Sentencia T-302/17

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Persona natural actuando como agente oficiosa de los niños y niñas del pueblo Wayúu del departamento de La Guajira

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA SALUD, AL AGUA Y A LA ALIMENTACION DE LOS NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Procedencia

En este caso la tutela es procedente, sin importar que haya dimensiones colectivas de los derechos invocados, que pueden ser objeto de protección mediante una acción popular. Como lo ha dicho la Cote "un derecho individual no se convierte en colectivo por el sólo hecho de haber sido exigido simultáneamente con el de otras personas." En este caso se alegan vulneraciones a derechos fundamentales individuales, que han ocurrido de manera generalizada y afectan simultáneamente a todos los niños y niñas del pueblo Wayúu. La Corte considera que la acción popular no sería idónea, pues solamente podría proteger los derechos colectivos como el medio ambiente o la salubridad, pero no el acceso al agua, la alimentación, ni la salud, que son el aspecto central de este caso. En otros casos relativos a la idoneidad de medios judiciales alternativos, la Corte ha sostenido que para que un recurso sea idóneo, la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado debe ser el "objeto directo" de ese medio judicial. Por los anteriores motivos considera la Corte que se cumple el requisito de subsidiariedad. Los derechos que se alegan vulnerados (a la salud, al agua y a la alimentación) son justiciables vía la acción de tutela en razón a que se está desconociendo su carácter fundamental.

POBLACION WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Contexto social

NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Situación actual

NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Causas de desnutrición

NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Solución a la crisis de desnutrición requiere que todas las entidades públicas superen los perjuicios y los estereotipos étnicos

La Corte considera que la solución a la crisis de desnutrición de los niños y niñas wayúu requiere que todas las entidades públicas superen los prejuicios y los estereotipos étnicos. Es injusto y discriminatorio generalizar sobre toda la población Wayúu para sostener que "ellos"—refiriéndose a todos los indígenas Wayúu—"no se dejan ayudar"—como si las facetas prestacionales de los derechos no fueran obligatorias, sino optativas, cuando se trata de estas comunidades, y como si las comunidades estuvieran pidiendo "ayudas" o asistencialismo por parte del Estado, cuando lo cierto es que las comunidades wayúu rechazan las medidas asistencialistas. Es cierto que existen dificultades en la concertación de los programas, pero estas dificultades son similares a las que genera una intervención social en cualquier parte del país. Las dificultades del diálogo y la concertación son parte del ejercicio ordinario de la función pública, no son un aspecto extraordinario y particular a la comunidad Wayúu. Hay particularidades propias de este caso, pero se trata de eso: particularidades de un problema que se expresa en muchas formas. En este contexto las entidades públicas deben hacer todo lo que esté a su alcance para dialogar efectivamente con los destinatarios de las intervenciones del Estado y para ofrecer espacios efectivos de participación. Lo difícil que pueda ser esta concertación no las releva de sus obligaciones, y no convierte los derechos fundamentales en "ayudas" que el Estado central puede otorgar o no de manera discrecional.

DESARROLLO ARMONICO E INTEGRAL DEL NIÑO-Alcance

Sobre el principio de desarrollo armónico e integral, la Corte ha establecido que la protección integral y el interés superior de las personas menores de edad, son consecuencias jurídicas de su calidad como sujetos de especial protección constitucional. En palabras de la Corte, tal reconocimiento "[…] significa que la satisfacción de sus derechos e intereses, debe constituir el objetivo primario de toda actuación (oficial o privada) que les concierna". La jurisprudencia de la Corte ha sostenido que el desarrollo armónico e integral consiste en el reconocimiento de una "caracterización jurídica específica" para el niño, basada en la naturaleza prevalente de sus intereses y derechos, que impone a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de darle un trato acorde a esa importancia "que lo proteja de manera especial, que lo guarde de abusos y arbitrariedades y que garantice el desarrollo normal y sano del menor desde los puntos de vista físico, psicológico, intelectual y moral y la correcta evolución de su personalidad". Tanto la prevalencia de los derechos de los niños y niñas como su desarrollo armónico e integral "propenden por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado".

