqueda de mayor neutralidad en el ordenamiento jurídico.

Otra mirada del valor político se desarrolla con el trabajo de Luigi Ferrajoli. A diferencia de Kennedy, este autor considera, desde el positivismo analítico, que la política da fundamento a la labor judicial en la protección de los derechos fundamentales, por lo que el juez debe ser consciente de ello y de su independencia. Bajo esta idea, en el texto *Jueces y política*<sup>51</sup> sostiene que estos elementos son dos caras de una misma moneda: “(...) el poder es el presupuesto del Derecho y el Derecho es el fundamento del poder, en el sentido de que no existe ningún Derecho sin un poder que sea capaz de hacerlo respetar, y no hay poder, al menos en los ordenamientos modernos, que no encuentre su fundamento en el Derecho (...)”<sup>52</sup>.

Sostiene que la tradición del derecho “puede ser leída como la historia de esta lenta, difícil y controvertida obra de minimización del poder; de una progresiva sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes”<sup>53</sup>. Sobre todo, en la edad moderna, en donde se convierte en una técnica de ordenación y minimización del poder, a través, por ejemplo, de los principios de legalidad, división de poderes y de sometimiento a la ley. Para este autor: “cada avance del principio de legalidad, cada paso realizado en la obra de limitación y de sometimiento del Derecho al poder, supone un aumento de los espacios de la jurisdicción”<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo y RODRÍGUEZ, Cesar. Libertad y restricción en la decisión judicial. El debate con la teoría crítica del derecho (CLS): Duncan Kennedy. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar. 1999, p. 78.

<sup>51</sup> FERRAJOLI, Luigi. Jueces y política. En: Derecho y Libertades [en línea]. Universidad Carlos III de Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, enero de 1999. Nro., 7, p. 63-79. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/1333>.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 64.

En los textos *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*<sup>55</sup> y *El derecho como sistema de garantías*<sup>56</sup>, expone cómo el constitucionalismo rígido, amplio en principios y derechos, constituyó una respuesta al abuso del poder. El constitucionalismo rígido tiene garantías primarias y secundarias. Las garantías primarias son las que se corresponden directamente con los derechos fundamentales y se deben entender como la ley del más débil. La garantía jurisdiccional es una garantía secundaria que interviene frente a las violaciones de las garantías primarias.

En ese orden, el papel del juez, ya no es:

Como en el viejo paradigma positivista, sujeción a la letra de la ley cualquiera que fuere su significado, sino sujeción a la ley en cuanto válida, es decir, coherente con la Constitución. Y en el modelo constitucional-garantista, la validez ya no es un dogma ligado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente de la misma ligada a la coherencia de sus significados con la Constitución, coherencia más o menos opinable y siempre remitida a la valoración del juez<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> FERRAJOLI, Luigi. Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales. En: DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho [en línea]. España: Universidad de Alicante, 2006. Nro., 29, p. 15-31. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2006-n29>.

<sup>56</sup> FERRAJOLI, Luigi. El derecho como sistema de garantías. En: Revista De Derecho THĒMIS [en línea]. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, junio de 1994. Nro., 29, p. 119-130. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article>.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 125.

## Recapitulación

Como el lector se habrá dado cuenta, hay profundas discusiones sobre la manera de proteger los derechos fundamentales. Debates acerca del papel que deben desempeñar los jueces y la manera cómo el poder político se sirve de los desacuerdos para determinar el contenido de los derechos. Por lo que es difícil ensayar un ejercicio de sistematización de las ideas que, detrás de los fallos judiciales, soportan la garantía judicial de los derechos.

No obstante, no puede desconocerse que la base del constitucionalismo descansa sobre polémicas acerca de quién desempeña mejor el papel protector de la constitución. Un tribunal constitucional que delimita su trabajo porque comprende que su práctica es colaborativa con otros estamentos públicos. Un poder político que asume su rol y favorece, a través del juego democrático, la superación de los desacuerdos razonables acerca del contenido de los derechos. Las posibilidades prácticas y económicas de asegurar estas prerrogativas en países del sur global. Incluso, un constitucionalismo más popular donde el pueblo, mediante la movilización y apropiación de derecho, sea el que exija el cumplimiento de los mandatos fundamentales.

En la Constitución de 1991 se consagra que el juez de tutela y, particularmente, el tribunal constitucional, es el garante de la protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales. En ese orden, por dos décadas se ha considerado que la mejor garantía (o tal vez la única) era el poder judicial. Una Corte respetuosa de su precedente y preocupada por la justiciabilidad del texto constitucional. Sin embargo, aunque no deja de considerarse la relevancia de un tribunal constitucional cuando las instancias de representación política fallan, hay debates globales, regionales y nacionales que cuestionan las formas tradicionales en que se garantizan los derechos y plantean reflexiones acerca del papel actual de los operadores judiciales, de la sociedad y la política en la protección de postulados éticos universales.

Este capítulo analiza el comportamiento judicial en la garantía de los derechos. No sin dificultad, intenta acercarse a las diferentes maneras en que se supone se examina la práctica judicial. Además, expone una mirada integral acerca del alcance de los derechos, cómo incide en ello la relación con la ciudadanía, qué papel juega un movimiento activo por los derechos. En resumen, cómo se piensa la garantía de los derechos desde los estrados judiciales, las calles y los espacios políticos.

La literatura especializada afina las ventajas y críticas de cada posible modelo. Un tribunal constitucional omnipresente, guiado por la razón, que sirve de equilibrio entre la justicia y las posibilidades. Un gobierno que responde a los desafíos técnicos y presupuestales de ejecutar derechos. O un poder político reformado a partir de la deliberación pública.

El propósito del capítulo es acercarse a la idea de que la garantía judicial de los derechos es leída, interpretada y aplicada de diferentes maneras. Así, el proceso mental de un juez comprometido con la idea de justicia es distinto de aquel que considera que los derechos deben decidirse en el juego democrático, la equidad política y la mayor participación ciudadana. También será distinta a la visión judicial que estima que la praxis constitucional debe preocuparse por las consecuencias sociales, económicas y políticas del amparo de los derechos.

**Gráfica 1.** Tipos de comportamiento judicial frente a la garantía de los derechos

<b>Justiciabilidad</b>	<p style="text-align: center;"><b>Justicia colaborativa</b> <i>Perspectiva práctica</i> Lawrence Sager</p> <p>El juez interpreta, aplica y delimita el contenido de los derechos porque comprende que su práctica es colaborativa, tanto con los objetivos fijados por el constituyente, como con la responsabilidad que subyace a las autoridades públicas.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Moralidad política</b> <i>Perspectiva filosófica</i> Ronald Dworkin</p> <p>El juez aplica principios, valores y directrices (incluidos los derechos) porque le subyace la obligación moral de respetar el derecho en su integridad. Luego, para llegar al razonamiento correcto le corresponde utilizar contenidos muy abstractos de la moralidad política.</p>
<b>Democracia</b>	<p style="text-align: center;"><b>Constitucionalismo Político</b> <i>Democracia representativa</i> Lambert, Waldron y Bellamy</p> <p>La garantía de los derechos se encuentra en el poder político, no judicial. Siempre habrá desacuerdos razonables respecto del contenido de los derechos cuya mejor resolución se alcanza en el juego democrático, la equidad política y la igualdad en la toma de decisiones.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Constitucionalismo Popular</b> <i>Democracia participativa</i> Tushnet y Kramer</p> <p>La garantía de los derechos está en el rol activo del pueblo. Su actividad no se reduce al momento constitutivo del texto escrito, sino que debe ejercer un papel político en la aplicación de la constitución. De modo que el juez está al servicio del pueblo y no debe considerarse su maestro.</p>
<b>Sostenibilidad</b>	<p style="text-align: center;"><b>Pragmatismo Judicial</b> Posner y Breyer</p> <p>Los derechos dependen de las circunstancias reales y el contexto en que opera la constitución. El juez es un ser humano que cumple los objetivos jurídicos, a partir de las consecuencias sociales, políticas y económicas de sus decisiones.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ideología Política</b> Ferrajoli y Kennedy</p> <p>Los derechos son el resultado de intereses en pugna debatidos a la hora de adoptarse el texto constitucional. Por eso, al momento de aplicar la constitución, el juez no puede ignorar la ideología que subyace al texto, la presente entre los actores políticos y la propia, cuyas representaciones acerca de lo político inciden en el desarrollo del derecho y en el desarrollo de sus potestades constitucionales.</p>



## La toga en Inglaterra



*“La doctrina del derecho es la siguiente: deben seguirse los precedentes y las reglas, a menos que sean totalmente absurdos o injustos: aunque su razón no sea obvia a primera vista, debemos respetar los actos pasados para no suponer que actuaron por completo sin consideración”.*

William Blackstone, 1765.

## Capítulo II: Aproximación a la jurisprudencia constitucional sobre sentencias complejas y estructurales

En el capítulo anterior se examinaron los tipos de comportamiento judicial respecto de las formas de adjudicación de los derechos. Bajo las teorías estudiadas se encontró cómo la comprensión y grado de protección de los derechos depende de la visión del operador judicial acerca de su papel y el alcance dado a la jurisdicción. No sin dificultad, se advirtió cómo los jueces, en especial de las máximas corporaciones judiciales, se enfrentan a la disputa razonable en lo que se refiere al significado de la garantía judicial de los derechos.

Este problema no ha sido ajeno a la dinámica de la Corte Constitucional en Colombia. El alcance de la acción de tutela ha sido redefinido a partir de las visiones que en cada momento jurisprudencial han aportado sus integrantes. Aunque este documento no pretende categorizar la conducta de los jueces, lo cual resultaría polémico e inagotable, propone un ejercicio de sistematización de los casos en que se decidieron adoptar sentencias complejas y estructurales y, con ello, dieron paso al cumplimiento de órdenes complejas sobre violaciones a los derechos fundamentales.

Lo que busca es aproximarse a la pregunta de cuándo se concluyó que la acción de tutela serviría para resolver problemas generales asociados a la vulneración de derechos fundamentales, tal como ocurrió con la figura del Estado de cosas inconstitucional y, a partir de allí, admitir el seguimiento al cumplimiento de órdenes de tutela que inciden en políticas públicas. También escudriñar un poco si esa visión (y las razones que lo fundamentan) se ha mantenido en el tiempo o hay cambios jurisprudenciales significativos.

Como se verá, al menos desde 1997, la Corte ha usado la expresión de Estado de cosas inconstitucional para hacer referencia a vulneraciones graves, masivas y sistemáticas de derechos causadas por la prolongada omisión del Estado. Igualmente, ha utilizado nociones asociadas a un problema general, como ocurre con las sentencias eclécticas y las órdenes complejas. También aparecen en la doctrina decisiones con efectos *intercomunis*, soportadas en un diálogo institucional o derivadas del monitoreo a las políticas públicas.

Sin embargo, a propósito del desarrollo de este tipo de sentencias, surgen algunos interrogantes. Incluso para el Tribunal, hasta un periodo muy reciente, no había claridad conceptual entre órdenes complejas y estructurales. Por mucho tiempo se trataron como conceptos análogos asociados a la existencia de un problema general de vulneración de derechos. Esa misma falta de precisión se encuentra en las nociones de “seguimiento a la política pública” y “trámite de cumplimiento”, puesto que, aunque ambas tienen el mismo origen legal (artículo 27 del Decreto 2591 de 1991) y, *per se*, comparten el propósito de asegurar el cumplimiento de las órdenes de tutela, se han presentado como procedimientos distintos, dado el relieve teórico de las Salas Especializadas de Seguimiento.

Para profundizar en estas circunstancias y analizar la evolución de la jurisprudencia, se expondrán cuatro momentos relevantes asociados a las sentencias complejas y estructurales. La primera parte indaga la intención del constituyente de 1991, es decir, se pregunta si en el marco de la Asamblea Nacional subyace la idea de resolver, a través de la acción de tutela, los problemas más generales relativos a la garantía de los derechos fundamentales. El segundo momento examina el trabajo de la primera Corte

Constitucional, en particular, las razones expresadas para adoptar órdenes generales bajo el referente del Estado de cosas inconstitucional. La tercera época valora la evolución de la acción de tutela y los efectos de los fallos *intercommunis*, en especial respecto de los procesos de cumplimiento. La última fase responde al comportamiento judicial en la época más reciente y los parámetros previstos por el tribunal para el cumplimiento de los fallos más complejos.

## **2.1. Momento constituyente (1990-1991): juez policivo y rechazo a las órdenes generales**

Teóricos de la Constitución de 1991 han ofrecido dos grandes justificaciones para explicar por qué se adoptó un amplio catálogo de derechos. La primera sostiene que el texto asumió la tarea de resolver las causas de la violencia sociopolítica y el conflicto armado (básicamente que todos los ciudadanos cuenten con mayores condiciones de dignidad e igualdad), luego, lo que hacen los derechos es materializar esa pretensión de justicia histórica. La segunda afirma que la constitución es la respuesta al desbarajuste institucional. Dado que los agentes del Estado no aseguraron el cumplimiento de los derechos, era menester consignarlos en el texto constitucional, el cual permite, por su simplicidad, que cualquier ciudadano los exija directamente. Si retomamos estas nociones, entonces, el catálogo de derechos de la Constitución de 1991 serviría para conjurar la violencia estructural a través de cambios institucionales<sup>58</sup>.

La historiografía muestra que la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente fue la encargada de debatir y conciliar los temas relativos a “los principios, deberes, garantías y libertades fundamentales”<sup>59</sup>. La acción de tutela y, en general, los mecanismos de protección diseñados por la Comisión, derivaron de lo que podríamos llamar un consenso generacional sobre la necesidad de responder (desde el derecho y la política) al incumplimiento sistemático de los derechos. Manuel José Cepeda narra como “la gran mayoría de las propuestas presentadas por todos los sectores políticos a la asamblea nacional constituyente reflejaba el consenso general de los constituyentes de 1991 en torno a la necesidad de garantizar la efectividad de los derechos y libertades fundamentales”<sup>60</sup>.

En las gacetas constitucionales 1, 24, 52, 56, 63, 77, 124, 133, 136 y 142 quedaron consignadas las discusiones en lo que se refiere a la acción de tutela. Ante la Asamblea Nacional se presentaron 13 propuestas distintas del recurso de amparo por parte del Gobierno Nacional, movimientos ciudadanos y constituyentes. Todos los proyectos sugerían una “institución amable, expedita y próxima a la gente”<sup>61</sup>. De hecho, en los debates se mantuvo la idea de diferenciarla del amparo mexicano, ya que en Colombia no debía entenderse como una vía admisible para cualquier procedimiento judicial<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> ALVIAR GARCÍA, Helena; LEMAITRE RIPOLL, Julieta y PERAFÁN LIÉVANA, Betsy. Constitución y democracia en movimiento. Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. 2016.

<sup>59</sup> La Constitución de 1991 se redactó en 4 meses por 74 constituyentes de diferentes orígenes e ideologías. Además, contó con 131 proyectos de reforma constitucional, 50 propuestas de gremios y 250.000 conclusiones de mesas de trabajo en todo el país. Para más detalle, ver: LLERAS DE LA FUENTE, Carlos, *et al.* Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia. Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá. 1992.

<sup>60</sup> CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. La tutela: materiales y reflexiones sobre su significado. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia. 1992, p. 63.

<sup>61</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. La protección constitucional del ciudadano Colombia: Editorial Temis. 2004, p. 104.

<sup>62</sup> Mediante un estudio estadístico, la Universidad Nacional de Colombia analiza los debates de la asamblea constituyente, a efectos de determinar la influencia del derecho comparado en la creación del nuevo diseño institucional. En el punto de derechos y garantías fundamentales, la investigación arroja que España fue el país al que se hizo mayor referencia, cuyo contenido guarda relación con el actual mecanismo de amparo. Ver, al

Al final, se construyó sobre las ideas formuladas por el Gobierno Nacional y ajustadas por el constitucionalista Juan Carlos Esguerra y su asesor Luis Guillermo Guerrero Pérez, magistrado de la Corte Constitucional en el periodo 2012-2020<sup>63</sup>.

Como explica el delegatario Esguerra, se acogió la propuesta de “la creación de un instrumento procesal propio, de espectro amplio, inspirado parcialmente en el esquema mejicano y parcialmente en los demás modelos latinoamericanos, que debía permitir la solución eficaz de ciertas formas y casos concretos de violación de derechos a los que no alcanza a cubrir el alero protector de nuestro sistema tradicional de garantías”<sup>64</sup>. Es más, en palabras de Cesar Gaviria Trujillo, presidente de la República en aquel entonces, “(...) la necesidad de otorgar a los particulares el máximo grado de protección posible (...) lleva a proponer la introducción de la acción de tutela como un mecanismo ágil y eficiente al alcance de cualquier persona, que le permita la salvaguarda inmediata de sus derechos constitucionales cuando ellos se vean lesionados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en ciertas y determinadas circunstancias”<sup>65</sup>.

Al pensarse con un carácter concreto y determinado, el delegatorio Esguerra ha insistido en dos elementos en torno al alcance de la acción de tutela y el rol del juez. En primer lugar, el juez de tutela se pensó con una facultad policiva, dado que su obligación era constreñir a las autoridades públicas y particulares de cumplir los derechos constitucionales fundamentales. En sus propios términos:

Mientras (...) la función jurisdiccional se orienta a la aplicación de un derecho a un caso concreto mediante una declaración que desata definitivamente una determinada controversia, en cambio (...) la tutela se cumple plenamente a través de una orden perentoria que el juez le imparte a una persona para que obre de determinada manera por activa o por pasiva. En el primer caso hay un verdadero acto de juzgamiento en el sentido literal de la palabra; en el segundo, un simple mandato o instrucción de una autoridad, que por su naturaleza bien podría calificarse de meramente policivo<sup>66</sup>.

El mismo delegatario expone que al momento de establecer cuál sería la autoridad pública encargada de resolver las acciones de tutela, primero se pensó en la Policía Nacional, cuyo carácter coercitivo aseguraba el cumplimiento de los derechos fundamentales. Sin embargo:

(...) las verdaderas razones por las que el constituyente resolvió encomendarles la tutela a los jueces fueron, en primer término, la plena confianza que le imperaban su recto criterio, su prudencia, su versación jurídica, su experiencia y su buen juicio y, en segundo lugar, el hecho de que tradicionalmente los instrumentos de protección de las libertades públicas, orgánicamente hablando, eran instrumentos de tipo judicial”<sup>67</sup>.

En segundo lugar, la acción de tutela se concibió como un mecanismo judicial para imponer por la fuerza jurídica la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales a un caso particular y no crear, reglamentar o apalancar (con carácter general) la satisfacción de derechos constitucionales. Por eso, se pensó como una

---

respecto RODRÍGUEZ VILLABONA, Andrés Abel (Coordinador). Veinticinco años de la constitución (1991-2016): Debates constitucionales y perspectivas constituyentes. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho. 2018.

<sup>63</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, *Ibid.*, p. 103.

<sup>64</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, *Ibid.*, p. 111.

<sup>65</sup> COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 1 [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org.>, p. 4.

<sup>66</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, *Óp. Cit.*, p. 132.

<sup>67</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, *Ibid.*, p. 133.

especie de figura de derecho privado, en el sentido que solo tendría efectos entre las partes. En palabras del delegatario Esguerra:

“la tutela no era un mecanismo de apoyo creado para reglamentar o hacer efectivos ciertos derechos que requieren un apalancamiento o un impulso dinámico exógeno para convertirse en realidad, sino esencialmente un remedio procesal orientado a defenderlos cuando esa efectividad se ha frustrado o está al borde de frustrarse por obra y gracia de una autoridad pública o, en ocasiones, de un particular”<sup>68</sup>.

Desde esta perspectiva, la acción de tutela no se debería convertir: “en un instrumento de gobierno o en un sistema paralelo de gestión pública administrativa, o en una herramienta para el descuadernamiento institucional so capa de amparo de los derechos, o tampoco en una forma más o menos velada de justicia de clase”<sup>69</sup>.

## **2.2. Génesis jurisprudencial (1992-2003): juez activista y apertura al Estado de cosas inconstitucional**

Tradicionalmente se ha enfatizado en el papel activo de las primeras cortes, entendiéndose a partir de la creación de una jurisprudencia generosa en la protección de los derechos fundamentales. Consciente de ello, desde la Sentencia T-006 de 1992, magistrados del tribunal han indicado que la doctrina constitucional debe ser “evolutiva, abierta al conocimiento de las condiciones sociales, económicas y políticas del país y consciente de la necesidad de estimular la progresiva y firme instauración de un orden justo, asentado en el respeto y efectividad de los derechos y garantías de los ciudadanos”<sup>70</sup>.

Esta mirada de la jurisprudencia es la base del denominado Estado de cosas inconstitucional. Sin dejar de considerarse que la regla de protección constitucional se dirige a resolver casos particulares, la Corte se ha enfrentado a eventos más complejos, cuyo escenario exige la valoración de problemas generales que, de no solucionarse, ni la persona destinataria directa de la orden, ni otros individuos en igualdad de condiciones, verían materializados sus derechos.

Estos eventos llevaron a que la Corte Constitucional, al menos desde la Sentencia SU-559 de 1997<sup>71</sup>, se preguntara por las acciones de tutela cuyo contexto envuelve la afectación grave, masiva y sistemática de derechos constitucionales fundamentales. Expresamente se interrogó si: “desde ahora, de verificarse que el comportamiento omisivo indicado viola la Constitución Política, es posible que la Corporación, en razón a sus funciones, pueda emitir una orden a las autoridades públicas competentes, con el objeto de que a la mayor brevedad adopten las medidas conducentes a fin de eliminar los factores que inciden en generar un estado de cosas que resulta abiertamente inconstitucional”.

Todos los magistrados de aquel entonces estimaron sensato que, en supuestos excepcionales, la acción de tutela sirviera como medio idóneo y eficaz para facilitar la superación de problemas generales asociados al goce efectivo de los derechos fundamentales. Esta respuesta se dio sobre la base de tres consideraciones que hasta el día de hoy han sido pacíficas en la jurisprudencia sobre sentencias complejas y estructurales:

<sup>68</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, *Ibid.*, p. p. 119.

<sup>69</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, *Ibid.*, p. p. 133.

<sup>70</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-006 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>71</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-559 de 1997. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Según la primera, el juez debe colaborar de manera armónica con los demás órganos del Estado para la realización de los fines esenciales de la organización política y la efectividad de los derechos y libertades plasmados en la constitución (arts. 1°, 2°, 4° y 113 superiores).

De acuerdo con la segunda consideración, el poder judicial debe adoptar remedios judiciales y administrativos para asegurar el acceso efectivo a la administración de justicia y la eficiencia de la gestión estatal, de modo que evite el colapso o utilización excesiva de la acción de tutela (art. 86, 228 y 229 constitucionales).

Finalmente, según la tercera consideración, el deber de la Corte de guardar la integridad y supremacía de la constitución le impide que sea indiferente a la desprotección masiva y sistemática de derechos que afecta la organización política y social del Estado Constitucional (art. 241 del Texto Constitucional).

Sobre esta base, en el periodo de 1997 a 2003, los magistrados adoptaron y apoyaron once decisiones sobre Estado de cosas inconstitucional (ECI). Las dos primeras asociadas a la afectación de los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de los docentes, como consecuencia de la inoperancia administrativa de las entidades que gestionaban recursos públicos (SU-559 de 1997 y T-289 de 1998). Cuatro sentencias que se refieren a la protección de los derechos a la seguridad social y vida digna de la población pensionada (T-559 de 1998, T-525 de 1999, T-606 de 1999 y SU-090 de 2000). Una declaración de ECI posterior respecto de la ineficiencia administrativa de la Caja Nacional de Previsión Social (T-068 de 1998). Dos fallos dirigidos a asegurar la convocatoria y ejecución del concurso de méritos para notarios en el país (SU-250 de 1998 y T-1695 de 2000). Uno más en materia de hacinamiento carcelario (T-153 de 1998) y otro en lo que respecta a la protección constitucional de los defensores de derechos humanos (T-590 de 1998).

En todos los casos descritos, el Tribunal transcribió las consideraciones expresadas en la Sentencia SU-559 de 1997. Los argumentos presentados por el magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz fueron reiterados por la mayoría de los colegas: Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa, Carlos Gaviria Díaz y Alfredo Beltrán Sierra. Aunque no expresaron nada distinto del primer fallo, lo cierto es que todos compartieron la viabilidad de la acción de tutela para discutir problemas ligados a la violación grave, masiva y sistemática de derechos constitucionales.

En esta época no hubo una clasificación de órdenes complejas o estructurales. Tampoco se indicó la adopción de sentencias eclécticas o con órdenes de ejecución compleja. Para los magistrados, existía una regla general de adoptar órdenes simples con efectos inter partes y una circunstancia excepcional asociada al Estado de cosas inconstitucional. A pesar de su amplio respaldo, con el tiempo surgieron dudas respecto de qué asuntos merecían la denominación de ECI, cuáles no, en qué forma debía justificarse su aplicación y qué efectos producían este tipo de decisiones sobre los demás órganos del Estado, interrogantes que generarían nuevas consideraciones en los periodos subsiguientes.

### 2.3. Máximo apogeo (2004-2013): juez ejecutor y seguimiento al cumplimiento de sentencias complejas y estructurales

La segunda época desarrollará al máximo la noción de sentencias de ejecución compleja, a partir de tres perspectivas analíticas. En primer lugar, el magistrado Manuel José Cepeda Espinosa alcanzó un consenso racional entre los integrantes del Tribunal acerca de las características que configuran un ECI. A través de la sentencia hito (T-025 de 2004) criticó que cualquier asunto pudiera denominarse inconstitucional o que cualquier argumento les sirviera a los jueces para declararlo.

Estudió los ECI precedentes y, a partir de la situación de la población internamente desplazada, señaló que esta figura jurisprudencial se presenta cuando el juez constitucional llega al convencimiento de la configuración de los siguientes presupuestos: (1) la existencia de una *grave* situación, en términos de violación de derechos fundamentales, (2) la ocurrencia de una falla *general* en la respuesta del Estado, a causa de la prolongada omisión de los agentes públicos, (3) la afectación *masiva*, es decir, de toda la población que se encuentra en igualdad de circunstancias fácticas de los demandantes, (4) la necesidad de lograr una respuesta *sistemática* del Estado, esto es, que envuelva a varias entidades, cada una, en el marco de sus funciones legales y constitucionales; y, además, se demuestre que (5) genera una práctica *inconstitucional* en lo que se refiere a la correcta administración de justicia, como consecuencia de la excesiva presentación de acciones de tutela.

Los fallos que siguen a la Sentencia T-025 de 2004 conciben el ECI a partir de estos requisitos, preocupándose porque su declaración encuentre sustento, de un lado, en la inoperancia de la administración pública del Estado y, de otro, en la grave, masiva y sistemática afectación de derechos constitucionales. Esto ocurre con el fallo que examina el sistema notarial en Colombia, adoptado por el magistrado Juan Carlos Henao Pérez (SU-913 de 2009); con las Sentencias T-1234 de 2008 y SU-913 de 2009 que reiteraron los ECI en cuanto a las fallas de Cajanal y el concurso de méritos para notarios; el Auto 110 de 2013 que, a cargo del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, intervino los trámites administrativos de Colpensiones y la Sentencia T-388 de 2013, con ponencia de María Victoria Calle Correa, quien declaró por segunda vez un ECI en materia penitenciaria y carcelaria.

En segundo lugar, a partir de este periodo se adoptan, con mayor frecuencia, sentencias que, aun sin relacionarse con un ECI, examinaron problemas generales, profirieron órdenes complejas o con efectos *intercomunis*. Aunque mantienen diferencias respecto de los derechos tutelados y el alcance de las órdenes emitidas, lo cierto es que todas las providencias, en sus considerandos, tomaron como base de su argumentación las diferencias entre órdenes simples y complejas expuestas en la Sentencia T-086 de 2003<sup>72</sup>. De hecho, reiteraron que, aunque es cierto que las órdenes simples comprenden una decisión de hacer o abstenerse de hacer algo en el marco del caso concreto, no puede negarse que, en ciertas circunstancias, habrá problemas que exceden el marco del demandante y se insertan en un escenario mayor, cuyo contenido involucra a toda la población en idénticas condiciones fácticas.

Expresamente indica la Sentencia T-086 de 2003 que:

Las órdenes que imparte el juez de tutela pueden ser de diverso tipo y, por lo tanto, su simplicidad o complejidad es una cuestión de grado. No obstante, se

<sup>72</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

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.

Esta diferencia tiene relevancia para el juez constitucional, al menos por una razón práctica, debido a que le permite adoptar las determinaciones judiciales que resultan coherentes con el nivel de desprotección de los derechos fundamentales y la complejidad de la acción de tutela. De esta circunstancia sirven como muestra dos sentencias del magistrado Manuel José Cepeda, que examinaron las afectaciones de la comunidad de San José de Apartado (T-1025 de 2007) y las fallas en el sistema general de salud (T-760 de 2008); dos fallos del magistrado Jorge Iván Palacio relacionados con la Hidroeléctrica el Quimbo (T-135 de 2013) y la superación de los obstáculos en la política de bienes baldíos (T-488 de 2014), y otras dos providencias de Jaime Araujo Rentería que examinaron la situación de la población recicladora en Bogotá (T-724 de 2003) y de los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios (SU-484 de 2008)<sup>73</sup>.

Por último, es necesario indicar que los dos escenarios anteriores le sirvieron a la Corte Constitucional para adoptar los primeros ejercicios de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de tutela complejas y estructurales. Se hace repetitivo, pero es importante recordar que la Sentencia T-025 de 2004 fue la primera decisión objeto de monitoreo por parte de la Corte Constitucional. Mediante el Auto 050 de 2004, el Tribunal asumió el cumplimiento de las órdenes de tutela, con soporte en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se establece que los jueces constitucionales mantendrán la competencia hasta que estén reestablecidos los derechos o eliminadas las causas de la amenaza. En virtud de esta disposición, la corporación adoptó un proceso de supervisión a las fallas estructurales detectadas en la providencia de 2005 (en particular, la falta de capacidad técnica y presupuestal) y, además, exigió el cumplimiento de componentes de la política pública relacionados con la afectación de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Ese mismo presupuesto le sirvió al magistrado Manuel José Cepeda para adoptar la sentencia T-760 de 2008 y mantener su competencia en relación con las fallas estructurales del sistema general de seguridad social en salud. A través de esta sentencia, la Corte profirió un conjunto amplio de órdenes dirigidas a varias entidades del sector salud, con el propósito de que corrigiera las fallas administrativas que fueron identificadas y que, en su conjunto, representaban la grave y masiva vulneración del derecho a la salud. En particular, la corporación hizo énfasis en 16 problemas que con posterioridad constituyeron los puntos de seguimiento, como ocurrió con planes de beneficios y acceso, la actualización integral del POS, las estadísticas de negación de servicios, el trámite interno de actualizaciones y la sostenibilidad financiera del sistema.

Ambos casos, en la actualidad, se manejan a través de Salas Especializadas de Seguimiento. Es decir, procesos independientes y especializados del Tribunal que se

---

<sup>73</sup> También pueden señalarse como ejemplos las siguientes jurisprudencias: T-1030 de 2003, T-473 de 2008, T-291 de 2009, SU-446 de 2011, T-234 de 2012, T-648 de 2013, T-462A de 2014, T-606 de 2015 y T-418 de 2015, por ilustrar algunos ejemplos.



ha caracterizado, de un lado, por la realización de audiencias públicas en las que participan los intervinientes, a través de un ejercicio dialógico, con el objetivo de encontrar soluciones a los problemas estructurales que afectan la ejecución de la política pública. Y, de otro, por la expedición de autos de seguimiento.

Además de los casos de seguimiento realizados por las Salas Especializadas, la jurisprudencia registra otros procesos de cumplimiento asumidos por el Tribunal sobre sentencias que, aun cuando no constituyen un Estado de Cosas Inconstitucional, adoptaron órdenes complejas y con efectos *intercomunis*. Así ocurre con las órdenes de ejecución complejas adoptadas para proteger a los recicladores de la ciudad de Bogotá (T-724 de 2003), a los integrantes de la Comunidad de San José de Apartado (T-1025 de 2007), a los trabajadores de la Fiscalía General de la Nación (SU-446 de 2011), a los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios (SU-484 de 2008) y a los afiliados de Colpensiones (A-110 de 2013), que son objeto de análisis en el anexo de este trabajo. Evidentemente, hay diferencias metodológicas derivadas de la complejidad de cada asunto, que empiezan a ser objeto de valoración por el Tribunal en la época más reciente.

#### **2.4. Restricción judicial (2013-2020): juez racional y límites al cumplimiento de las órdenes complejas y estructurales sobre derechos fundamentales**

De entre todas las críticas al papel de la Corte es probable que los ataques por su intervención en políticas públicas hicieran mella en la necesidad de precisar el rol del juez constitucional en lo que se refiere a la adopción de sentencias complejas y estructurales. En años recientes, es claro que la jurisprudencia persigue la caracterización de un juez racional en la toma de decisiones y mayores límites al seguimiento de órdenes complejas sobre violaciones a los derechos constitucionales.

En primer lugar, ocurre que el Tribunal, de la mano del magistrado Carlos Bernal Pulido, diferencia las órdenes complejas y estructurales. A través de la Sentencia T-267 de 2018<sup>74</sup> y el Auto 693 de 2017<sup>75</sup>, indica que una orden compleja sobrepasa la órbita de control del demandante para responder a un problema mayor que, sin embargo, no puede relacionarse con un ECI. En cambio, una orden estructural supone un escenario de anormalidad constitucional, es decir, dificultades en la respuesta del Estado a áreas críticas y estructurales de la agenda pública. De este modo, el último tipo de disposiciones “responden en forma estructural a un problema de la misma naturaleza, que exige, por sus dimensiones, la acción coordinada de todo el Estado”<sup>76</sup>.

Esta distinción sirve para justificar que, aunque el juez constitucional, de cualquier nivel jurisdiccional, puede adoptar órdenes complejas para responder a los desafíos de la desprotección de los derechos fundamentales, una orden estructural, y con ello la declaratoria de ECI, está reservada a la Corte Constitucional. Ningún otro juez puede formularla, adoptar órdenes estructurales o exigir, a través del seguimiento, la satisfacción de los derechos. Para este juez:

“no está de más recordar que, en un Estado cuya base la conforman los principios de legalidad y separación de poderes, la intervención del juez constitucional en políticas públicas, ya sea que actué en sede de constitucionalidad, como juez de

<sup>74</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-267 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>75</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 693 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>76</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. *Ibid.*

tutela, en el seguimiento al cumplimiento de sus órdenes o, inclusive, en el marco de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, debe ser excepcional”<sup>77</sup>.

En segundo lugar, muy relacionado con lo anterior, la Corte establece mayores límites en lo que atañe al cumplimiento de las sentencias complejas y estructurales. Si bien, desde las Sentencias T-025 de 2004, T-388 de 2013 y T-762 de 2015, el Tribunal ya indicaba que no podía abrogarse competencias de otras autoridades públicas ni fijar mandatos imposibles de cumplir, inviables o absurdos, a partir de 2017 se fijan mayores restricciones de la competencia del juez constitucional. Nuevamente, a través de las providencias A-693 de 2017, T-267 de 2018 y T-080 de 2018 se señala que deben adoptarse las medidas menos lesivas de las competencias constitucionales y legales. Este enfoque significa que el juez no debe intervenir, a través de órdenes detalladas, en la conducción de una institución o dependencia, sino que la satisfacción de los derechos y, sobre todo, su cumplimiento, descansan sobre premisas que defienden la promoción de un diálogo institucional no coercitivo.

Expresamente:

“(…) Más que un liderazgo piramidal y unilateral del escenario dialógico, en el que esta Corte escucha desde el podio que su investidura le otorga- lo que tienen por decir las partes, y luego, emite detalladas órdenes (…)”<sup>78</sup>, al juez le corresponde promover “(…) espacios de diálogo bajo reglas metodológicas claras, y con el involucramiento de todas instituciones competentes, en el que sean aquellas, y no esta Corporación, las que protagonicen la gestión pública de rigor, en aras de determinar, en el caso concreto, el contenido de los derechos sociales fundamentales que se consideran conculcados y los programas específicos con los que se pretende su realización”<sup>79</sup>.

En tercer lugar, aun admitiendo que el juez puede promover un ejercicio dialógico, en la actualidad, la preocupación del Tribunal está en determinar hasta cuándo y cómo levanta la supervisión de los casos complejos y estructurales. Desde las Sentencias T-388 de 2013 y T-562 de 2015 y, particularmente, con el Auto 373 de 2016, el Tribunal ha asumido que el equilibrio entre libertad y restricción judicial está en comprender que el juez no debe permanecer de manera indefinida hasta que todos los derechos estén satisfechos de forma concomitante y hasta el máximo desarrollo posible<sup>80</sup>.

Dado que :

“(…) El cumplimiento de una orden compleja mediante la cual se busca, en últimas, el goce efectivo de un derecho fundamental, no supone que los actores y las instituciones encargadas de cumplirla hayan llegado al resultado final y logrado el objetivo último de manera plena; supone que se hayan tomado acciones y omisiones se hayan orientado efectivamente hacia tal propósito. (...) Por tanto, es obvio el cumplimiento de una orden compleja no puede someterse a que se verifique el utópico momento en el cual todo esté arreglado”<sup>81</sup>.

Se propone que el juez sea deferente con las dificultades de los agentes del Estado. Es decir, que comprenda que, aunque no hay duda que al Estado le corresponde adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos, hay, sin embargo, ciertos eventos donde las autoridades públicas pueden avanzar de forma

<sup>77</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. *Ibid.*

<sup>78</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-267 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>79</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. *Ibid.*

<sup>80</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>81</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

progresiva, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos, su capacidad técnica y logística.

Mediante las providencias T-774 de 2015<sup>82</sup>, A-373 de 2016<sup>83</sup>, A-410 de 2016<sup>84</sup>, A-693 de 2017<sup>85</sup>, A-398 de 2019<sup>86</sup>, A-628 de 2019<sup>87</sup> y A-195 de 2020<sup>88</sup>, la Corte adopta los primeros ejercicios de levantamiento del seguimiento. En estas providencias se proponen parámetros de cumplimiento flexibles a la hora de evaluar las órdenes de tutela. Incluso, a través del Auto 628 de 2019, el Tribunal levanta el monitoreo, puesto que, a su juicio, en el contexto actual era imposible cumplir las decisiones judiciales.

En ese orden, el Tribunal empieza a fijar parámetros como los siguientes, con el propósito de analizar el cumplimiento de órdenes complejas o estructurales sobre violaciones a los derechos constitucionales:

(1) La supervisión del tribunal debe enfocarse en las razones por las cuales se declara el Estado de cosas inconstitucional o, en su defecto, se determina una orden compleja y estructural. Es decir, no le compete resolver todos los problemas contextuales de satisfacción de los derechos tutelados, sino la causa que dio origen a su competencia.