DESARROLLO ARMONICO E INTEGRAL DEL NIÑO- Interrelación con los derechos fundamentales al agua, a la salud y a la alimentación

DESARROLLO ARMONICO E INTEGRAL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA- Amenaza permanente al no tener acceso a los derechos más esenciales para su vida diaria

POLITICAS PUBLICAS A FAVOR DE NIÑOS Y NIÑAS- Relevancia constitucional

POBLACION WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Etnia indígena especialmente protegida contra todas las formas de discriminación y frente a las amenazas contra su supervivencia colectiva

DERECHO A LA AUTODETERMINACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-Autonomía política y autogobierno

DERECHO A LA AUTODETERMINACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-Vulneración cuando políticas del Estado se construyen sin tener en cuenta las prácticas e instituciones económicas que han permitido su subsistencia y cuya disrupción amenaza la desaparición de la misma

POBLACION WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Debido a las sequías, cierres fronterizos y la incidencia de actividades extractivas en el Departamento de la Guajira, han perdido progresivamente las prácticas productivas que les permitían asegurar autónomamente la alimentación

NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU-Beneficiarios de protección especial por parte del Estado por encontrarse en una situación de debilidad manifiesta

DERECHO A LA IGUALDAD Y PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Exigen que los funcionarios públicos no solo cumplan sus funciones sino que hagan todo lo posible para resolver la crisis de hambre en la Guajira

POBLACION WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Interdependencia de los derechos al acceso al agua, a la salud, a la alimentación y a la participación étnica

La situación en el Departamento de La Guajira es un ejemplo claro de la interdependencia de los derechos, o dicho de otra forma, del efecto dominó

que puede tener el desconocimiento profundo de uno solo de los derechos fundamentales. En este caso, como se verá a continuación, hay una violación múltiple de derechos fundamentales. Por una parte, se ha desconocido el derecho a la salud por las diversas omisiones de las entidades territoriales, las EPS Indígenas y las IPS Indígenas. Esta violación del derecho a la salud es causa a la vez de una violación del derecho a la vida, cuando el resultado de esta serie de equivocaciones es la muerte de un niño. Pero a esta violación también han contribuido otros desconocimientos de los derechos fundamentales. Las muertes ocurren frecuentemente en niños que no han recibido una alimentación adecuada, por omisión bien sea de sus comunidades o de las entidades estatales que se han comprometido a entregar alimentos—como las entidades territoriales que operan el Programa de Alimentación Escolar—o complementos nutricionales—en el caso del ICBF. También ocurren en comunidades que no tienen acceso al agua, normalmente como efecto de la sequía, agravada por la falta de provisión de agua en carro tanques, por la ausencia de mantenimiento a pozos, molinos o jagüeyes y porque el Estado no ha realizado los proyectos para asegurar un acceso continuo y sostenible al agua potable. De manera transversal a estos tres aspectos—salud, agua y alimentación—se encuentran las violaciones de los derechos a la autodeterminación y a la participación de las comunidades wayúu. La imposición de programas gubernamentales con desconocimiento de las costumbres, las tradiciones y las instituciones económicas del pueblo Wayúu no solo configura un daño cultural violatorio de derechos constitucionalmente reconocidos, sino que es una de las causas de la inefectividad de las acciones gubernamentales destinadas a garantizar los derechos de los niños. De manera adicional, estas acciones se dificultan por la ausencia de infraestructura básica y la baja penetración del Estado colombiano en la Alta Guajira.

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Contenido

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA POTABLE- Instrumentos internacionales que reconocen su importancia

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Facetas

El fundamento jurídico de éste derecho, además de reposar en varios textos de tratados internacionales sobre derechos humanos, supone tres facetas: (i) el derecho a disponer, y a (ii) acceder a cantidades suficientes de agua, y además, que el mismo sea (iii) de calidad "para los usos personales y domésticos.

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Jurisprudencia constitucional

POBLACION WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Causas de la carencia de agua potable

Las comunidades wayúu sufren de manera generalizada una carencia de agua potable. Esta situación tiene al menos dos causas significativas, (i) el entorno ambiental que ha sufrido periodos extensos de sequía que secan los pozos naturales y (ii) una omisión de parte de las autoridades competentes para proveer un servicio sostenible de suministro de agua potable.