(2) Aunque no hay parámetros estandarizados, sino que la evaluación depende de la complejidad del caso y el propósito de intervención del juez, lo cierto es que no le corresponde evaluar que todos los derechos estén satisfechos hasta el máximo posible, sino, por ejemplo, mínimos constitucionales, umbrales de satisfacción de los derechos, indicadores cuantitativos y cualitativos que determinan su avance progresivo, la presencia de un escenario dialógico que resuelva los conflictos de manera idónea y efectiva, incluso, la existencia de un plan que los cumpla de manera progresiva; y

(3) El juez cuenta con autonomía e independencia para conducir el trámite de cumplimiento. En virtud de las facultades establecidas en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, puede decidir autónomamente su apertura, el modelo de seguimiento a adoptar, el propósito de la intervención y los parámetros de cumplimiento y cierre.

---

<sup>82</sup> Superación del ECI frente a los bloqueos institucionales de Colpensiones.

<sup>83</sup> Declaratoria parcial de superación del ECI decretado en la Sentencia T-025 de 2004.

<sup>84</sup> Declaratoria de cumplimiento parcial de la Sentencia T-760 de 2008.

<sup>85</sup> Cumplimiento parcial de la Sentencia T-1025 de 2007

<sup>86</sup> Imposibilidad de cumplimiento de la Sentencia T-418 de 2015.

<sup>87</sup> Imposibilidad de cumplimiento Sentencia SU-446 de 11.

<sup>88</sup> Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008.

## Recapitulación

Este capítulo ha explorado el alcance de la acción de tutela y el comportamiento de los jueces desde la praxis de la Corte Constitucional. Se ha destacado que la intención del constituyente de 1991 (expresada en las deliberaciones públicas, gacetas y posteriores entrevistas), era crear un mecanismo constitucional que permitiera garantizar los derechos, pero dentro del sistema político-judicial. Eso significa que el juez no reglamenta ni apalanca derechos, sino que constriñe su cumplimiento en eventos particulares.

La práctica constitucional es, ciertamente, difícil. Más que un ejercicio mecánico, los jueces se enfrentaron a escenarios altamente complejos, que exceden a la persona destinataria de la orden y que constituyen graves, masivas y sistemáticas afectaciones de derechos fundamentales. ¿Qué hacer? ¿Cómo hacerlo? Y ¿Cuáles son los límites del juez? Son preguntas que han tenido distintas respuestas a lo largo de la jurisprudencia, a partir de la comprensión de los magistrados acerca de su papel en la garantía de los derechos.

Las respuestas han planteado un dilema en términos de libertad o restricción judicial. Los magistrados, sobre todo, en las primeras etapas de la Corte, han ofrecido una respuesta más activa, dirigida a la máxima eficacia de los derechos. Es decir, dieron vía libre a la posibilidad de que los jueces examinaran problemas generales de vulneración de derechos, adoptaran órdenes complejas y declararan un ECI. De la mano de estas competencias, y a partir del trámite de cumplimiento previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, delinearon las facultades para monitorear la política pública relativa a la protección de los derechos constitucionales.

Recientemente, a partir de los cambios en la composición de la Corte y las críticas a la intervención en políticas públicas, la visión de los jueces acerca de la garantía de los derechos posee mayor restricción judicial. Los magistrados invitan a un diálogo institucional no coercitivo y mayor deferencia con los agentes públicos, quienes tienen dificultades técnicas, logísticas y presupuestales, que el poder judicial no debe ignorar. Esto sucede con las sentencias complejas y estructurales y, en consecuencia, con la labor de cumplimiento. En la mayoría de los casos, la Corte rechaza la competencia y, en los eventos que monitorea, plantea criterios más flexibles de cumplimiento, en razón de las competencias constitucionales y legales de los agentes públicos.

El balance de la labor de cumplimiento de las sentencias estructurales y complejas será entonces la materia del capítulo que sigue.

**Gráfica 2.** Doctrina sobre sentencias complejas y estructurales

	<b>ROL DEL JUEZ</b>	<b>ALCANCE DE LA TUTELA</b>	<b>CUMPLIMIENTO DE DERECHOS</b>
<b>Etapa constituyente</b>	El juez no ejerce un papel jurisdiccional, sino coercitivo, similar al rol policivo. Es decir, no declara nuevos derechos, sino que constriñe a la autoridad o el particular para que cumpla las demandas del ciudadano.	La finalidad de la tutela es asegurar la protección inmediata de los derechos. Ello significa que no sirve para crear, reglamentar o apalancar prerrogativas. Tiene efectos <i>inter partes</i> . No se consideran órdenes generales ni problemas complejos.	El Decreto 2591 de 1991, en su artículo 27, establece la facultad para asumir el cumplimiento de las propias decisiones judiciales. Sin embargo, este no fue un asunto profundizado por los constituyentes.
<b>Génesis jurisprudencial</b>	El juez debe ejercer un papel activo en la protección de los derechos. Lo que implica que, en eventos excepcionales, analice problemas generales y masivos de vulneración de derechos.	La tutela tiene como propósito asegurar la eficacia de los derechos, sin que quede restringida a casos individuales. Hay daños graves, masivos y sistemáticos que requieren la adopción de determinaciones judiciales, por ser asuntos inconstitucionales.	En ninguno de los casos analizados, la Corte dio aplicación a la figura contemplada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Es más, en varios casos se modificó el alcance del ECI, a partir de un nuevo pronunciamiento judicial.
<b>Máximo apogeo</b>	El juez puede adoptar órdenes complejas, no asociadas a un ECI. Además, interviene en el diseño y ejecución de políticas públicas, cuando de ellas depende la protección de derechos tutelados. Queda la advertencia de que no puede sobrepasar la doctrina clásica de separación de poderes.	La tutela tiene por finalidad resolver la afectación de derechos fundamentales. Si el juez interviene para solventar un problema concreto, mayor relevancia tendrá cuando se discuten escenarios altamente complejos y vulnerables. Además de órdenes simples, puede adoptar medidas que requieran un plan coordinado, planeación, mayores recursos, y con efectos <i>intercomunis</i> .	En el 2005 la Corte adopta el primer ejercicio de seguimiento. Con posterioridad, asume varios procesos (en particular, en temas de salud, seguridad social y cárceles). Crea salas especiales, sesiones técnicas, comités de verificación, trabajo con expertos, etc. Después, se genera una mayor distinción, sobre todo teórica, entre las salas especializadas y el trámite de cumplimiento, aunque tienen el mismo origen legal y razón de ser.
<b>Restricción judicial</b>	El juez racionaliza su intervención, de modo que, principalmente, analiza problemas <i>inter partes</i> y, excepcionalmente, cuestiones generales. El juez debe cuidarse de invadir o suplantar competencias constitucionales, proferir mandatos imposibles de cumplir, adoptar órdenes detalladas y específicas, y cuestionar el contenido de políticas públicas.	La tutela resuelve asuntos concretos, excepcionalmente, se enfrenta al reto de discutir casos estructurales o complejos. Cuando esto sucede es porque, ciertamente, el nivel de desprotección de derechos evidencia una anormalidad constitucional que, por su gravedad, no puede ignorarse. La Corte es la única que puede adoptar un ECI y órdenes estructurales. Sin embargo, debe procurar un diálogo institucional no coercitivo.	Deben establecerse parámetros claros para su superación. La intervención del juez no va hasta la plena satisfacción de los derechos, sino hasta una respuesta sustentable y progresiva en esa vía. De esta manera, se verifican mínimos constitucionales y umbrales básicos, ligados a las causas del problema constitucional.

# La toga en Estados Unidos



*“La gente hizo la constitución y la gente puede deshacerla.  
Es una criatura de su voluntad y vive por su voluntad.*

*Jhon Marshall, 1821.*

### **Capítulo III. Balance de los modelos de cumplimiento de la Corte Constitucional**

El primer capítulo describió las teorías más conocidas en Colombia acerca de la manera cómo se expresa el comportamiento judicial en la garantía de los derechos. Se sugirieron tres aproximaciones generales y sus correspondientes desarrollos dogmáticos, en los que se refiere a la justiciabilidad, democratización y sostenibilidad en la protección de los derechos. De este modo, se confirmó la idea de que la interpretación y aplicación de los derechos demuestra desacuerdos razonables entre los operadores judiciales.

El segundo capítulo puso de relieve cómo las diferentes aproximaciones acerca de la garantía judicial de los derechos se vieron representadas en la evolución de la acción de tutela en Colombia. Se mostró cómo la intención del Constituyente de 1991 era adoptar un mecanismo tutelar de alcance restringido, con efectos *inter partes* y de carácter policivo, mientras que la Corte constitucional, en defensa de la efectividad de los derechos, evolucionó en la comprensión de la acción de tutela por medio de la adopción del ECI y, a partir de allí, la emisión de órdenes complejas y estructurales, incluida la competencia para intervenir en el diseño y ejecución de las políticas públicas. También, se evidenció cómo con el tiempo fue racionalizando su intervención y estableciendo límites más estrictos.

Este capítulo profundiza en la idea de cómo el comportamiento judicial (cap. I) y las concepciones acerca del alcance de la acción de tutela (cap. II) sirven para examinar los modelos de seguimiento al cumplimiento de las órdenes complejas y estructurales sobre violaciones a los derechos fundamentales, más allá de su aparente ilegitimidad y los niveles de eficacia, y cuáles son los resultados y retos más relevantes.

Hasta el momento los procesos de seguimiento se han valorado desde una perspectiva externa. Es decir, a partir de los resultados de la intervención del juez y las expectativas de la sociedad. Los estudios abordan preguntas acerca de la legitimidad de los tribunales para adoptar órdenes complejas relacionadas con los derechos constitucionales, qué resultados ha obtenido la intervención judicial en la garantía de los derechos y cómo el operador judicial involucra el diálogo abierto y a una ciudadanía activa.

Sin embargo, pocos estudios se adentran en el análisis del cumplimiento de las órdenes sobre derechos constitucionales desde el imaginario y los retos del operador judicial. Hay varias preguntas y pocas respuestas: cuáles han sido las razones sustanciales para adoptar un proceso de seguimiento, qué modelos de cumplimiento se han considerado, hasta cuándo se especuló que iría el control judicial en cada caso, cuáles son sus capacidades y a qué retos se enfrentan.

Este trabajo no pretende resolver todas las preguntas. Ensayo un ejercicio de sistematización de la labor de cumplimiento, al menos de la Corte Constitucional, desde la perspectiva interna, es decir, la mirada del operador judicial en lo que se refiere a los modelos de seguimiento que ha creado para cumplir con su actividad jurisdiccional, los resultados y retos que le representa.

Para alcanzar un examen integral, se expondrán algunos elementos de lo que se considera su valoración externa. Hasta el momento, las discusiones más relevantes obedecen, de un lado, a las ventajas de estos ejercicios para alcanzar la eficacia

práctica de los derechos y, de otro, a las críticas a la legitimidad de los jueces para intervenir en políticas públicas. Una vez se describan estas discusiones, se expondrá el balance de la labor de cumplimiento desde la perspectiva judicial.

### **3.1. Dimensión externa: legitimidad y eficacia del control judicial a las políticas públicas sobre derechos constitucionales**

El seguimiento por parte de altas corporaciones ha adquirido protagonismo en la literatura sobre activismo judicial, especialmente la que defiende la intervención de los jueces en políticas públicas sobre derechos sociales. En Colombia, estudios relevantes sugieren que es la respuesta a la visión tradicional de los jueces que conciben su labor emitiendo veredictos sin considerar su aplicabilidad práctica.

A través de las sentencias complejas u estructurales y su subsecuente labor de seguimiento, los teóricos consideran que se supera la tradición judicial, en tanto la competencia del juez no necesariamente culmina con la adopción de una sentencia basada en juicios normativos. De hecho, los estudios reiteran las consideraciones de las profesoras argentinas Carolina Fairstein, Gabriela Kletzel y Paola García, que indican que con el seguimiento “las decisiones se van evaluando, repensando y redefiniendo, de manera que la sentencia judicial, lejos de ser un punto de llegada, constituye un punto de partida que abre una nueva etapa en el proceso”<sup>89</sup>.

En Colombia, esta literatura se ha enfocado en los casos emblemáticos de cumplimiento, es decir, en la labor de las Salas Especializadas de Seguimiento en desplazamiento forzado, el derecho a la salud y el sistema carcelario que la Corte Constitucional monitorea desde los años 2009 en adelante. A partir de esto, las investigaciones en Colombia oscilan entre la legitimidad de los jueces para monitorear las políticas públicas y las valoraciones acerca de su eficacia.

#### **a) Legitimidad de las cortes para monitorear políticas públicas**

Los teóricos muestran dos miradas diametralmente opuestas acerca de la legitimidad de un tribunal para intervenir en políticas públicas: los que defienden esta potestad de los jueces y las corrientes jurídicas que la rechazan. Los primeros se soportan en la necesidad de justiciabilidad de los derechos sociales y el activismo judicial. A partir de valoraciones cualitativas provenientes de la ciencia política, las ciencias sociales y el realismo jurídico, argumentan las ventajas de la intervención de los jueces en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas estatales sobre derechos constitucionales.

---

<sup>89</sup> FAIRSTEIN, Carolina; KLEZEL, Gabriela y GARCÍA, Paola. En la búsqueda de un remedio judicial efectivo: Nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales. En: Derechos sociales: Justicia, política y economía en América Latina. Bogotá: Ediciones Uniandes, CELS, Universidad Diego Portelas y Siglo del Hombre editores. 2010, p. 31.



Víctor Abramovich y Christian Courtis<sup>90</sup>, Malcolm Langford<sup>91</sup>, Camilo Delgado<sup>92</sup> y David Bilchitz<sup>93</sup>, por citar algunos autores, parten del razonamiento común de la práctica generalizada de incumplimiento de los derechos y la ineficacia de la estructura clásica del Estado para responder a las demandas sociales. La generalidad de estudios defiende la idea de que la garantía de los derechos debe superar el paradigma de separación de poderes para insertarse en una dinámica de colaboración entre los agentes públicos, dadas las obligaciones que la carta política les impuso a todas las autoridades del Estado. De modo que, los jueces no pueden ser ajenos al deber de asegurar el efectivo cumplimiento de mandatos internacionales y constitucionales establecidos.

Ese cambio en la coordinación de las instituciones jurídico-políticas del Estado, le sirve al poder judicial para fortalecer los mecanismos judiciales de protección de los derechos de cara a los retos de los países del sur global. Como quiera que la realidad latinoamericana difiere de la obediencia de las instituciones del centro de la geopolítica, la literatura sugiere que, a efectos de fortalecer la efectividad de los derechos, la labor de los jueces no debe acabar en la fase de elaboración de sentencias, sino que deben examinarse el destino de las decisiones judiciales que se han proferido.

En los países con menos fortuna histórica:

“(…) no resulta suficiente habilitar la instancia judicial y obtener una resolución que declare que existe amenaza o violación al derecho social invocado, advirtiéndose que, a diferencia de los casos tradicionales, la tutela de derechos sociales requiere una intervención más compleja que no se agota —en general— con una sola orden judicial, de ejecución inmediata”<sup>94</sup>.

Este pensamiento tiene fundamento en las graves vulneraciones de derechos que se presentan en los países del sur global. Los estudios afirman que, como lo ha demostrado la Corte constitucional en Colombia con la sentencia de desplazamiento forzado y otros tribunales judiciales en el mundo, al incluir mecanismos para ejecutar órdenes como parte integrante del acceso a la administración de justicia, las personas logran avanzar más rápidamente y de forma progresiva a la satisfacción de derechos sociales y el cumplimiento de obligaciones internacionales.

Agregan que esta dinámica colaborativa fortalece la democracia, al concebir la adopción de decisiones judiciales a partir del diálogo institucional armónico. Es decir que, más allá de la imposición del juez, las órdenes y sus avances se analizan a través del trabajo coordinado entre los entes públicos y la ciudadanía. De modo que, los jueces, lejos de verse en la estratosfera, se convierten en un puente entre la gente y los gobiernos ante la práctica —muy común— de incumplimiento de las órdenes judiciales.

---

<sup>90</sup> ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Buenos Aires: Editorial Trotta. 2002.

<sup>91</sup> LANGFORD, Malcolm y KAHANOVITZ, Steve. Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

<sup>92</sup> DELGADO, Camilo ¡Discutamos! La intervención judicial en las políticas públicas en el marco de los casos estructurales de vulneración de Derechos Sociales (Análisis de caso Argentina, Colombia e India) [en línea]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://bdigital.unal.edu.co>.

<sup>93</sup> BILCHITZ, David. Poverty and fundamental rights: the justification and enforcement of socio-economic rights. Estados Unidos: Oxford University Press. 2009.

<sup>94</sup> FAIRSTEIN, Carolina. En la búsqueda de un remedio judicial efectivo, *Ibid.*, p. 30.

Los estudios que critican la intervención de los jueces en políticas públicas y, con ello, la facultad para monitorear la respuesta del Estado, exponen (como su razón más relevante) el desconocimiento del principio de separación de poderes. Consideran que el juez tiene poder limitado, facultades específicas y amplias restricciones. Luego, los derechos y sus gastos sociales deben ser definidos por el ejecutivo, a través de sus agentes especializados, quienes cuentan con el conocimiento para analizar el costo-beneficio de cualquier medida macroeconómica y de capacidad institucional<sup>95</sup>.

El resto de las críticas apuntan a las dificultades del aparato judicial para responder al desafío de monitorear el gasto público del Estado y la satisfacción de derechos. Estiman que una decisión judicial no tiene la potencialidad para superar problemas estructurales de vulneración de derechos, dado que su análisis se concreta en resolver un problema específico ligado al marco normativo del caso. De modo que, no hay razón para considerar que un juez hace mejor trabajo que las instituciones facultadas para diseñar e implementar la política pública del Estado. Andrei Marmor<sup>96</sup>, por ejemplo, enfatiza en cómo la experiencia norteamericana ha demostrado que una corporación judicial —por varios siglos— no fue la mejor estrategia para superar los problemas estructurales de vulneración de derechos de las comunidades minoritarias.

Estos estudios consideran innecesario recargar a los jueces con la responsabilidad de valorar la puesta en marcha de políticas públicas cuando presentan iguales (o peores) capacidades técnicas y logísticas. En la práctica, no solo tienen problemas para decidir la orden o las conductas a efectuarse por la autoridad pública, sino fallas para resolver los problemas o verificar la actuación de los agentes públicos. Por ello, no habría justificación para cambiar la lógica tradicional del poder judicial (que decide qué proceso se gana o se pierde), para encargarle la tarea de verificar la satisfacción de derechos -bajo disciplinas que ignora.

Señalan que cuando asuntos políticos han quedado en cabeza del poder judicial, se produce un aumento inusitado de cuestiones públicas que terminan siendo decididas por los jueces. Esto debido a que las autoridades judiciales no cuentan con una balanza que les permita distinguir con toda claridad qué cuestión es política y cuál judicial, por lo que fallan con la idea de que su visión de justicia refleja el proyecto político constitucional y la realidad social<sup>97</sup>. Sin embargo, no es así, puesto que sus decisiones, *per se*, obedecen a reclamos de ciertas personas que cuentan con la posibilidad de acudir a estrados judiciales. Esta última vertiente sostiene entonces que el activismo judicial no puede impulsar transformaciones estructurales, ni la protección amplia de derechos sociales y económicos, dada la mirada parcial de la población que reclama las prestaciones sociales y el poder limitado de los jueces.

## **b) Estudios relativos a la eficacia del control judicial en políticas públicas**

La literatura especializada analiza los resultados de la intervención de los jueces en las políticas públicas a partir de tres momentos diferenciados. Los primeros estudios

---

<sup>95</sup> Es la postura expuesta, por ejemplo, por los profesores Andrei Marmor, Wilfrid Waluchow y Axel Tschentscher en el XIII Encuentro de la Jurisdicción Constitucional en Colombia, quienes analizaron el rol de juez constitucional en la democracia moderna y el constitucionalismo de los derechos sociales y económicos.

<sup>96</sup> MARMOR, Andrei. El rol del juez constitucional en la democracia moderna. Bogotá (Colombia): Youtube, XIII Encuentro de la Corte Constitucional (28 de enero de 2019). [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=I5XJPrfihT4&list=PLIXmT4OzTCv7\\_FiqvetDdzZiD6zvJ2uVN](https://www.youtube.com/watch?v=I5XJPrfihT4&list=PLIXmT4OzTCv7_FiqvetDdzZiD6zvJ2uVN).

<sup>97</sup> WALUCHOW, Wilfrid. El rol del juez constitucional en la democracia moderna. Bogotá (Colombia): Youtube, XIII Encuentro de la Corte Constitucional (28 de enero de 2019). [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=I5XJPrfihT4&list=PLIXmT4OzTCv7>.

de Víctor Abramovich y Laura Pautassi<sup>98</sup>, Paola Bergallo<sup>99</sup>, Cesar Rodríguez y Diana Franco<sup>100</sup> resaltaron el impacto del activismo judicial sobre los derechos sociales y económicos en América Latina. Para estos autores, los jueces tienen amplio poder para intervenir en la protección de los derechos, ya que, al aplicar directamente la constitución, obligan a las demás ramas del Estado a garantizar premisas constitucionales que solo eran asumidas políticamente. Por eso, compartieron la conclusión de que aquellas decisiones judiciales que, además de ordenar la adopción de medidas gubernativas, se preocupaban por su cumplimiento, constituyen un importante vehículo para canalizar los poderes públicos de cara a las necesidades de protección de la ciudadanía más vulnerable.

En Colombia, estos resultados se sintetizaron en el texto *Cortes y cambio social*. Cesar Rodríguez y Diana Franco tomaron el caso más emblemático de seguimiento de la Corte constitucional para resaltar los efectos positivos del activismo judicial. Consideraron que la apertura del cumplimiento y su desarrollo demostraban una tipología de efectos jurídicos y extrajurídicos que no se había visto en otro caso judicial en Colombia. Expusieron efectos instrumentales, simbólicos, de desbloqueo institucional, de coordinación nación-territorio, de racionalización de la política pública y deliberativos, cuya clasificación sirvió para posteriores investigaciones.

El segundo momento de análisis, al menos en Colombia, resalta los efectos indirectos del monitoreo judicial y la preocupación por la falta de eficacia instrumental del seguimiento. La generalidad de trabajos valora los casos más representativos de cumplimiento adelantados por la Corte constitucional. Es decir, los resultados de la supervisión a las Sentencias T-025 de 2004 (desplazamiento forzado), T-760 de 2008 (acceso y calidad del derecho a la salud) y T-388 de 2013 y T-762 de 2015 (condiciones dignas en sitios de reclusión).

Además de los trabajos de Cesar Rodríguez, que reiteran la tipología de efectos extrajurídicos, desde la ciencia política y el constitucionalismo contemporáneo, las investigaciones de Luisa García<sup>101</sup> y Andrés Gutiérrez<sup>102</sup>, verifican el impacto material de la Sentencia T-025 de 2004 sobre las condiciones de vida de las personas en condición de desplazamiento. A través de análisis cuantitativos y cualitativos, expusieron que, aunque el fallo produjo importantes efectos en la política pública y la participación ciudadana, lo cierto es que, rara vez, se tradujo en una mejora apreciable en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Concluyeron que los cambios favorables, al menos tratándose de la Sentencia T-025 de 2004, solían ser simbólicos, de política pública, pero no instrumentales.

---

<sup>98</sup> ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura. La revisión judicial de las políticas sociales, estudio de casos. Buenos Aires: Ediciones Puerto. 2009.

<sup>99</sup> BERGALLO, Paola. Justicia y experimentalismo: La función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina [en línea]. En: Seminario Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política. 2005. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu>.

<sup>100</sup> RODRÍGUEZ GARAVITO, Cesar. y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Editorial Dejusticia. 2010.

<sup>101</sup> GARCÍA LOZANO, Luisa. Los autos de seguimiento de la Corte Constitucional: ¿La constitución de un imaginario simbólico de Justicia por parte de la Corte? En: Análisis político. [en línea]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014, Nro. 82, p. 149-166. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/49412>.

<sup>102</sup> GUTIÉRREZ, Andrés. El amparo estructural de los derechos. España: Marcial Pons, Centro de Estudios Políticos y Constitucional. 2018.

En lo que se refiere a la Sentencia T-760 de 2008 las conclusiones no son distintas. Manuel Quinche y Juan Rivera<sup>103</sup>, Oscar Parra y Alicia Ely<sup>104</sup> y Luisa Cano<sup>105</sup>, comparten la idea de que el litigio estructural en salud todavía demuestra pocos resultados en términos de goce efectivo del derecho. Plantean factores de éxito para el seguimiento, tal como ocurre con la necesidad de encontrar aliados estratégicos para la implementación de las medidas más complejas y mayor deliberación de las estrategias a adoptar. De hecho, manifiestan enormes retos para el activismo judicial dialógico, que va desde la posición de autoridades públicas que no están dispuestas a cumplir las órdenes judiciales, hasta un escenario de desigualdad social, violencia y precariedad del Estado.

Conclusiones similares son expuestas por José Ariza y Mario Gómez, quienes analizan el cumplimiento de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015<sup>106</sup>. Para estos autores, el activismo judicial en el mundo penitenciario ha tenido resultados insuficientes para garantizar condiciones dignas de reclusión. Las dificultades han sido múltiples y por parte de todos los intervinientes. Consideran que los obstáculos radican en la desconexión de la sociedad civil con las demandas sociales, los impedimentos de los jueces para adoptar decisiones más allá de la sanción o el arresto y, por último, un sistema de indicadores y de respuestas complejo que, ni el tribunal constitucional ha tenido la capacidad de evaluar.

La última perspectiva de análisis se pregunta por los factores de éxito del cumplimiento de sentencias estructurales sobre derechos económicos y sociales. El texto reciente más reconocido es *La lucha por los derechos sociales, los fallos judiciales y la disputa por su cumplimiento*. A través de los estudios de Bruce Wilson y Olman Rodríguez, en Costa Rica<sup>107</sup>; Martín Sigal, Julieta Rossi y Diego Morales, en Argentina<sup>108</sup>; Octavio Motta, en Brasil<sup>109</sup>; Bruce Porter, en Canadá<sup>110</sup>; Amanda

---

<sup>103</sup> QUINCHE RAMIREZ, Manuel y RIVERA-RUGULES, Juan. El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. En: Revista Vniversitas. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2010. Nro. 121, p. 113-138. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/17807>.

<sup>104</sup> PARRA, Oscar y YAMIN, Alicia. La Sentencia T 760 de 2008, su implementación e impacto: retos y oportunidades para la Justicia Dialógica. En: Tomo I. Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32458.pdf>.

<sup>105</sup> CANO, Luisa. El litigio estructural en salud: un estudio comparado con base en casos de Sudáfrica, Argentina, India y Colombia. En: Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública. Medellín: Universidad de Antioquia, 2015, Nro. 33, p. 111-120. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/fnsp/article/view/18638/20779839>.

<sup>106</sup> ARIZA HIGUERA, José y GOMEZ TORRES, Mario. Constitución y Cárcel: La judicialización del mundo penitenciario en Colombia. En: Direito e Praxis. Brasil: Universidad do Estado do Rio de Janeiro, 2010, Vol. 10, pp. 630-660. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2019/39501>.

<sup>107</sup> WILSON, Bruce y RODRÍGUEZ, Olman. Costa Rica: comprender las variaciones en el cumplimiento. [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

<sup>108</sup> SIGAL, Martín; ROSSI, Julieta y MORALES, Diego. Argentina: Implementación de casos colectivos [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

<sup>109</sup> MOTTA, Octavio. Brasil: ¿Es más difícil hacer cumplir demandas colectivas? [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

<sup>110</sup> PORTER, Bruce. Canadá: reclamaciones sistémicas y diversidad de medidas judiciales [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

Shanor y Cathy Albisa, en Estados Unidos<sup>111</sup>; Poorvi Chitalkar y Varun Gauri, en la India<sup>112</sup> y Malcolm Langford y Steve Kahanovitz, en Sudáfrica<sup>113</sup>, se comparte la idea de que los problemas sociales que llevan décadas sin solucionarse no pueden corregirse de manera inmediata y a través de una decisión judicial.

En los casos estructurales, sostienen que el éxito no debe medirse únicamente por el cumplimiento instrumental, sino por los resultados en la creación de condiciones institucionales que no existían antes de la providencia judicial. Estos autores señalan cómo los casos más emblemáticos en cada país demuestran que la implementación parcial es habitual, prevaleciendo los cambios institucionales, normativos y en políticas públicas. Con ello, sugieren tres factores de éxito para promover su desarrollo y avances en términos de goce efectivo de derechos:

Primero, una sociedad civil bien organizada y financiada que aumenta las posibilidades de implementación, ya que influyen en la toma de decisiones más allá de la presentación de las demandas.

Segundo, la identificación de la voluntad política de los agentes, lo cual incluye el conocimiento de la naturaleza de la institución demandada, el rol de los agentes públicos y sus expectativas.

Por último, un seguimiento activo, mayor compromiso de los tribunales, pero a través de modelos deliberativos de cumplimiento que aseguran decisiones judiciales razonables y proporcionales. En este sentido, sugieren medidas judiciales más abiertas, dialógicas y blandas, aun sí son difíciles de hacerlas cumplir, ya que consiguen transformar (progresivamente) la función interpretativa de los jueces y la realidad política de los derechos.

**Esquema 1. Legitimidad y eficacia del juez para monitorear políticas públicas**

A FAVOR	EN CONTRA	FACTORES DE ÉXITO
<p>La práctica generalizada de incumplimiento de los derechos demuestra la ineficacia de la estructura clásica del Estado.</p> <p>Nuevas dinámicas entre los órganos del Estado (modelos colaborativos) favorecen el cumplimiento de los derechos.</p>	<p>La intervención de los jueces en políticas públicas desconoce el principio de separación de poderes.</p> <p>Los jueces tienen facultades específicas y amplias restricciones. Luego, el ejecutivo, a través de sus agentes especializados, tiene mayor capacidad para analizar el costo-beneficio de</p>	<p>Una sociedad civil bien organizada y financiada que influya en la toma de decisiones más allá de la presentación de la demanda.</p> <p>La caracterización de la voluntad política de los agentes públicos, lo que incluye la naturaleza de la institución, su rol y costos operativos.</p>

<sup>111</sup> SHANOR, Amanda. y ALBISA, Cathy. Estados Unidos: derecho a la educación y los parámetros posibles [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

<sup>112</sup> CHITALKAR, Poorvi y GAURI, Varun. India: cumplimiento de las órdenes sobre el derecho a la alimentación [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017, p. 62-98. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

<sup>113</sup> LANGFORD, Malcolm y KAHANOVITZ, Steve. Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

<p>El poder judicial debe fortalecer mecanismos judiciales de cara a los retos de los países del sur global, como sucede con el destino de las decisiones judiciales proferidas.</p>	<p>cualquier medida gubernamental.</p>	<p>La adopción de modelos deliberativos y dialógicos, que aseguren órdenes abiertas, razonables y proporcionales, incide en la realidad política de los derechos.</p>
<p>Los mecanismos de seguimiento tienen relevancia en graves, masivas y sistemáticas vulneraciones, ya que se logra avanzar más rápidamente en la protección de los derechos y demandas internacionales.</p>	<p>Ningún mecanismo judicial puede superar un problema estructural, ya que se concreta en resolver un caso específico.</p>	
<p>Fortalece la democracia a través de la adopción de decisiones dialógicas, que permiten el involucramiento de la sociedad civil.</p>	<p>Los jueces presentan iguales (o peores) capacidades técnicas y logísticas para evaluar masivas violaciones a los derechos humanos. De modo que, estos asuntos deberían resolverse en espacios democráticos.</p>	
<p>Favorece la creación de condiciones institucionales, de política pública y normativas que no existían antes de la sentencia.</p>	<p>La decisión del juez no refleja necesariamente la realidad social, sino las demandas de las personas que pueden acceder a estrados judiciales</p> <p>A pesar de los efectos en la política pública, lo cierto es que, rara vez, se traduce en una mejora sustancial de las condiciones de vida de la población.</p>	

### 3.2. Dimensión interna: modelos de cumplimiento judicial. Resultados y retos

Las investigaciones descritas mostraron una discusión teórica respecto del rol de los jueces en la sociedad contemporánea. Debatieron si la estructura de poder político de Montesquieu era suficiente para resolver los desafíos de la comunidad política actual o debía apelarse a nuevas relaciones y actores para garantizar la satisfacción de derechos. Incluso, analizaron si la labor de cumplimiento, cuando se trata de los casos más complejos de violaciones a los derechos económicos y sociales, pueden contar con elementos que aseguren su éxito. También, se demostró cómo en Colombia el debate acerca de la intervención judicial gira entre la legitimidad de los operadores judiciales y los resultados simbólicos y de política pública de su actuación.

Sin embargo, los estudios prestaron relativamente poca atención a la necesidad de valorar de manera integral la labor de cumplimiento -. La razón principal para considerar su falta de sistematicidad se debe al hecho de que las conclusiones inician y terminan con los casos más emblemáticos de cumplimiento adelantados por la Corte y las conclusiones del activismo judicial. Aunque ciertamente es evidente que los casos de las Salas Especializadas en Salud, Cárceles y Desplazamiento Forzado son particularmente más atractivos para examinar el alcance de los procesos de cumplimiento, no deja de ser relevante o, por lo menos más representativos, los diferentes ejercicios de deliberación alcanzados por la Corte sobre los eventos que, *ex post* a la sentencia, adoptaron algún tipo de monitoreo judicial.

A esta circunstancia, se suma la preocupación por el ámbito de discusión judicial. Si bien, se han analizado los resultados del cumplimiento judicial desde la relación con la sociedad civil y en el contexto de los países del sur global, poco se interroga sobre los métodos interpretativos del juez, las razones que soportaron sus decisiones, las discusiones al interior de los tribunales, y con ello, cómo juega la visión del juez acerca de la posibilidad de vigilar y supervisar políticas públicas sobre derechos constitucionales.

Lo que sigue pretende explorar estos dos puntos a partir del balance de los resultados de los procesos de cumplimiento. Para esto, se señalan algunas conclusiones generales frente a los procesos de cumplimiento más representativos de la Corte constitucional. Tal y como se ha remarcado, se examinará el cumplimiento de los fallos desde el comportamiento de los jueces y su visión de la judicatura. De hecho, al contrario de lo que ocurre con las otras investigaciones, intenta mostrar cómo la clasificación de los modelos de cumplimiento en fuertes, moderados y débiles, no permite profundizar en las dinámicas interpretativas y los desacuerdos respecto del monitoreo judicial.

#### **a) Los modelos de cumplimiento: justiciabilidad, democratización y sostenibilidad**

Como se ha señalado, el proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de tutela es un ejercicio altamente excepcional que la Corte ha desarrollado a partir de las facultades establecidas en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. En esta disposición se soportan los casos más emblemáticos de supervisión judicial en Colombia y, además, los fallos que resuelven problemas complejos de vulneración de derechos y que fueron objeto de seguimiento. Estos se encuentran resumidos en la siguiente gráfica:

**Gráfica 4. Modelos de cumplimiento para la garantía de los derechos constitucionales**

<b>Modelos de Cumplimiento</b>	<b>Contenido</b>	<b>Casos</b>
Modelo de justiciabilidad	<i>Las decisiones verifican el goce efectivo y pleno de los derechos fundamentales, en su mayoría a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, buscan rediseñar la política pública, a efectos de mejorar las condiciones de vida de la gente</i>	T-025 de 2004 (Derechos de la población internamente desplazada) T-760 de 2008 (Derecho al acceso digno y de calidad al sistema general de salud) T-547 de 2010 (Derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta) T-488 de 2014 (Derechos territoriales y desarrollo de una política integral de bienes baldíos) T-135 de 2013 (Derechos fundamentales de las comunidades afectadas por la Hidroeléctrica el Quimbo) T-606 de 2015 (Derechos individuales y colectivos de las comunidades que habitan el Parque Tayrona) T-103 de 2016 (Derecho al acceso digno y de calidad al sistema de agua potable en el Municipio de Urao)
Modelo de sostenibilidad	<i>Las decisiones verifican la existencia de un plan progresivo de trabajo para lograr mínimos</i>	T-025 de 2004 (Derechos de la población internamente desplazada) T-760 de 2008 (Derecho al acceso digno y de calidad al sistema general de salud)

	<p><i>constitucionales, las cuales tienen en cuenta la realidad social y el contexto local. De este modo, no diseñan la política pública, sino que la reorientan o sugieren cambios progresivos que aseguren su éxito</i></p>	<p>A-110 de 2013 (Derecho a la seguridad social y mínimo vital de los afiliados a Colpensiones) T-388 de 2013/T-762 de 2015 (Derechos fundamentales de la población privada de la libertad) T-302 de 2017 (Derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes del pueblo indígena Wayuu) T-012 de 2019 (Derecho al acceso digno y de calidad del sistema de agua potable en Isla Tierra Bomba)</p>
<p>Modelo de democratización</p>	<p><i>Las decisiones verifican la superación de fallas específicas y la creación de espacios para el diálogo institucional, dentro del marco de las competencias legales y las posibilidades de planeación gubernamental. Con ello, ni diseñan, ni reorientan, sino que adoptan espacios para el diálogo no coercitivo.</i></p>	<p>T-724 de 2003 (Derechos fundamentales de la población recicladora en Bogotá) T-1025 de 2007 (Derechos fundamentales de los integrantes de la comunidad de San José de Apartado) SU-484 de 2008 (Derechos fundamentales de los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios) T-191 de 2009 (Derechos fundamentales de la población recicladora en Cali) SU-446 de 2011 (Derechos fundamentales de los trabajadores de la Fiscalía General de la Nación) T-418 de 2015 (Derechos fundamentales de las mujeres y enfoque de género en la atención a hechos de violencia sexual) T-236 de 2017 (Derechos fundamentales de las comunidades afectadas por la aspersión de glifosato)</p>

Hasta el momento, en Colombia, la clasificación más relevante de los modelos de cumplimiento viene del trabajo realizado por Cesar Rodríguez y Diana Franco en el texto *Juicio a la exclusión*<sup>114</sup>, versión actualizada del libro *Cortes y cambio Social*. Siguiendo la categorización de Mark Tushnet, estos autores indican que hay tres modelos de intervención de los jueces. Distinguen entre el seguimiento fuerte, moderado y débil.

En su terminología, el seguimiento fuerte:

Puede adoptar diferentes formas, como el nombramiento de comisionados que supervisen en detalle la implementación de las sentencias estructurales a lo largo de los años e informen al tribunal (como en el caso histórico mencionado sobre el derecho a la alimentación en la India), o la creación de una sala especial de seguimiento por el tribunal responsable de supervisar el cumplimiento (como en el caso de la T-025). Lo que estas y otras variantes del seguimiento fuerte tienen en común es la voluntad del tribunal de intervenir de forma activa en el proceso de implementación para fomentar el cumplimiento del Estado a partir de plazos y valores mínimos de referencia, muchas veces dictando nuevas decisiones a la vista de los progresos y retrasos, y estimulando la discusión entre los interesados del caso”<sup>115</sup>. En cambio, indican estos autores, que “algunos tribunales adoptan formas moderadas de seguimiento, como solicitudes de informes de cumplimiento que no

<sup>114</sup> RODRÍGUEZ GARAVITO, Cesar y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión: el impacto del activismo judicial sobre derechos sociales en el sur global*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI y Colecciones Dejusticia. 2015.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 31.



están pensadas para producir presión adicional, y aun otros deciden no mantener su jurisdicción sobre el caso (seguimiento débil)<sup>116</sup>.