POBLACION WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Causas de la falta de agua potable según la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo pone de presente las causas de la falta de agua potable que sufren las comunidades wayúu: "El fenómeno de aumento de la temperatura media global de la atmósfera terrestre y de los océanos, ha afectado de manera desproporcionada a la población indígena wayúu que habita particularmente en la Alta Guajira (están distribuidos en zonas rurales desérticas, agrupados en rancherías y en viviendas rústicas las cuales no cuentan con servicios de agua potable, ni alcantarillado […] la ausencia de lluvias y la sequía de los jagüeyes agrava los problemas de alimentación […] Si bien la necesidad básica insatisfecha más apremiante para estas comunidades es la consecución y el acceso al agua potable, esta situación no responde únicamente al aumento de las temperaturas y al descenso en las lluvias, pues el Estado desde el nivel central y desde los entes descentralizados tiene responsabilidad […] ausencia de políticas públicas claras para el acceso y disfrute de servicio públicos básicos, acordes a las realidades territoriales de estas comunidades".

AGUA POTABLE-Falta de disponibilidad en el departamento de La Guajira

DERECHO AL AGUA POTABLE-Necesidad de implementar medidas de contingencia para la provisión de agua en el departamento de La Guajira

DERECHO AL AGUA POTABLE-Vulneración a las comunidades wayúu en especial a las ubicadas en la alta Guajira

Las comunidades wayúu, en especial las ubicadas en la Alta Guajira, sufren una vulneración grave y persistente de su derecho al agua, en especial en relación con las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad. En efecto, un número importante de comunidades no cuentan con fuentes de agua potable, y quienes cuentan con ellas tienen dificultades importantes para acceder a ellas. La ausencia de agua potable incide de manera decisiva en los problemas de desnutrición de los niños y niñas wayúu. Sin agua potable disponible, accesible y de calidad, ningún esfuerzo de alimentación o de atención en salud podrá solucionar la crisis de muertes de niños y niñas en La Guajira.

DERECHO A LA ALIMENTACION-Contenido

DERECHO A LA ALIMENTACION-Fundamental

DERECHO A LA ALIMENTACION-Instrumentos internacionales que reconocen su importancia

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA-Instrumentos internacionales

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA-Jurisprudencia constitucional

NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Deber del Estado de garantizar la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria de los niños y niñas del pueblo Wayúu debe ser garantizada por el Estado a través de las distintas políticas, tanto a nivel nacional como local. De la misma manera, tal como se mencionó en estas consideraciones, el derecho a la alimentación de los pueblos indígenas no se limita a asegurarles la seguridad alimentaria, sino que deben tenerse en cuenta sus prácticas tradicionales y los alimentos que acostumbran consumir acordes con sus actividades propias de subsistencia. Así, es relevante que en la implementación de las políticas públicas que pretenden garantizar la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas, se observe con el mayor respeto las tradiciones culturales alimenticias del pueblo Wayúu, pues de nada sirve proveerles alimentos si éstos no son acordes con sus costumbres. El Estado debe fortalecer sus prácticas tradicionales de subsistencia. En ese sentido, estas acciones deben tener en cuenta las causas que han generado la situación de escasez de alimentos, con el objeto de no caer en políticas asistencialistas sino en soluciones de largo plazo que aseguren a las comunidades la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad alimentaria.

POBLACION WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Causas de las dificultades para sostener su seguridad alimentaria

DERECHO A LA ALIMENTACION DE LOS NIÑOS Y NIÑAS WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Vulneración

El derecho a la alimentación de los niños y niñas wayúu no solo se vulnera por la falta de disponibilidad de alimentos. La principal vulneración de este derecho se encuentra en la situación de inseguridad alimentaria causada, entre otros motivos, por la pérdida de las tradiciones alimentarias según los usos y costumbres del pueblo Wayúu. La solución para la vulneración de estos derechos no reside, entonces, en la aplicación de programas

asistencialistas para alimentar directamente a los niños y niñas. Ésta debe incluir, ante todo, iniciativas de seguridad alimentaria destinadas a fortalecer las capacidades y la autonomía del pueblo Wayúu.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD-Naturaleza y contenido

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD-Carácter autónomo e irrenunciable