Aunque esta clasificación ha servido para resaltar al activismo judicial, lo cierto es que pierde importancia a la hora de valorar los desacuerdos de los jueces en lo que se refiere a los modelos de protección de los derechos fundamentales. La comprensión de los argumentos queda reducida a factores de éxito o fracaso. Discusiones atractivas relacionadas con la competencia, el alcance de la labor de cumplimiento y los límites del juez, quedan en un segundo plano a partir de esta categorización.

Los tipos de comportamiento judicial permiten considerar otras formas de clasificación de los procesos de cumplimiento sobre órdenes constitucionales. En particular, el comportamiento del juez, y con ello, los desacuerdos que plantean acerca de la garantía de los derechos, sugieren tres modelos de cumplimiento relevantes en la jurisprudencia constitucional: justiciabilidad, sostenibilidad y democratización (Ver, *supra*, capítulo I).

La evidencia empírica de los casos expuestos en la gráfica 4 y detallados en el anexo del trabajo<sup>117</sup>, no solo apuntan a desacuerdos razonables para descifrar el alcance de los derechos, sino profundas discusiones sobre las vías idóneas (incluida la labor de cumplimiento) para garantizarlos. Después de todo, como se ha ilustrado a lo largo del texto, hay diferentes interpretaciones en lo que se refiere a la protección jurisdiccional de mandatos constitucionales.

Así, por ejemplo, las primeras decisiones de cumplimiento de la Corte Constitucional apelaron a criterios de máxima justiciabilidad. Es decir, a garantizar la ejecución plena y efectiva de todos los derechos durante la intervención judicial, incluso, si ello implicaba diseñar, ejecutar, evaluar y seguir la puesta en marcha de políticas gubernamentales.

La providencia judicial más completa y, por lo mismo, técnica, es la Sentencia T-025 de 2004. Aunque durante 16 años de seguimiento ha transitado por varios modelos, lo cierto es que, en su primera etapa, el magistrado Manuel José Cepeda Espinosa apostó por el diseño de indicadores de goce efectivo para evaluar el cumplimiento de las órdenes complejas y estructurales adoptadas. Los Autos 109 de 2007 y 116 de 2008 son un buen ejemplo de ello. En estos, se estudiaron varias propuestas de indicadores para medir los resultados de la política pública sobre la población desplazada, además, enfatizando en criterios cuantitativos, asociados al número de personas beneficiadas.

Más adelante, la idea de justiciabilidad se desarrolló a través de la superación de condiciones de vulnerabilidad y riesgo de la población desplazada. Fue así como el énfasis no estuvo relacionado con los cambios en la política pública, sino con el análisis de las circunstancias específicas de la población víctima, los enfoques diferenciales y los contextos regionales. Al respecto, los Autos 173 de 2012, 098 de 2013, 073 de 2014 y 373 de 2016, ejemplifican esta circunstancia, proferidos en el periodo de funciones del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>117</sup> El último acápite describe cada caso de cumplimiento. Los jueces que intervinieron en la adopción de la sentencia, en la apertura del cumplimiento, su desarrollo y cierre; el periodo en el que el tribunal encara el seguimiento; el propósito de las órdenes complejas o estructurales adoptadas; la dinámica de monitoreo de la corporación y, por último, su estado actual: abierto o cerrado.

A la par de este ejercicio, se desarrollaron otros modelos de justiciabilidad menos estructurales. Las sentencias T-760 de 2008, T-547 de 2010, T-488 de 2014 y T-606 de 2015 expresaron razones asociadas a la máxima satisfacción posible de los derechos fundamentales y la justiciabilidad de las conductas que, de manera masiva y sistemática, afectaban a la población colombiana. Sin embargo, a diferencia de la providencia T-025 de 2004, su desarrollo ha presentado mayores dificultades para traducir esa intención en herramientas que le sirvan al juez, las autoridades públicas y la sociedad civil para evaluar el cumplimiento de las órdenes constitucionales.

La dificultad para encontrar parámetros de cumplimiento adecuados, sumada a la crítica a la intervención judicial en políticas públicas y cambios recientes en la composición de la Corporación, han sido razones relevantes para que los procesos de seguimiento giraran hacia modelos de sostenibilidad y democratización.

Las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y T-302 de 2017, con ponencias de las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Diana Fajardo Rivera y Aquiles Arrieta, como magistrado encargado, han ensayado nuevas estrategias de seguimiento que, sin ceder en la posibilidad de monitorear el diseño y la ejecución de políticas públicas, están gobernadas por la determinación de avances progresivos en la satisfacción de los derechos y la prelación por mínimos constitucionales.

Podría señalarse como el Auto 121 de 2018 (en el marco del cumplimiento a los fallos T-388 de 2013, T-762 de 2015) orienta la estrategia de seguimiento a partir de cinco bastiones de protección de los derechos constitucionales de la población privada de la libertad. Similar a lo que ocurre con la Sentencia T-302 de 2017, por medio de la cual se protegen los derechos fundamentales al agua potable, la salud y la alimentación de los menores de edad pertenecientes al pueblo Wayuu, a través de ocho objetivos constitucionales mínimos.

Por último, el cambio de composición de la Corte Constitucional ha afianzado enfoques de mayor democratización, es decir, la adopción de procesos de seguimiento que apuestan por la creación de espacios de diálogo institucional no coercitivo, dentro del marco de las competencias legales y las posibilidades de planeación gubernamental. El cumplimiento de las Sentencias T-724 de 2003, T-1025 de 2007, SU-484 de 2008 y T-418 de 2015, a cargo de los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Carlos Bernal Pulido y Cristina Pardo Schlesinger, desarrollan esta perspectiva.

Como se detalla en el apéndice, en el periodo 2019 a 2020, levantaron el cumplimiento bajo fórmulas que apelaron a mayores límites a la intervención del juez, la necesidad de procurar el diálogo institucional abierto, incluso, en el evento de la Sentencia T-418 de 2015, la imposibilidad de cumplir las órdenes judiciales por un cambio sustancial de contexto.

Estas breves referencias a los procesos de cumplimiento llevan a concluir que, contrario a lo que sugiere Cesar Rodríguez, que clasifica lo bueno como un seguimiento fuerte y a todos los jueces que desarrollan el monitoreo judicial como activistas, los casos analizados demuestran que: (1) un modelo de seguimiento no depende únicamente del tipo de gestión procedimental adoptada por el juez, sino de la finalidad de la intervención judicial, (2) varios casos transitan entre un modelo y otro, en numerosas ocasiones, como consecuencia del cambio en la composición de la Sala de Seguimiento o de Revisión de Tutelas y (3) mientras los primeros ejercicios apostaron por la máxima justiciabilidad posible, en la actualidad procuran transitar entre modelos de sostenibilidad y democratización. Con lo cual, ha dejado de ser un

tema exclusivamente relacionado al activismo judicial, para ser una competencia estudiada en el marco de discusiones constitucionales contemporáneas sobre la interpretación y aplicación de los derechos.

#### **b) La discrecionalidad en la adopción de procesos de cumplimiento respecto de sentencias complejas y estructurales**

Ya se ha indicado que la labor de cumplimiento de la Corte Constitucional no se agota con Salas Especializadas de Seguimiento, sino que las Salas de Revisión de Tutelas adelantan procesos de cumplimiento frente a violaciones masivas a los derechos fundamentales. En tal contexto, la praxis constitucional demuestra alta discrecionalidad a la hora de adoptar o rechazar estos ejercicios.

En su mayoría, las solicitudes de cumplimiento presentadas por los ciudadanos, partes e intervinientes, son rechazadas por la Corte Constitucional. El razonamiento viene de la regla jurisprudencial que preocupada por los factores de competencia considera que la facultad de supervisar el cumplimiento de las órdenes de tutela descansa en el juez de primera instancia. De modo que, el Tribunal Constitucional, como cabeza de la Jurisdicción, solo interviene cuando se trata de un Estado de cosas inconstitucional o de supremacía constitucional, el juez de primera instancia no tenga capacidad para evaluar el cumplimiento de las órdenes o, después de su actuación, siguen sin materializarse los derechos fundamentales.

Parecería que con estos criterios se solventa el problema de apertura de incidentes de cumplimiento por parte de la Corte Constitucional, sin embargo, la práctica demuestra que han sido insuficientes. La revisión de los casos arroja los siguientes escenarios:

- i. Hay procesos de cumplimiento que analizaron los parámetros jurisprudenciales a partir de un razonamiento flexible, considerando, por ejemplo, que el tema era un asunto de relevancia nacional<sup>118</sup>;
- ii. Hay eventos que asumieron el seguimiento desde la emisión de la sentencia, incluso, sin fundamentar las razones por las cuales debía ser la Corte Constitucional y no el juez de primera instancia, la autoridad encargada del cumplimiento<sup>119</sup>;
- iii. Hay ejercicios de monitoreo judicial que examinan las órdenes de tutela varios años después de proferida la providencia judicial<sup>120</sup>;
- iv. Hay casos que asumieron el cumplimiento y, sin una razón clara, con el tiempo lo archivan o delegaron la competencia al juez de primera instancia<sup>121</sup>;
- v. Hay procesos, relativamente sencillos que, incluso, sin ser examinados previamente por el juez de primera instancia, fueron asumidos por la Corte Constitucional<sup>122</sup>;

---

<sup>118</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-236 de 2017.

<sup>119</sup> *Ibid.*, Sentencias T-025 de 2004, T-760 de 2008, SU-446 de 2011 y T-302 de 2017.

<sup>120</sup> *Ibid.*, Sentencias T-724 de 2003, T-1025 de 2007, T-191 de 2009 y T-547 de 2010.

<sup>121</sup> *Ibid.*, Sentencia T-1049 de 2010.

<sup>122</sup> *Ibid.*, Sentencia T-418 de 2015.

- vi. Hay casos que, sin corresponder con un Estado de cosas inconstitucional son examinados por la Sala Plena del Tribunal<sup>123</sup>, mientras que los casos más estructurales y que inciden en la agenda pública del Estado son tramitados por Salas de Revisión<sup>124</sup>.

En tal contexto, la praxis demuestra que hay dificultades profundas para determinar qué casos deben monitorearse, cómo hacerlo y a quién le compete. Hay casos tan complejos que notoriamente nadie diría que tendría capacidad cualquier juez de instancia de un municipio alejado del país. Pero si la tensión viene de un derecho determinado, con un grupo poblacional reducido y sobre aspectos específicos, las conclusiones serían otras. Sin embargo, la mayoría de casos saltaron este análisis y, simplemente, asumieron, como una competencia preferente, la intervención del Tribunal.

### **c) El cumplimiento es un aprendizaje mediante la práctica y no un producto del razonamiento lógico**

El proceso de seguimiento es uno de los eventos en los cuales no es posible tomar determinaciones sobre puntos de vista netamente jurídicos. Varios de estos pronunciamientos se adoptan con soporte en el análisis de instrumentos de política pública, de la ciencia política y la economía. Por estas características atípicas son ejercicios que usualmente los jueces repelen, dado que deben salir de los métodos clásicos de interpretación para analizar, por ejemplo, cómo la respuesta del Estado constituye un avance del proceso, cómo se traducen obligaciones constitucionales en acciones de política pública o qué factores contextuales inciden en el cumplimiento. De modo que, los operadores judiciales se enfrentan a varios interrogantes sin respuesta en las constituciones, códigos o libros de derecho.

Lo que demuestran los ejercicios de cumplimiento adelantados por la Corte Constitucional es que: (a) incluso los modelos más participativos y técnicos se han originado a partir de un proceso de ensayo-error, (b) ningún caso cuenta con una única solución que asegure un factor de éxito, de hecho, medidas que pueden ser salir bien en un momento determinado, en otra época son consideradas como impertinentes, además, (c) las mismas dificultades que presentan las Salas Especializadas de seguimiento, en lo que se refiere a la definición de las características del monitoreo, enfrentan las Salas de Revisión, con menos capacidad institucional y tiempo. Por lo que, al no existir una llave mágica, la Corte Constitucional ha transitado entre dos estrategias de intervención relevantes: *directas e indirectas*.

Los primeros procesos de cumplimiento, de los cuales sirven de ejemplo las Sentencias T-025 de 2004 y T-760 de 2008, se desarrollaron bajo una lógica de seguimiento directo. La Corte mantenía su competencia hasta la eliminación de las causas de vulneración de derechos y, con ello, adoptaba órdenes detalladas que diseñaban la respuesta del Estado. De esta manera, el Tribunal intervenía en la elaboración de las medidas, la determinación de la responsabilidad de los agentes públicos, los tiempos de respuesta, las acciones específicas a ejecutar por las autoridades responsables, la forma en que debían resolverse los problemas y las estrategias de medición. En su inicio, fueron procesos detallados y especializados, a través de cientos de órdenes complementarias, con la finalidad de resolver las fallas estructurales identificadas en la respuesta del Estado.

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, Sentencias SU-446 de 2011 y SU-484 de 2008.

<sup>124</sup> *Ibid.*, Sentencias T-025 de 2004, T-760 de 2008 y T-388 de 2013.

Con el tiempo, esta estrategia presentó dificultades y fue objeto de críticas por parte de los intervinientes y la sociedad civil. Fue acusada de adoptar órdenes complementarias que no correspondían con ejercicios de planeación institucional y de presupuesto; reproducían, sin necesidad, mecanismos de política pública; incluso, creaban escenarios paralelos para la gestión gubernamental. Por consiguiente, fueron moldeándose bajo una lógica menos detallada y más dialógica. Es decir, ya no sería el juez, la autoridad encargada de encontrar la estrategia gubernamental idónea, sino que las soluciones se adoptarían a partir del debate entre los agentes públicos, la sociedad civil y la población beneficiaria, con la intermediación del juez.

A esta última estrategia, se sumaron procesos indirectos de cumplimiento. Siguiendo la experiencia del Tribunal Constitucional de la India, se adoptaron Grupos Líderes de Seguimiento, similar a los Comisionados, para vigilar el cumplimiento de las órdenes estructurales adoptadas en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Estas personas aportarían la identificación de los problemas, las medidas para corregirlos y las estrategias para evaluar los avances. Al juez, le correspondería examinar estos resultados de cara a la finalidad de protección constitucional. Aunque los resultados de este ejercicio todavía no se analizan, en la audiencia pública efectuada el 25 de octubre de 2018<sup>125</sup>, ya varios intervinientes le sugerían a la Corte que asumiera directamente el cumplimiento, debido a los escasos avances alcanzados por el Grupo Líder.

Por último: el énfasis en las Salas Especializadas de Seguimiento ha dejado sin examen los procesos adelantados por las Salas de Revisión de Tutelas, aun cuando presentan similares dificultades para vigilar la respuesta gubernamental y menor capacidad institucional, recursos y tiempo. Si bien, son ejercicios menos complejos, no por ello dejan de sistematizar toda la información presentada por los intervinientes, adoptar sesiones técnicas, providencias de solicitud de información y resolver las fallas en la respuesta del Estado. De hecho, una evaluación general de estos procesos de cumplimiento demuestra que tienen resultados variables, los cuales, en numerosas ocasiones, dependieron de la actividad del funcionario judicial, la comprensión del debate y el tiempo disponible.

Hay cumplimientos exitosos, tal y como ocurre con la vigilancia al Auto 110 de 2013, que resolvió parte significativa de la deficiencia administrativa de Colpensiones en el trámite de solicitudes pensionales. Durante tres años de seguimiento, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de diseñar los protocolos de respuesta, establecer estándares de protección para los afiliados más vulnerables, determinar los parámetros para el cumplimiento de las órdenes de tutela y, con ello, efectuar una evaluación general de las acciones del Estado. Sin embargo, hay otros ejercicios de cumplimiento que han avanzado lentamente, respecto de los cuales se concluye lo siguiente:

- i. Hay procesos que avanzan lentamente como consecuencia de las dificultades de capacidad institucional y tiempos de respuesta a las demandas de los ciudadanos, quienes exigen el cumplimiento inmediato de las órdenes y la adopción de medidas recurrentes<sup>126</sup>;
- ii. Hay ejercicios que avanzan en el trámite de solicitudes administrativas y formales, las cuales ocupan parte importante de la actuación

---

<sup>125</sup> *Ibid.*, Auto 613 de 2018.

<sup>126</sup> *Ibid.*, Sentencias T-606 de 2015 y T-019 de 2019,

jurisdiccional, sin embargo, no se adoptan decisiones sustanciales dirigidas a determinar las razones del seguimiento, el nivel de cumplimiento de las órdenes o el levantamiento de la intervención de la Corte Constitucional<sup>127</sup>;

- iii. Hay trámites que cambiaron sustancialmente los parámetros de cumplimiento y las estrategias de comunicación y diálogo con la sociedad civil y los agentes públicos, en varios casos reduciendo la competencia judicial y cerrando la intervención<sup>128</sup>.

#### **d) Dificultades para descifrar la razón de ser del proceso de cumplimiento y para mantener su propósito constitucional**

La complejidad de elementos que hay en un proceso de cumplimiento lleva a que sea fácil perderse en la razón de ser y el propósito de la intervención constitucional. En esa dificultad intervienen las transformaciones del modelo de seguimiento producto del cambio en la composición de la Corte, un nuevo contexto fáctico que parece competencia del juez constitucional, los centenares de escritos que la gente presenta reclamando asuntos que presuntamente tienen que ver con las órdenes de tutela, así como las prioridades de la agenda pública que relegan materias objeto de supervisión.

La praxis constitucional demuestra que es posible caer en el carácter indefinido e indeterminado. En vez de avanzar en el propósito principal del cumplimiento, lo que siempre es algo que debe imponerse, es fácil que la práctica se concentre en resolver circunstancias coyunturales, contextuales o administrativas. Al respecto, se observaron escenarios como los siguientes:

- i. Hay procesos de cumplimiento que intentaron resolverlo todo, incluso circunstancias contextuales que, aun cuando están relacionadas con un escenario de vulneración de derechos, escapan al propósito principal de las órdenes de tutela<sup>129</sup>; mientras que otros casos simplificaron al máximo la competencia del Tribunal<sup>130</sup>;
- ii. Hay eventos en donde resulta ininteligible reconocer el propósito principal del proceso de cumplimiento y la modalidad de supervisión definida<sup>131</sup>, al igual que se presentan ejercicios de monitoreo que examinan de manera flexible las actuaciones gubernamentales<sup>132</sup>;
- iii. Hay procesos que resuelven circunstancias coyunturales o aspectos administrativos y relegan el examen de los problemas generales que habilitaron la competencia de seguimiento<sup>133</sup>, así como hay modelos enfocados en el diseño de los instrumentos de evaluación del cumplimiento de las órdenes de tutela, pero puntualmente no adelantan el examen de los avances de la acción gubernamental<sup>134</sup>;

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, Sentencias T-547 de 2010, T-1049 de 2010, T-135 de 2013, T-488 de 2014 y T-103 de 2016.

<sup>128</sup> *Ibid.*, Sentencias T-724 de 2003, T-1025 de 2007, SU-484 de 2008 y T-191 de 2009.

<sup>129</sup> *Ibid.*, Sentencias T-025 de 2004 y T-760 de 2008.

<sup>130</sup> *Ibid.*, Sentencias T-1025 de 2007, T-191 de 2009, SU-446 de 2011 y T-418 de 2015.

<sup>131</sup> *Ibid.*, Sentencias T-488 de 2014, T-135 de 2013 y T-606 de 2015.

<sup>132</sup> *Ibid.*, Sentencias T-724 de 2003 y T-1025 de 2007.

<sup>133</sup> *Ibid.*, Sentencia T-1049 de 2010.

<sup>134</sup> *Ibid.*, Auto 110 de 2013, T-762 de 2015 y T-302 de 2017.

- iv. Hay casos que cambian constantemente la estrategia de cumplimiento, ya sea para responder al nuevo contexto fáctico<sup>135</sup> o por el cambio de composición de los magistrados que componen la Sala Plena o Sala de Revisión respectiva<sup>136</sup>;
- v. Hay casos que presentan propósitos variados de la acción de cumplimiento: unos se concretan en valorar los avances en el diseño de programas institucionales que respondan a las demandas de derechos<sup>137</sup>; otros se encargan de resolver los obstáculos de la ejecución de la política pública o acciones de los agentes responsables<sup>138</sup>, así como hay otros más que buscan superar las circunstancias de riesgo, vulnerabilidad o desprotección de la población beneficiada<sup>139</sup>.

En varios procesos, sobre todo los más antiguos, los intervinientes manifestaron que, dado el carácter indefinido, se presenta desgaste institucional, aumentan las dificultades para priorizar la acción del Estado y existe un aumento sucesivo de indicadores, metas y programas que son difíciles de abordar y evaluar. Estas circunstancias le imponen al juez el reto de preguntar cuáles fueron las razones para adelantar el seguimiento, cómo se ha llevado a cabo por el Tribunal o si se cumplieron las expectativas de la intervención.

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, Sentencia T-388 de 2013.

<sup>136</sup> *Ibid.*, Sentencia T-724 de 2003, T-1025 de 2007, SU-446 de 2011.

<sup>137</sup> *Ibid.*, Sentencia T-019 de 2019, T-418 de 2015,

<sup>138</sup> *Ibid.*, Sentencia T-488 de 2014, T-362 de 2015, Auto 110 de 2013 y SU-484 de 2008.

<sup>139</sup> *Ibid.*, Sentencia T-302 de 2017 y T-103 de 2016,

## Recapitulación

Existen dos miradas relevantes de la labor de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de tutela sobre derechos fundamentales que adelanta la Corte constitucional. El énfasis en una mirada externa ha producido conclusiones relevantes para analizar la legitimidad que tendría un tribunal constitucional para intervenir en políticas públicas y monitorear a los agentes del Estado. También en lo complicado que resulta, incluso con el mayor activismo judicial, alcanzar efectos instrumentales de las órdenes sobre derechos fundamentales. Nadie niega que la intervención de los jueces apunta a cambios significativos en la comprensión de la política pública y los cambios legislativos, sin embargo, al examinar las condiciones de vida de la gente, los estudios más recientes tienden a mostrar rezagos, dificultades y algunos factores procedimentales que deben superarse.

Desde la mirada interna, es decir, desde la actuación jurisdiccional, se sitúa el proceso de cumplimiento a partir de la comprensión que cada juez tiene en relación con la garantía de los derechos, el alcance de la acción de tutela y las posibilidades de intervenir en la política pública. Hay varios procesos de supervisión que transitan entre tres modelos de cumplimiento: de justiciabilidad, democratización y de sostenibilidad. De hecho, estos modelos de cumplimiento demuestran son un aprendizaje mediante la práctica y no un producto del razonamiento lógico, presentan alta discrecional y, además, dificultades para mantener su propósito constitucional.



**Gráfica 3.** Balance de los modelos cumplimiento para la protección de los derechos constitucionales

<b>Balance</b>	<b>Reto</b>
El comportamiento del juez constitucional y los desacuerdos ante la garantía de los derechos plantean diferentes modelos de cumplimiento utilizados por la Corte Constitucional (de justiciabilidad, democratización y sostenibilidad).	Debe superarse la idea de que el cumplimiento, indefectiblemente, lleva a la intervención en políticas públicas y el traslado de competencias de otros órganos del Estado. Es una competencia legal, desarrollada jurisprudencialmente, que plantea desacuerdos en lo que se refiere a la garantía de los derechos.
El cumplimiento es un aprendizaje mediante la práctica y no un producto del razonamiento lógico. Al no haber una llave mágica, hay ventajas (una jurisdicción constitucional abierta a la dinámica de las sociedades contemporáneas) y desventajas (el carácter indefinido e indeterminado de varios casos de cumplimiento).	Debe asegurarse la mayor capacidad institucional del Tribunal y la experticia de las personas encargadas de los procesos de cumplimiento. En todos los casos no se necesitan Salas Especializadas, pero sí tiempo, recursos y la comprensión de que se trata de una dinámica que supera el análisis de las condiciones particulares de un sujeto particular, para analizar efectos en la economía, ciencia política y políticas públicas.
Hay diferentes parámetros para determinar la apertura de un proceso de cumplimiento. Unos analizan de manera flexible, otros deciden en la sentencia, otros inician y después cierran sin examinar su contenido.	Debe reducirse la discrecionalidad a la hora de determinar la apertura de un cumplimiento. Explicar las razones por las cuales se adopta el proceso. De hecho, la Sala Plena debería asumir los casos más complejos y estructurales, como sucede con los Estados de cosas inconstitucionales.
Hay dificultades para descifrar la razón de ser del proceso de cumplimiento y mantener su propósito constitucional. Hay casos que han cambiado el propósito del cumplimiento, lo flexibilizaron o complejizaron. Otros resultan ininteligibles o se dedican a aspectos contextuales o coyunturales.	Debe mantenerse la razón de ser de la sentencia, de la adopción de las órdenes generales o de la declaratoria del Estado de cosas inconstitucional. En ese orden, el proceso de cumplimiento debe contener un propósito constitucional que guía la actuación del operador judicial.

## La toga en Colombia



*“El sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana. No es pues el individuo en abstracto, aisladamente considerado, sino precisamente el ser humano en su dimensión social, visto en la tensión individuo-comunidad, la razón última de la nueva Carta Política”*

*Alejandro Martínez Caballero, 1992*

## Conclusiones

### ¿En qué sentido se inclina la balanza?

Para el momento en el que se escribía este trabajo, el último proceso de cumplimiento asumido por la Corte constitucional fue el caso de Tierra Bomba, una isla en el norte de Colombia, de aproximadamente 2000 hectáreas, lugar en el que sus habitantes no cuentan con acceso al agua potable. En la Sentencia T-012 de 2019, la Corte decidió que, bajo el modelo constitucional de 1991, no era admisible que hubiera personas que, en lo inmediato, no contaran con 50 litros de agua para su consumo personal y, a largo plazo, con la posibilidad de gozar de una infraestructura para satisfacer necesidades básicas de agua y saneamiento básico.

Toda la Sala de Revisión apoyó la determinación de la magistrada ponente de adoptar órdenes de corto, mediano y largo plazo y, además, asumir el cumplimiento de las decisiones de ejecución compleja. Se aceptó la idea de que, al ser órdenes que requerían el concurso de varias entidades del Estado, mayor planeación y gasto presupuestal, el cumplimiento de los derechos fundamentales demandaba el fuerte compromiso de las autoridades gubernamentales.

¿Qué costo tiene para el Estado? ¿Cuánto tiempo deberá durar la ejecución de las acciones? ¿Cómo priorizar estas medidas gubernamentales de cara a las necesidades insatisfechas de la población del departamento de Bolívar? ¿Qué medida será más efectiva? ¿Cómo ponderar los esfuerzos institucionales? ¿Cómo medir las acciones gubernamentales? ¿Cómo verificar la respuesta en términos de mejoría en las condiciones de vida de las personas? Son preguntas cuyas respuestas no se encontrarán en códigos, libros de dogmática ni teorías clásicas de la interpretación jurídica, pero que le demandarán al juez esfuerzos para verificar el cumplimiento de las órdenes de tutela.

Aquellos lectores que piensan que los problemas que motivaron la Constitución de 1991 no se han superado y, al contrario, ven mayor inoperancia de las instituciones democráticas, encontrarán razones para creer que el monitoreo judicial a las políticas públicas es una oportunidad para remediar las violaciones más complejas de los derechos constitucionales. No verán la sentencia como un punto de llegada, sino la salida para dinamizar la respuesta del Estado.

Los hombres y mujeres que, por el contrario, consideran que incluso las mejores intenciones de los jueces no bastan para ignorar su poder limitado, facultades específicas y amplias restricciones, tendrán reparos con el monitoreo continuado de los jueces. Desde la perspectiva democrática, considerarán que se necesitan agentes públicos responsables y la mayor deliberación pública sobre los objetivos constitucionales. Verán en el juez, y con ello la labor de cumplimiento, un puente para entablar el diálogo institucional no coercitivo.

Por su parte, las personas que estiman que la efectividad de los derechos depende de las circunstancias en que se encuentra el Estado, las consecuencias económicas de las decisiones, su incidencia política e, incluso, los efectos que traería negarlos en lo inmediato, verán en el proceso de seguimiento una ventana para que el juez se

aproxime a la ejecución interdisciplinaria del derecho y, por lo mismo, desarrolle mandatos constitucionales a partir de un criterio de sostenibilidad.

En qué sentido se inclina esta balanza no es un punto que el trabajo resuelva. Lo que hace es describir las diferentes razones que, detrás de las decisiones judiciales, soportan el comportamiento de los jueces, especialmente respecto de los modelos de cumplimiento adelantados por la Corte constitucional. Se trata de una aproximación teórico-práctica a las discusiones que toman los jueces en lo que se refiere a la garantía de los derechos, al alcance de la acción de tutela y las potestades del juez en desarrollo de los procesos de cumplimiento. Con ello, intenta superar la división entre seguimientos fuertes, moderados y débiles, para proponer modelos y una comprensión más amplia del control judicial, que les sirvan a los jueces para acercarse al difícil trabajo de supervisar el cumplimiento de sentencias complejas o estructurales.

## Anexo

SENTENCIA T-724 DE 2003		
	CONTENIDO	CUMPLIMIENTO
<p><b>Magistrados</b> Jaime Araujo Rentería (MP) Juan Carlos Henao Luis Guillermo Guerrero Pérez</p> <p><b>Autos</b> A-091/10 A-292/12 A-736/17</p> <p><b>Tiempo</b> 2010-2020</p> <p>Estado <b>ABIERTO</b></p>	<p>La Corte adoptó órdenes complejas para proteger a la población recicladora de Bogotá, quienes acusaban al Distrito de no adoptar medidas diferenciales para la prestación del servicio público domiciliario de aseo. El Tribunal ordenó: (i) la ejecución de acciones afirmativas que facilitarían la inclusión de la población y (ii) el derecho a participar en la licitación de los componentes de reciclaje, transporte, transformación y aprovechamiento de residuos.</p>	<p>A través del Auto 091 de 2010, la Corte asume el cumplimiento de la sentencia. Mediante los Autos 268 de 2010 y 275 de 2010, adopta un mismo lenguaje, en el sentido de determinar parámetros generales de cumplimiento y niveles de protección que le sirvieran al juez para examinar las acciones afirmativas implementadas y el grado de participación, en consonancia con el contenido de la Sentencia T-724 de 2003. Sin embargo, el proceso de cumplimiento giró con el Auto 292 de 2012, reforzándose en las Providencias 587 de 2015 y 736 de 2017. A través de estos últimos autos, la Corporación señala límites a la intervención del juez, dado que las autoridades públicas cuentan con la autonomía para determinar la política pública y los instrumentos para su materialización. En la actualidad, no hay un parámetro claro de cumplimiento que permita determinar los niveles de avance y el propósito de monitoreo de la Corte Constitucional.</p>
SENTENCIA T-025 DE 2004		
	CONTENIDO	CUMPLIMIENTO
<p><b>Magistrados</b> Manuel José Cepeda Espinosa (MP) Luis Ernesto Vargas Silva (Sala Especializada) Gloria Stella Ortiz Delgado (En la actualidad)</p> <p><b>Autos relevantes</b> A-050/04 A-116/08 A-383/10 A-219/11 A-373/16</p> <p><b>Tiempo</b> 2004-2020</p> <p>Estado <b>ABIERTO</b></p>	<p>La Corte declaró que la población desplazada por la violencia se encontraba afectada por un Estado de Cosas Inconstitucional, al lograr verificar, de una parte, la falta de correspondencia entre los esfuerzos institucionales y la capacidad presupuestal para atender a esa población y, de otra parte, al constatar la grave, masiva y sistemática vulneración de los derechos fundamentales. Con ello, adoptó órdenes estructurales dirigidas a solventar las fallas de la política pública de atención, protección y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado.</p>	<p>A través del Auto 050 de 2004 la Corte inicia un proceso de supervisión al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Dicho procedimiento ha tenido 4 etapas relevantes, cada una con parámetros generales para valorar los avances, retrocesos y dificultades. (1) el énfasis en los problemas estructurales identificados en la Sentencia T-025 de 2004; (2) la adopción de componentes de la política pública, que respondieran a las necesidades de atención, reparación y restablecimiento de derechos de la población desplazada, a través de una tabla de indicadores de goce efectivo de derechos; (3) el desarrollo de enfoques diferenciales para valorar los resultados de la política pública, mediante la construcción de daños y necesidades específicas de la población víctima; y (4) la racionalización de la política pública a través de la determinación de prácticas inconstitucionales, bloqueos institucionales y umbrales de goce efectivo. Con todo, el seguimiento se ha fracturado en varios indicadores, bloqueos institucionales y umbrales, sin perspectivas de la manera en que se adoptará la siguiente evaluación y análisis de la intervención del juez constitucional.</p>
SENTENCIA T-1025 DE 2007		
	CONTENIDO	CUMPLIMIENTO
<p><b>Magistrados</b> Manuel José Cepeda Espinosa (MP) María Victoria Calle Correa Carlos Bernal Pulido (Termina)</p>	<p>La tutela se presentó con el propósito de proteger a los miembros de la comunidad San José de Apartado como consecuencia de actos sistemáticos asociados a homicidios, amenazas, lesiones, saqueos, destrucción de bienes, allanamientos, retenciones, por parte de integrantes de</p>	<p>La Corte asumió el cumplimiento de las órdenes de tutela en la sesión técnica ordenada mediante Auto de fecha 2 de febrero de 2012. En la primera providencia de seguimiento, la Corporación se enfocó en cuatro condiciones inamovibles de la comunidad. Pese a ello, a través del Auto 693 de 2017, el Tribunal realiza un nuevo</p>

**Autos**  
A-02 de febrero/12  
A-164/12  
A-693/17

**Tiempo**  
2012-2017

Estado  
**DELEGADO**

grupos paramilitares y, al parecer, con el conocimiento de la Fuerza Pública. Para solventar este escenario, la Corte ordenó (i) la retractación del gobierno frente a las acusaciones realizadas contra la comunidad, (ii) evitar futuros señalamientos y estigmatizaciones, (iii) indicar nombres de integrantes de la fuerza pública que presuntamente participaron de actos delictivos, (iv) medidas para la construcción de la confianza institucional, (v) medidas de verdad, justicia y reparación, (vi) aplicación de principios de DIH, y (vii) retorno de la población víctima de desplazamiento forzado.

examen del cumplimiento, a partir de los 7 aspectos desarrollados en la sentencia y algunas consideraciones de la Corte IDH. Sobre esta base, declara el cumplimiento del punto i. y señala el cumplimiento parcial de los títulos ii y vi. El parámetro de cumplimiento obedece a un enfoque contextual, que considera que las agresiones sufridas por la comunidad deben valorarse por periodos y en el marco de las circunstancias actuales. Con esta idea, considera que el nivel de riesgo ha disminuido, luego, no amerita la intervención de la Corte. En consecuencia, delega el seguimiento a la Defensoría del Pueblo.

**SENTENCIA T-760 DE 2008**

CONTENIDO	CUMPLIMIENTO
<p><b>Magistrados</b> Manuel José Cepeda Espinosa (MP) Jorge Iván Palacio José Fernando Reyes Cuartas (En la actualidad)</p> <p><b>Autos Relevantes</b> A-260/12 A-261/12 A-056/16 A-314/16</p> <p><b>Tiempo</b> 2009-2020</p> <p>Estado <b>ABIERTO</b></p>	<p>La Corte profirió órdenes estructurales dirigidas a corregir fallas administrativas que afectaban de forma grave y sistemática el derecho a la salud. La Corporación hizo énfasis en 16 problemas que con posterioridad constituyeron los puntos de seguimiento, como ocurre con planes de beneficios y acceso al sistema de salud, la actualización integral del POS, las estadísticas de negación de servicios, el trámite interno de actualizaciones y la sostenibilidad financiera del sistema.</p> <p>La Corte ha mantenido una línea de seguimiento que obedece a las órdenes estructurales de la sentencia de 2008. El cumplimiento se divide, entonces, en el número de órdenes específicas (16° al 32°). Para ello, ha mantenido el lenguaje de niveles de cumplimiento (alto, medio y bajo) y parámetros generales de seguimiento. Con estos elementos, ha realizado dos evaluaciones generales. Una en el año 2012, que declaró mayoritariamente el incumplimiento de las órdenes de tutela. Otra, en el año 2016, con cumplimientos parciales. En la actualidad, el seguimiento se ha enfocado en resolver peticiones individuales, convocar sesiones técnicas, realizar estudios focalizados, pero ha dejado de lado la evaluación de los parámetros de cumplimiento que permitan determinar los avances, dificultades y estancamientos de las fallas estructurales identificadas. Así, se constituye en un seguimiento indefinido e indeterminado.</p>

**SENTENCIA SU-484 DE 2008**

CONTENIDO	CUMPLIMIENTO
<p><b>Magistrados</b> Jaime Araujo Rentarías (MP) Juan Carlos Henao Luis Guillermo Guerrero Pérez (Termina)</p> <p><b>Autos</b> A-11/12/09 A-27/07/11 A-03/03/15 A-268/16 A-382/17 A-195/20</p> <p><b>Tiempo</b> 2009-2020</p> <p>Estado <b>CERRADO</b></p>	<p>La Corte declaró la vulneración de los derechos al trabajo, al mínimo vital, a la vida y a la seguridad social de los trabajadores vinculados a la Fundación San Juan de Dios que se vieron afectados con la cesación de pagos derivada de la crisis económica y financiera de la entidad. Por tal razón, ordenó que el salario y prestaciones sociales debían ser protegidas y salvaguardadas por las autoridades públicas. Para asegurar el pago de las prestaciones, la Corte procedió a emitir dos tipos de órdenes. Unas, de carácter particular, respecto de las personas que hicieron parte de los procesos de tutela seleccionados para revisión. Otras, de carácter general, con efectos para todos los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios que, aun cuando no hicieron parte del trámite de la tutela, se encontraban en la misma situación que los accionantes.</p> <p>La Corporación adoptó una modalidad de cumplimiento consistente en promover la superación de los obstáculos del proceso liquidatorio de la Fundación San Juan de Dios que tenían que ver con la ejecución del componente de protección laboral para los exfuncionarios de las entidades ya liquidadas. La competencia de la Corte no estaba en verificar –caso a caso– la respuesta de las autoridades responsables. Le correspondía identificar obstáculos persistentes del trámite liquidatorio y, con ello, adoptar medidas que respetan las facultades constitucionales y legales, a través de un dialogo institucional. Al final, el Tribunal identifica que el propósito del seguimiento (esto es, la inclusión de un componente de protección laboral en el proceso de liquidación) estaba satisfecho. En consecuencia, declara el cumplimiento de las órdenes y levanta la intervención de la Corte Constitucional.</p>

**SENTENCIA T-191 DE 2009**

CONTENIDO	CUMPLIMIENTO
-----------	--------------

**Magistrados**  
Clara Elena Reales  
Gutiérrez (MP)  
María Victoria  
Calle Correa  
Carlos Bernal  
Pulido  
(Termina)

**Autos  
Relevantes**  
A-118/14  
A-13/04/15  
A-20/04/15  
A-731/17

**Tiempo**  
2014-2017

**Estado**  
**DELEGADO**

La Corte analizó la situación de los recicladores en la ciudad de Cali (Valle del Cauca), a quienes luego de 30 años de depender del reciclaje, distintas autoridades municipales consideraron el cierre del basurero, sin valorar su situación de debilidad manifiesta. Se emitieron órdenes complejas para enfrentar las condiciones materiales en que quedaron los recicladores tras el cierre del lugar, así como para frenar el impacto de las normas jurídicas adoptadas por la administración para los procesos de recolección y disposición de residuos, en donde se suprimía toda posibilidad de trabajo de los recicladores.