DERECHO A LA SALUD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Fundamental y prevalente

DERECHO A LA SALUD COMO DERECHO FUNDAMENTAL-Reiteración de jurisprudencia sobre protección por tutela

DERECHO A LA SALUD DE MIEMBROS DE COMUNIDADES INDIGENAS-Enfoque diferenciado

El enfoque diferencial en la prestación de los servicios de salud a las comunidades indígenas exige al menos las siguientes garantías: (i) producir y emplear sus propias medicinas tradicionales y curativas; (ii) organizar y prestar los servicios de salud bajo su propia responsabilidad y control; (iii) organizar y prestar los servicios de salud por los miembros de las comunidades indígenas conforme a sus convicciones y creencias; y por último, (iv) intervenir en la planeación, administración y ejecución de los servicios de salud. La Corte ha resaltado, con el ánimo de reivindicar los derechos de los miembros de las comunidades indígenas, que el Estado tiene el deber de construir un sistema de salud acorde a las diferencias y necesidades propias de los pueblos indígenas.

DERECHO A LA SALUD-Reiteración de jurisprudencia en relación con el acceso a la prestación de los servicios de salud en zonas alejadas de centros urbanos

DERECHO A LA SALUD-Deber de las entidades a nivel nacional y territorial, prestar los servicios de salud a las poblaciones más vulnerables asentadas lejos de las cabeceras municipales

POBLACION WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Situación de atención en salud

DERECHO A LA SALUD-Vulneración a población wayúu del departamento de La Guajira

El acceso a la salud es esporádico o incluso inexistente para algunas comunidades wayúu. Los niños y niñas que sufren de desnutrición encuentran dificultades en la atención en salud debido a un modelo de atención inadecuado para las zonas rurales dispersas, la falta de disponibilidad de la

red hospitalaria y los problemas administrativos que aquejan al Departamento de La Guajira y a sus municipios.

NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Están sufriendo una vulneración generalizada, desproporcionada e injustificada de los derechos al agua, a la alimentación y a la salud

DERECHO AL AGUA, A LA ALIMENTACION Y A LA SALUD DE LOS NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Acciones del Estado para superar la problemática por vulneración en el goce efectivo de los derechos

La Sala observa que tanto entidades del orden nacional como territorial han adelantado una serie de planes y programas para enfrentar las problemáticas de los derechos a la salud, agua y alimentación de la población, y concretamente de la niñez wayúu. La crisis de los niños y niñas del pueblo Wayúu claramente no ha sido ajena a las entidades. La Sala debe reconocer el esfuerzo de las distintas entidades para hacer frente a esta crisis y para buscar alternativas para su superación. Sin embargo, las acciones implementadas por las diferentes entidades estatales tienen deficiencias que afectan el objetivo principal de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las niñas y los niños wayúu. Preliminarmente, se evidencia que existe una multiplicidad de acciones materializadas en planes y programas que no tienen una cobertura universal y no cuentan con una sostenibilidad a largo plazo. Igualmente, existe una falta de coordinación entre las diferentes entidades a nivel nacional y territorial.[352] Para la Sala existe un problema grave que compromete el diseño, implementación y ejecución de las diferentes acciones del Gobierno y las entidades locales y es la ausencia de un censo veraz y actualizado de la población wayúu, y en consecuencia, indicadores claros en relación con las necesidades básicas insatisfechas. No hay claridad sobre, la cantidad de población, ni sobre los puntos dispersos de asentamientos y las necesidades diferenciales. Esto es un factor determinante de que las políticas no generen un impacto serio y continuo que garantice de manera efectiva el acceso a cada uno de los programas y planes. Acompañado de lo anterior, las entidades tienen poco conocimiento en las tradiciones y formas de vida del pueblo Wayúu, como se puso en evidencia en la ejecución de los programas de alimentación. De la misma manera, la Sala nota que en cada una de las acciones del Estado no hay claridad en cuanto a los criterios de selección de los contratistas u operadores para ejecutar ciertos programas, y al mismo tiempo, tampoco hay claridad sobre quiénes son los beneficiarios o por qué ciertas poblaciones reciben antes y otras nunca ciertos servicios.