Mediante el Auto 118 de 2014, la Corte realizó un examen del cumplimiento de las órdenes de tutela y remitió el expediente al juez de primera instancia para que continuara con la revisión de la sentencia de tutela. La evaluación adelantada por la Corte se centró en las órdenes de tutela y la respuesta de las autoridades del Estado. En términos generales, los resultados identificados fueron precarios, pese a los canales de participación y diálogo institucional. Utilizó los parámetros de bajo, medio y alto cumplimiento. En el año 2017, a pesar de que la comunidad de recicladores de Cali señaló que la intervención del juez de primera instancia era insuficiente, el Tribunal se abstuvo de asumir nuevamente el monitoreo

#### SENTENCIA T-547 DE 2010

##### CONTENIDO

##### CUMPLIMIENTO

**Magistrados**  
Gabriel Eduardo  
Mendoza Marcelo  
José Antonio  
Lizarazo (En la  
actualidad)

**Autos**  
A-183/13  
A-410A/15  
A-19/06/19

**Tiempo**  
2013-2019

**Estado**  
**ABIERTO**

La Corte amparó el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, afectadas por la ejecución del Proyecto Multipropósito Brisa. Para ello, el Tribunal ordenó la suspensión de las obras que se adelantaban en ejecución de la licencia ambiental, la realización de un proceso de consulta orientado a establecer los impactos del proyecto en la comunidad, así como las medidas necesarias para prevenirlos y mitigarlos.

Por medio del Auto 183 de 2013, la Corte dio por agotado el proceso consultivo ordenado en la Sentencia T-547 de 2010. Sin embargo, consideró que las resoluciones proferidas por el ANLA debían contar con los lineamientos para mitigar, corregir o compensar los efectos causados a la integridad social, cultural y económica de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta. Esta circunstancia, se dijo en la providencia judicial, sería evaluada por la Corte Constitucional. A través del Auto 410A de 2015, la Corte aprobó parcialmente las medidas adoptadas por el ANLA, sin embargo, solicitó la adopción de nuevas acciones gubernamentales. Hasta el momento, no se da determinado con claridad su cumplimiento o, al menos, la superación de la intervención de la Corte. Por esta razón, continúan llegando peticiones relacionadas con el seguimiento, priorizando la gestión administrativa sobre la determinación definitiva del caso.

#### SENTENCIA T-1049 DE 2010

##### CONTENIDO

##### CUMPLIMIENTO

**Magistrados**  
Jorge Ignacio  
Pretelt Chaljub  
Cristina Pardo  
Schlesinger  
(Termina)

**Autos**  
A-163/17 (Asumió  
cumplimiento)  
A-300/19  
(Impone desacato)  
A-456/19  
(consulta desacato)  
A-609A-19

**Tiempo**  
2017-2019

**Estado**  
**CERRADO**

La Corte amparó el derecho a la seguridad social de una persona adulta mayor, campesina, sobre quien, los herederos del empleador negaban la existencia de un vínculo laboral. La Corte adoptó medidas transitorias, dirigidas a que se solventará los aportes a seguridad social, necesarios para el reconocimiento de la pensión de vejez.

El proceso de seguimiento partió de la identificación del nivel de cumplimiento de las órdenes, advirtiendo retrasos y, por lo tanto, imponiendo sanciones. Pese a ello, el resto del proceso no se ocupa de analizar el cumplimiento de las órdenes, sino el ámbito de competencia de la Corte Constitucional para imponer y supervisar sanciones de desacato. Las discusiones se centraron en el alcance del trámite de cumplimiento y del incidente de desacato. Al final, la orden fue cumplida por la autoridad responsable y, por lo tanto, se ordena su archivo. Adicionalmente, no se advierten las razones por las cuales debió ser la Corte Constitucional y no el juez de primera instancia, la autoridad encargada de efectuar, en un primer momento, el cumplimiento de las órdenes de tutela.



**SENTENCIA SU-446 DE 2011**

<b>SENTENCIA SU-446 DE 2011</b>	
<b>CONTENIDO</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
<p><b>Magistrados</b> Jorge Ignacio Pretelt Chaljub Cristina Pardo Schlesinger (Termina)</p> <p><b>Autos</b> A-628/19</p> <p><b>Tiempo</b> 2012-2019</p> <p><b>Estado</b> <b>CERRADO</b></p>	<p>La sentencia analizó el concurso de méritos de la Fiscalía General de la Nación. La Corte consideró que había problemas relacionados con la reestructuración de la entidad, el desconocimiento de cargos en provisionalidad y la falta de apertura de la convocatoria al concurso de méritos. Para ello, se adoptaron dos tipos de órdenes. Una general, relacionada con la ejecución de un nuevo concurso de méritos. Y, otras de carácter particular, con la finalidad de evaluar, caso a caso, la situación de padres cabeza de familia, personas con discapacidad o pre pensionados, quienes gozarían de beneficios hasta el concurso de méritos.</p> <p>El proceso de seguimiento tuvo dos vertientes. Analizar, de un lado, las personas que se beneficiaban de las órdenes de la tutela. De otro, el seguimiento a la orden general de la convocatoria al concurso de méritos. Para ello, se solicitó información y se fijaron parámetros generales de reestructuración de la entidad y apertura del proceso de méritos. Sin embargo, al final, la Corte determinó que era imposible verificar el cumplimiento de las órdenes de tutela por un cambio normativo que afectó en la reestructuración de la entidad. Dicho cambio hacía imposible verificar que se hubiera cumplido la orden general. En consecuencia, levantó la intervención de la Corte Constitucional.</p>

**SENTENCIA T-774 DE 2015**

<b>SENTENCIA T-774 DE 2015</b>	
<b>CONTENIDO</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
<p><b>Magistrados</b> Luis Ernesto Vargas Silva (Inicia y termina)</p> <p><b>Autos</b> A-110/13 A-259/14</p> <p><b>Tiempo</b> 2013-2015</p> <p><b>Estado</b> <b>CERRADO</b></p>	<p>“A través de Auto 110 de 2013 la Corte verificó la existencia de un Estado de cosas inconstitucional y adoptó medidas provisionales de protección constitucional frente a los usuarios del ISS y Colpensiones, en particular los que radicaron peticiones de prestación económica o que se encontraban a la espera de cumplimiento de los fallos judiciales (ordinarios y tutela) dictados en contra de las mencionadas entidades, pues encontró que sus derechos fundamentales estaban siendo vulnerados por la falta de respuesta oportuna de sus solicitudes y la ausencia de medidas que, al momento de evacuar los trámites pendientes, privilegiaran el principio de equidad en el reparto de cargas públicas y derechos”</p> <p>Colpensiones es un proceso de seguimiento exitoso. Recogió la experiencia y las dificultades de la Sentencia T-025 de 2004. Esto llevó a que fijará parámetros de intervención y cumplimiento claros. El mismo magistrado que decretó su intervención, efectuó su superación. Eso permitió una lógica de seguimiento difícil de alcanzar en otros procesos. Establecieron superaciones parciales y una lógica de intervención fundada en la posibilidad de cambios en la entidad a corto, mediano y largo plazo, incluyendo sujetos priorizados. Esto le permitió a la Corte saber el tipo de intervención a partir de la complejidad de las medidas. Además, utilizó literatura especializada, lo cual le permitió conocer los desaciertos y aciertos de la intervención judicial en políticas públicas.</p>

**SENTENCIAS T- 388 de 2013 y T- 762 de 2015**

<b>SENTENCIAS T- 388 de 2013 y T- 762 de 2015</b>	
<b>CONTENIDO</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
<p><b>Magistrados</b> María Victoria Calle Correa (MP) Gloria Stella Ortiz Delgado (En la actualidad)</p> <p><b>Autos Relevantes</b> A-368/15 A-548/17 A-121/18 A-110/19</p> <p><b>Tiempo</b> 2015-2020</p> <p><b>Estado</b> <b>ABIERTO</b></p>	<p>En la Sentencia T-762 de 2015 la Corte reiteró la declaratoria de ECI del fallo T-388 de 2018. Ambas señalaron fallas en el diseño y ejecución de la política carcelaria que ocasionaba la masiva, grave y sistemática vulneración de derechos de la población reclusa. Sin embargo, el lenguaje y los parámetros de vulneración y cumplimiento fueron distintos en cada fallo. En la Sentencia T-388 de 2013, por primera vez, se desarrolla una técnica compleja de seguimiento que le servirá a la Corte en casos similares (por ejemplo, la Sentencia T-025 de 2004, a través del Auto 373 de 2016). En esta providencia, la Corte señala mínimos constitucionales asociados al (1) hacinamiento, (2) la prestación del servicio de salud, (3) agua y (4) resocialización. Con ello, no busca que se asegure hasta el máximo posible, sino que exista un plan que permita avanzar progresivamente hacia ese objetivo. La Sentencia T-762 de 2015</p> <p>Es un seguimiento que se caracteriza por su alta tecnicidad y metodologías, pero que después de cinco años de monitoreo no ha realizado una evaluación detallada de las órdenes o las medidas adoptadas, en términos de cumplimiento o incumplimiento. Igualmente, causa extrañeza un grupo líder y una sala de seguimiento. Más allá de sistematizar informes y proponer medidas, que pueden presentar directamente al Tribunal, no son claras las funciones de cada entidad encargada del cumplimiento. Eso demuestran las audiencias públicas, que recomiendan que la Corte asuma el cumplimiento pleno de los fallos. Además, hay varias circunstancias que juegan en el tema de la evaluación. Primero, aunque las sentencias manejan un lenguaje similar, tienden a cambiar de propósito, y dicha lectura no ha quedado clara en el seguimiento. Segundo, el primer modelo de seguimiento buscaba asegurar un plan progresivo en relación de cuatro aspectos identificados en el fallo T-388, sin embargo,</p>



no solo reitera el ECI, sino que además establece problemas estructurales y subproblemas de cumplimiento. Indica, por ejemplo, (5) demoras en las solicitudes de libertad, (6) visitas y (7) número de guardias en un establecimiento penitenciario. Se vuelve más abstracto el propósito de la intervención, delegándola a un grupo líder de seguimiento, en cabeza de la Defensoría del Pueblo.

dicha evaluación no se realizó y se cambió de metodología de supervisión. Tercero, los nuevos criterios, aunque buscan simplificar el proceso, no lograron ese objetivo. Si bien, establecen que deberán asegurarse mínimos constitucionales (infraestructura, resocialización, alimentación, salud, servicios públicos domiciliarios y acceso a la administración pública y de justicia), cada aspecto se subdivide en problemas, subproblemas, fallas, obstáculos, criterios, indicadores y medidas, que complejizan el cumplimiento.

#### SENTENCIA T-488 DE 2014

CONTENIDO	CUMPLIMIENTO
<p><b>Magistrados</b> Jorge Iván Palacio José Fernando Reyes Cuartas (En la actualidad)</p> <p><b>Autos</b> A-222/16 A-040/17 A23/07/18</p> <p><b>Tiempo</b> 2016-2020</p> <p><b>Estado</b> <b>ABIERTO</b></p>	<p>La Corte advirtió dos problemas estructurales que trascendían la situación del demandante. De un lado, la falta de información y clarificación de los bienes baldíos de la nación, pese a que haber transcurrido más de dos décadas desde la promulgación de la Ley 160 de 1994. De otro, la falta de recuperación las tierras baldías irregularmente adjudicadas mediante procesos de pertenencia. Para el Tribunal, “esta deficiencia administrativa, a su vez, contribuye al fenómeno –histórico, pero aún muy vigente- de la concentración excesiva de tierras, en tanto la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que estos sean adjudicados irregularmente mediante procedimientos judiciales ordinarios (declaración de pertenencia)”.</p>
<p>En el Auto 222 de 2016, el Tribunal asumió el cumplimiento de las órdenes complejas. Identificó 8 fallas de la política de baldíos y ordenó la ejecución de 14 acciones para clarificar los predios. No es claro cómo se mantiene el propósito, pero en el Auto 040 de 2017, adopta nuevas órdenes. Unas, relacionadas con la evaluación técnica de 14 indicadores. Otras, con la necesidad de adoptar una ruta prioritaria en el Plan Nacional de Clarificación. Con el cambio de magistrado ponente, parece que el proceso de cumplimiento ha tenido cambios en el propósito de la intervención. Los últimos autos no siguen la lógica tratada, sino que se resumen en trasladar copias, solicitudes e informes. No se advierte cuáles son los parámetros actuales de cumplimiento y el propósito esencial del seguimiento.</p>	

#### SENTENCIA T-418 DE 2015

CONTENIDO	CUMPLIMIENTO
<p><b>Magistrados</b> Jorge Ignacio Pretelt Chaljub Cristina Pardo Schlesinger (Termina)</p> <p><b>Autos</b> A-398/19</p> <p><b>Tiempo</b> 2015-2019</p> <p><b>Estado</b> <b>DELEGADO</b></p>	<p>La Corte verifica el incumplimiento del Estado frente al protocolo de atención para las víctimas de violencia sexual. En consecuencia, adopta órdenes simples, asociadas a asegurar una protección plena para la tutelante y, a la par, una orden general dirigida al diseño y puesta en marcha de un protocolo de atención integral para esta clase de violaciones a los derechos humanos.</p>
<p>El proceso de seguimiento se asumió desde la propia sentencia de tutela. Después de la solicitud de información en el tema específico y las solicitudes de la parte demandante (cada vez sobre nuevos aspectos de la sentencia), el Tribunal entra a evaluar el nivel de cumplimiento para valorar las órdenes de tutela, clasifica el trabajo en dos perspectivas, acorde con los parámetros fijados en la sentencia de tutela. Así, de una parte, declara el cumplimiento de la orden general asociada al protocolo. En relación con las ordenes puntuales y, tras advertir que se podían presentar nuevos elementos relevantes frente a la accionante, delega ese seguimiento en cabeza del juez de primera instancia. En ese orden, se tuvo como parámetro de cumplimiento la demostración de la actuación diligente por parte de las autoridades responsables.</p>	

#### SENTENCIA T-135 DE 2013

CONTENIDO	CUMPLIMIENTO
<p><b>Magistrados</b> Jorge Iván Palacio José Fernando Reyes Cuartas (En la actualidad)</p> <p><b>Autos</b> A-13/05/14</p>	<p>La Corte concedió “amparo a los derechos al mínimo vital, a la vida digna y al trabajo, ordenando a EMGESA S.A. E.S.P. la inclusión en el censo de afectados por El Quimbo y, en consecuencia, que les sean otorgados los beneficios previstos en la resolución 899 de 2009 y las que la complementan y modifican”. Además,</p>
<p>En el Auto del 13/05/14, la Corte se abstuvo de decidir de fondo la solicitud relacionada con el cumplimiento de la Sentencia T-135/13 presentada por Asoquimbo. Esto ha generado que, hasta la actualidad, aunque se presume la competencia del juez de primera instancia, la Corte tenga que seguir adoptando autos interlocutorios, con el</p>	

A-26/03/15  
A-07/12/17  
A-19/02/19

**Tiempo**  
2014-2020

**Estado**  
**DELEGADO**

emitió una orden general, dirigida a que “inicie la elaboración de un nuevo censo, aplicando los postulados de esta sentencia y respetando, en especial, el derecho a la participación efectiva de los habitantes de la zona”.

propósito de resolver peticiones individuales y circunstancias de contexto.

<b>SENTENCIA T-606 DE 2015</b>		
	<b>CONTENIDO</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
<b>Magistrados</b> Jorge Iván Palacio José Fernando Reyes Cuartas (En la actualidad)	El Tribunal encontró ajustado a la constitución la prohibición de pesca artesanal en el parque Tayrona. Sin embargo, adoptó órdenes complejas para garantizar una adecuada compensación a las comunidades ancestrales que obtenían su sustento del ecosistema en cuestión. En ese sentido, protegió los derechos al mínimo vital y móvil, la vida, a la seguridad alimentaria, a la participación, al trabajo y a la dignidad humana de los pescadores artesanales del Parque Nacional Natural Tayrona.	La Corte indicó que el cumplimiento era competencia del juez de primera instancia. Sin embargo, ha adoptado autos complementarios dirigidos a señalar el nivel de cumplimiento y la manera en que las autoridades gubernamentales deben ejecutar las órdenes de tutela. Así, por ejemplo, a través de los Autos 194 y 439, la Corte ha valorado la respuesta de las entidades, ha fijado parámetros de supervisión y, además, ha otorgado prorrogas a las autoridades responsables acerca de ordenes específicas. Esto ha hecho que, aunque, <i>prima facie</i> , la competencia este en el tribunal seccional, la Corte no deje de recibir solicitudes puntuales acerca de incidentes de desacato e incumplimientos.
<b>Autos</b> A-194/16 A-439/16 A-03/02/17 A-5/09/18 A-20/02/19	Con ello, ordenó, de un lado, la construcción del plan maestro dirigido a garantizar la protección ambiental y la gestión de los recursos naturales en el ecosistema en cuestión. De otro, la construcción de una mesa de trabajo para lograr la compensación de los pescadores artesanales del Parque Nacional Natural Tayrona	
<b>Tiempo</b> 2016-2020		
<b>Estado</b> <b>DELEGADO</b> <b>CON RESERVA</b>		
<b>SENTENCIA T- 302 DE 2017</b>		
	<b>CONTENIDO</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
<b>Magistrados</b> Aquiles Arrieta Gómez (ME) Diana Fajardo Rivera	La Corte constata la vulneración de derechos al agua, a la alimentación y la salud de los menores wayuu. Por ello, declara un Estado de cosas inconstitucional soportado en tres elementos. En primer lugar, considera que no hay “un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se estén implementando”. En segundo lugar, fija 4 indicadores básicos para la superación del ECI relacionados con: mortalidad por desnutrición; desnutrición crónica; desnutrición aguda y desnutrición global. En tercer lugar, establece 8 mínimos constitucionales: (1) accesibilidad a agua; (2) planes de seguridad alimentaria; (3) planes de salud; (4) planes de movilidad; (5) planes de información; (6) transparencia con contratistas; (7) sostenibilidad de las intervenciones; y (8) diálogo genuino.	Aunque declara un Estado de Cosas Inconstitucional por las fallas estructurales de las autoridades nacionales, delega el seguimiento al juez de primera instancia, con algunas reservas. La Corte envió el seguimiento con varios compromisos y limitaciones a la autonomía del juez de primera instancia. Fijó los indicadores y cómo le corresponde verificar el cumplimiento de las órdenes. También, se reservó la posibilidad de intervenir en el proceso para solucionar cualquier tipo de controversia que se genere con relación a las órdenes impartidas o al cumplimiento de las mismas, cuando ello fuere necesario. Hay otra curiosidad que puede complejizar el seguimiento: los 8 mínimos constitucionales, además de ser abstractos, suelen extender el propósito esencial del fallo, y traslaparse con escenarios de mayor resolución de los problemas.
<b>Autos</b>		
<b>Tiempo</b> 2017-2020		
<b>Estado</b> <b>DELEGADO</b> <b>CON RESERVA</b>		
<b>SENTENCIA T-236 DE 2017</b>		
	<b>CONTENIDO</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
<b>Magistrados</b> Aquiles Arrieta Gómez (ME) Alberto Rojas Ríos	La Corte encontró que los habitantes del municipio de Nóvita, en particular los miembros de las comunidades indígenas y afrodescendientes, estaban ante una amenaza de vulneración de	Lo diferente en este caso es que la Sala de Revisión ya había admitido el proceso de cumplimiento y, con posterioridad, la Corte, en plenaria, lo rechaza. Sin embargo, en el Auto 387 de 2019, la Corte precisa el

<p><b>Autos</b> A-30/11/17 A-10/12/18 A-387/19</p> <p><b>Tiempo</b> 2017-2019</p> <p><b>Estado</b> <b>DELEGA</b></p>	<p>sus derechos fundamentales, debido a la posibilidad de reanudación del PECIG y la posible inclusión de Nóvita dentro de las áreas focalizadas para el nuevo programa de aspersión terrestre (PECAT). Por lo tanto, el Tribunal ordenó al Gobierno Nacional realizar un proceso de consulta para establecer el grado de afectación que tuvo en Nóvita y mitigar, corregir o restaurar los efectos de las medidas de erradicación de cultivos que se adoptaron sin la participación de las comunidades.</p>	<p>alcance de las órdenes de tutela, cómo deben cumplirse y, con ello, se remite al juez de primera instancia.</p>
--	--	--

**SENTENCIA T-019 DE 2019**

	<b>CONTENIDO</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
<p><b>Magistrados</b> Cristina Pardo Schlesinger</p> <p><b>Autos</b> A-358/19</p> <p><b>Tiempo</b> 2019-2020</p> <p><b>Estado</b> <b>ABIERTO</b></p>	<p>La Corte analizó el problema de falta de acceso de agua potable en la Isla de Tierra Bomba. A raíz de la afectación de derechos fundamentales, se adoptaron órdenes de inmediato cumplimiento (acceso a 50 litros de agua), de mediano plazo (medidas complementarias que aseguren una protección integral a la población, tipo derecho a la salud) y a largo plazo (construcción del acueducto). De esta manera, clasificó las órdenes en simples y complejas.</p>	<p>Es un proceso de supervisión que intenta corregir fallas de anteriores casos. Señala la competencia desde la sentencia; asume solo la supervisión de las órdenes complejas; señala su intervención sobre los asuntos de carácter general; y mantiene su intervención en términos de mediano y largo plazo. Tampoco busca intervenir en todos los problemas, sino que señala un tema: la construcción de un acueducto para la Isla de Tierra Bomba. Para el cumplimiento de las órdenes generales, delegó en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el liderazgo del proceso y articulación con la Corte. En su desarrollo, ha valorado informes, advirtiendo los avances en la gestión. De modo que, no se ha quedado en el diseño del proceso de seguimiento, sino en la evaluación de la actuación del Estado.</p>

# Bibliografía

## Primera parte: Práctica constitucional y comportamiento judicial

- BELLAMY, Richard. *Constitucionalismo político: Una defensa republicana de la constitucionalidad de la democracia*. España: Marcial Pons, Ediciones Filosofía y Derecho. 2010.
- BREYER, Stephen. *Cómo hacer funcionar nuestra democracia: El punto de vista de un juez*. México: Fondo de Cultura Económica. 2017.
- DWORKIN, Ronald. *El imperio de la justicia: De la Teoría General del Derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y la práctica*. España: Editorial Gedisa, 1986.
- DWORKIN, Ronald. *La justicia con toga*. España: Marcial Pons, Ediciones Filosofía y Derecho. 2007.
- DWORKIN, Ronald. *¿Deben nuestros jueces ser filósofos? ¿Pueden ser filósofos?* En: ISONOMÍA [en línea]. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, abril de 2010. Nro., 32, pp. 7-29. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://www.archivo.isonomia.itam.mx>.
- FERRAJOLI, Luigi. *El derecho como sistema de garantías*. En: Revista De Derecho THĒMIS [en línea]. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, junio de 1994. Nro., 29, p. 119-130. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article>.
- FERRAJOLI, Luigi. *Jueces y política*. En: Derecho y Libertades [en línea]. Universidad Carlos III de Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, enero de 1999. Nro., 7, p. 63-79. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/1333>.
- FERRAJOLI, Luigi. *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*. En: DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho [en línea]. España: Universidad de Alicante, 2006. Nro., 29, p. 15-31. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2006-n29>.
- GARGARELLA, Roberto y ORTEGA, Roberto. *Constitucionalismo progresista. Retos y perspectivas: Un homenaje a Mark Tushnet* [en línea]. México: Universidad Autónoma de México. 2016. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://www.librosoa.unam.mx/handle/123456789/1516>.
- KENNEDY, Duncan. *Forma y sustancia en la adjudicación del derecho privado*. En: Sociología Jurídica, Teoría y Sociología del Derecho en Estados Unidos [en línea]. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, 2001. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://duncankennedy.net>.
- KENNEDY, Duncan. *Izquierda y derecho: Ensayos de teoría jurídica crítica*. Argentina: Siglo XXI Editores. 2010.
- KRAMER, Larry D. *Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad*. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. 2011.
- LAMBERT, Edouard. *El gobierno de los jueces y la lucha contra la legislación social en los Estados Unidos: La experiencia americana del control judicial de la constitucionalidad de las leyes*. España: Editorial Tecnos. 2010.
- LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo y RODRÍGUEZ, Cesar. *Libertad y restricción en la decisión judicial. El debate con la teoría crítica del derecho (CLS): Duncan Kennedy*. Bogotá: Siglo del Hombres Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar. 1999.
- POSNER, Richard A. *Cómo deciden los jueces*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Filosofía y Derecho. 2011.
- RODRÍGUEZ VILLABONA, Andrés Abel y UPRIMNY YEPES, Rodrigo. *Interpretación judicial: Módulo de autoformación* [en línea]. Colombia: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2008. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co>.
- SAGER, Lawrence G. *Juez y democracia: Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. 2007.
- TUSHNET, Mark. *Popular Constitutionalism as Political Law* [en línea]. Estados Unidos: Georgetown University Law Center. 2006. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/233>.

TUSHNET, Mark. *Popular Constitutionalism and Political Organization* [En línea]. En: Roger Williams University Law Review, 2013. Vol. 18. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: [https://docs.rwu.edu/rwu\\_LR/vol18/iss1/1](https://docs.rwu.edu/rwu_LR/vol18/iss1/1).

WALDRON, Jeremy. *Derecho y desacuerdos*. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. 2005.

WALDRON, Jeremy. *Control de constitucionalidad y legitimidad política* [En línea]. En: Revista Dikaion, 2019, Nro., 27, pp. 7-28. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://dikaion.unisabana.edu.co>.

## **Segunda parte: Aproximación a la jurisprudencia constitucional**

### **Primer momento constitucional:**

ALVIAR GARCÍA, Helena; LEMAITRE RIPOLL, Julieta y PERAFÁN LIÉVANA, Betsy. *Constitución y democracia en movimiento*. Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de derecho. 2016.

BOCANUMENT ARBELÁEZ, Mauricio; RESTREPO YEPES, Olga y ROJAS BETANCUR. *Voces de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*. Colombia: Universidad de Medellín, Facultad de derecho. 2014.

CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. *La tutela: materiales y reflexiones sobre su significado*. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia. 1992.

CENTRO COLOMBIANO DE ESTUDIO CONSTITUCIONALES. *Constitucionalistas ante la constituyente*. Colombia: Editorial Temis. 1990.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 1 [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 24. [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 52. [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 56. [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 63. [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 77. [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 124. [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 133. [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 136. [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

COLOMBIA, BANCO DE LA REPÚBLICA. Gaceta Constitucional No. 142. [En línea]. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org>.

ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. *La protección constitucional del ciudadano Colombia*: Editorial Temis. 2004.

LLERAS DE LA FUENTE, Carlos, *et al. Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*. Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá. 1992.

PARRA ESCOBAR, Néstor Hernando. *Los cambios constitucionales: Análisis político de la nueva constitución*. Colombia: Sociedad Económica de Amigos del País. 1992.

RODRÍGUEZ VILLABONA, Andrés Abel (Coordinador). *Veinticinco años de la constitución (1991-2016): Debates constitucionales y perspectivas constituyentes*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho. 2018.

### **Primer momento jurisprudencial**

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-559 de 1997. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. *Estado de Cosas Inconstitucional frente al derecho a la seguridad social de los docentes en Colombia*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-289 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz. *Estado de Cosas Inconstitucional frente al derecho a la seguridad social de los docentes de La Ciénaga, Magdalena*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-559 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. *Estado de Cosas Inconstitucional frente a las garantías pensionales en el Departamento de Chocó*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-525 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. *Estado de Cosas Inconstitucional frente a las garantías pensionales en el Departamento de Bolívar*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. *Estado de Cosas Inconstitucional frente a las garantías de pensionados en el municipio de Montería*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. *Estado de Cosas Inconstitucional frente a las garantías pensionales en el Departamento de Chocó*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-590 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. *Estado de Cosas Inconstitucional frente a la situación de los defensores de derechos humanos*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-068 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. *Estado de Cosas Inconstitucional frente a la ineficacia administrativa de Cajanal*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. *Estado de Cosas Inconstitucional frente al hacinamiento carcelario*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-250 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. *Estado de Cosas Inconstitucional por falta de convocatoria a concursos de méritos para notarios*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1695 de 2000. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. *Estado de Cosas Inconstitucional en el desarrollo del concurso de méritos para notarios*.

### **Segundo momento jurisprudencial**

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. *Órdenes complejas de competencia del juez constitucional*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-724 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería. *Órdenes complejas a favor de la Asociación de Reciclados de Bogotá*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1030 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. *Órdenes complejas frente a prácticas discriminatorias contra la población privada de la libertad*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. *Estado de Cosas Inconstitucional frente a la desprotección de la población internamente desplazada*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1025 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. *Órdenes complejas a favor de la Comunidad de San José de Apartado*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-473 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. *Órdenes complejas para la prevención de desastres naturales por zonas de inestabilidad en la ciudad de Barranquilla*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-484 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería. *Órdenes complejas a favor de los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios*.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. *Órdenes estructurales para el acceso efectivo y calidad del derecho fundamental a la salud*.

- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1234 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. *Órdenes complejas para corregir las fallas restantes del Estado de Cosas Inconstitucional decretado frente a la situación de Cajanal.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-913 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. *Persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional frente al sistema notarial por la falta de actuación coordinada e integral de los agentes públicos.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-291 de 2009. M.P. (E) Clara Elena Reales Gutiérrez. *Órdenes complejas para garantizar el proceso de inclusión de los recicladores de Navarra en la ciudad de Cali.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-446 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub. *Órdenes complejas para asegurar el desarrollo del concurso de méritos en la Fiscalía General de la Nación.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-234 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. *Órdenes complejas para garantizar la protección de víctimas de violencia sexual.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 110 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. *Estado de Cosas Inconstitucional frente a los bloqueos institucionales de Colpensiones.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-135 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio. *Órdenes complejas para asegurar la participación de la población afectada por la construcción de la hidroeléctrica el Quimbo.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. *Estado de Cosas Inconstitucional por la ausencia de una política criminal y carcelaria digna y respetuosa de los derechos fundamentales.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-648 de 2013. Mauricio González Cuervo. *Órdenes complejas para asegurar el derecho al debido proceso de las víctimas de la II ola invernal para la entrega del subsidio.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-462A de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretel. *Órdenes complejas por los daños a comunidades indígenas por la construcción del embalse Salvagina (Cauca).*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-488 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio. *Órdenes complejas para facilitar la superación de las fallas de la política agraria de bienes baldíos.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-418 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretel. *Orden compleja para proteger a las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio. *Órdenes complejas para asegurar la restauración de los servicios ambientales en el Parque Tayrona y la protección a los pescadores artesanales.*

### **Tercer momento jurisprudencial**

- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-774 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. *Superación del Estado de Cosas Inconstitucional frente a los bloqueos institucionales detectados en el caso Colpensiones.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-306 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo. *Órdenes complejas impartidas para proteger los derechos a la vida e integridad física.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *Estado de Cosas Inconstitucional por la ausencia de una política criminal y carcelaria digna y respetuosa de los derechos fundamentales.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-103 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. *Órdenes complejas para asegurar el abastecimiento de agua potable en el municipio de Urrao.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 112 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio. *Declaratoria de cumplimiento parcial de la Sentencia T-760 de 2008.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. *Declaratoria parcial de superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004.*

- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-302 de 2017. M.P. (E). Aquiles Arrieta Gómez. *Estado de Cosas Inconstitucional frente a la situación de los menores de edad del pueblo indígena Wayuu.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 548 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *Niega la apertura de incidente de desacato en relación con la Sentencia T-762 de 2015.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-556 de 2017. M.P. (E) Iván Humberto Escucería Mayolo. *Órdenes complejas para proteger la pervivencia de las comunidades indígenas Wayuu.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-236 de 2017. M.P. (E). Aquiles Arrieta Gómez. *Órdenes complejas para asegurar la consulta previa de Comunidades étnicas del municipio de Nóvita frente a programas de aspersión de cultivos ilícitos.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-267 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. *Órdenes complejas para proteger a población internamente desplazada desde una concreta perspectiva de género. Diferencia con órdenes estructurales.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 693 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido. *Cumplimiento de la sentencia T-1025 de 2007.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-080 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. *Órdenes complejas para la protección de las personas privadas de la libertad.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-012 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. *Órdenes complejas para el acceso al agua potable en la Isla de Tierra Bomba.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-216 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. *Reiteración del Estado de Cosas Inconstitucional frente a la Sentencia T-302 de 2017.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 398 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. *Cumplimiento de la Sentencia T-418 de 2015.*
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 628 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. *Imposibilidad para cumplir la Sentencia SU-446 de 2011.*

### **Tercera parte: Balance de los procesos de cumplimiento de la Corte Constitucional**

#### **Dimensión externa: Legitimidad y eficacia del control judicial a las políticas públicas**

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles.* Buenos Aires: Editorial Trotta. 2002.
- ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura. *La revisión judicial de las políticas sociales, estudio de casos.* Buenos Aires: Ediciones Puerto. 2009.
- ARIZA HIGUERA, José y GOMEZ TORRES, Mario. *Constitución y Cárcel: La judicialización del mundo penitenciario en Colombia.* En: *Direito e Praxis.* Brasil: Universidad do Estado do Rio de Janeiro, 2010, Vol. 10, pp. 630-660. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2019/39501>.
- BERGALLO, Paola. *Justicia y experimentalismo: La función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina* [en línea]. En: Seminario Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política. 2005. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu>.
- BILCHITZ, David. *Poverty and fundamental rights: the justification and enforcement of socio-economic rights.* Estados Unidos: Oxford University Press. 2009.
- CANO, Luisa. *El litigio estructural en salud: un estudio comparado con base en casos de Sudáfrica, Argentina, India y Colombia.* En: *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública.* Medellín: Universidad de Antioquia, 2015, Nro. 33, p. 111-120. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/fnsp/article/view/18638/20779839>.
- CHITALKAR, Poorvi y GAURI, Varun. *India: cumplimiento de las órdenes sobre el derecho a la alimentación* [en línea]. En: *La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento.* Colombia: Editorial Dejusticia. 2017, p. 62-98. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.



- COUSO, Javier. *Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política* [en línea]. En: Revista de Ciencia Política. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. 2004. Nro., 24, p. 29-48. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://revistadisena.uc.cl/index.php/rcp/article/view/7268>.
- DELGADO, Camilo *¡Discutamos! La intervención judicial en las políticas públicas en el marco de los casos estructurales de vulneración de Derechos Sociales (Análisis de caso Argentina, Colombia e India)* [en línea]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://bdigital.unal.edu.co>.
- FAIRSTEIN, Carolina; KLEZEL, Gabriela y GARCÍA, Paola. *En la búsqueda de un remedio judicial efectivo: Nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales*. En: Derechos sociales: Justicia, política y economía en América Latina. Bogotá: Ediciones Uniandes, CELS, Universidad Diego Portelas y Siglo del Hombre editores. 2010.
- GARCÍA LOZANO, Luisa. *Los autos de seguimiento de la Corte Constitucional: ¿La constitución de un imaginario simbólico de Justicia por parte de la Corte?* En: Análisis político. [en línea]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014, Nro. 82, p. 149-166. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/49412>.
- GUTIÉRREZ, Andrés. *El amparo estructural de los derechos*. España: Marcial Pons, Centro de Estudios Políticos y Constitucional. 2018.
- QUINCHE RAMIREZ, Manuel y RIVERA-RUGULES, Juan. *El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos*. En: Revista Vniversitas. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2010. Nro. 121, p. 113-138. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/17807>.
- LANGFORD, Malcolm y KAHANOVITZ, Steve. *Sudáfrica: repensar las narrativas sobre el cumplimiento* [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.
- MOTTA, Octavio. Brasil: *¿Es más difícil hacer cumplir demandas colectivas?* [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.
- MARMOR, Andrei. *El rol del juez constitucional en la democracia moderna*. Bogotá (Colombia): Youtube, XIII Encuentro de la Corte Constitucional (28 de enero de 2019). [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=l5XJPrfihT4&list=PLlXmT4OzTCv7\\_FiqvetDdzZiD6zvJ2uVN](https://www.youtube.com/watch?v=l5XJPrfihT4&list=PLlXmT4OzTCv7_FiqvetDdzZiD6zvJ2uVN).
- PARRA, Oscar. y YAMIN, Alicia. *La Sentencia T 760 de 2008, su implementación e impacto: retos y oportunidades para la Justicia Dialógica*. En: Tomo I. Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32458.pdf>.
- PORTER, Bruce. *Canadá: reclamaciones sistémicas y diversidad de medidas judiciales* [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, Cesar. y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Editorial Dejusticia. 2010.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, Cesar. y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Juicio a la exclusión: el impacto del activismo judicial sobre derechos sociales en el sur global*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI y Colecciones Dejusticia. 2015.
- SHANOR, Amanda. y ALBISA, Cathy. *Estados unidos: derecho a la educación y los parámetros posibles* [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.
- SIGAL, Martín; ROSSI, Julieta y MORALES, Diego. *Argentina: Implementación de casos colectivos* [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

TSCHENTSCER, Axel. *El constitucionalismo de los derechos económicos y sociales*. Bogotá (Colombia): Youtube, XIII Encuentro de la Corte Constitucional (28 de enero de 2019). [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=I5XJPrfihT4&list=PLIXmT4OzTCv7\\_FiqvetDdzZiD6zvJ2uVN](https://www.youtube.com/watch?v=I5XJPrfihT4&list=PLIXmT4OzTCv7_FiqvetDdzZiD6zvJ2uVN).

WALUCHOW, Wilfrid. *El rol del juez constitucional en la democracia moderna*. Bogotá (Colombia): Youtube, XIII Encuentro de la Corte Constitucional (28 de enero de 2019). [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=I5XJPrfihT4&list=PLIXmT4OzTCv7\\_FiqvetDdzZiD6zvJ2uVN](https://www.youtube.com/watch?v=I5XJPrfihT4&list=PLIXmT4OzTCv7_FiqvetDdzZiD6zvJ2uVN).

WILSON, Bruce y RODRÍGUEZ, Olman. *Costa Rica: comprender las variaciones en el cumplimiento*. [en línea]. En: La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Colombia: Editorial Dejusticia. 2017. [Consultado: 24 de junio de 2020]. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017>.

#### **Dimensión interna: Los modelos de cumplimiento de la Corte Constitucional**

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-724 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1025 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-484 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-291 de 2009. M.P. (E) Clara Elena Reales Gutiérrez.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-547 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza-

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-446 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretel Chaljub.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 110 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-135 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-488 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-418 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretel.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-103 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-236 de 2017. M.P. (E). Aquiles Arrieta Gómez.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 302 de 2017. M.P. (E). Aquiles Arrieta Gómez.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-012 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.