DERECHO AL AGUA, A LA ALIMENTACION Y A LA SALUD DE LOS NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU DEL

DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Valoración constitucional de las políticas públicas para el goce efectivo de los derechos

La *Constitución no ordena que las facetas prestacionales de los derechos se cumplan plenamente al primer día de vigencia de la norma, sino que permite el avance progresivo, de acuerdo con las limitaciones técnicas, humanas y presupuestales de cada entidad pública. De esta forma se reconcilian los imperativos morales de la carta de derechos con las realidades de la escasez de recursos. Sin embargo, en los casos en que el Estado decide avanzar por pasos en la garantía de los derechos, este debe al menos tener un plan para hacerlo y dicho plan debe tener algunas condiciones básicas de racionalidad. Dichas condiciones no permiten a la Corte juzgar ni pronunciarse sobre la orientación de la política pública o sobre su contenido, pero sí sobre su existencia y su razonabilidad. La Corte encuentra que a nivel territorial y a nivel étnico no existe un plan para garantizar los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu, o al menos no hay evidencia de dicho plan en este proceso. Constata además que a nivel nacional, si bien existe un plan, en la forma de la Alianza por el Agua y por la Vida, este tiene las siguientes falencias de orden constitucional: (i) el plan es parcial, pues no incluye todos los elementos ordenados inicialmente por el Tribunal Superior de Riohacha, ni todos los elementos anunciados por la Presidencia de la República para 2017; (ii) el plan no es público, pues no se encuentra publicado en un documento, no está traducido al wayuunaiki y no ha sido dado a conocer efectivamente a las comunidades wayúu; (iii) el plan no contempla tiempos de progreso, pues no tiene acciones contempladas más allá de 2017; (iv) no se encuentra orientado al goce efectivo de los derechos, pues no cuenta con indicadores de resultado y además no contempla el enfoque diferencial en su formulación; (v) tanto el plan como las intervenciones puntuales tienen problemas críticos de sostenibilidad; (vi) ni en el plan ni en las intervenciones puntuales hay criterios transparentes para la selección de beneficiarios, con lo cual no se está garantizando el derecho a la igualdad; y (vii) ni en el plan ni en las intervenciones puntuales se están garantizando espacios de participación reales y efectivos.*

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Factores que lo determinan

(i) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi)

si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. Estos seis factores son indicativos de un estado de cosas inconstitucional, no son requisitos o criterios taxativos. Como toda decisión judicial, este tipo de sentencias han valorado y tenido en cuenta las específicas condiciones fácticas de cada caso. El juez de tutela tiene el deber de valorar los factores identificados por la jurisprudencia en cada proceso, a la luz de los hechos que se le presentan. Por supuesto, no es necesario probar simultáneamente que se verifican los seis factores para poder identificar un estado de cosas inconstitucional. En un determinado caso pueden concurrir algunas de forma clara, grave y evidente, pero no todas las circunstancias allí señaladas. Incluso el juez de tutela puede llegar a identificar otro tipo de circunstancias relevantes para establecer la existencia de un estado de cosas inconstitucional, que en los casos hasta ahora estudiados no se ha manifestado.

> **GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA ALIMENTACION, A LA SALUD, EL AGUA POTABLE Y A LA PARTICIPACION DE LOS NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO WAYUU DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-**Declarar el estado de cosas inconstitucional

La Corte Constitucional constató una vulneración generalizada, injustificada y desproporcionada de los derechos fundamentales al agua, a la alimentación, a la seguridad alimentaria y a la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Además constató que las vulneraciones a los derechos fundamentales son causadas por múltiples causas dentro de las cuales se destacan fallas estructurales del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira, de los municipios demandados y de algunas de las autoridades tradicionales Wayúu. En consecuencia la Corte observa que en el Departamento de La Guajira se presenta un estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu.

> **ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-**Orden de tomar las medidas adecuadas y necesarias para construir un Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las políticas públicas para la superación del estado de cosas inconstitucional

> **ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-**Objetivos constitucionales mínimos que deben adoptarse para alcanzar un estado de cosas acorde al orden constitucional

Referencia: Expediente T-5.697.370

Acción de tutela interpuesta por Elson Rafael Rodríguez Beltrán contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Superintendencia Nacional de Salud, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Departamento de La Guajira y los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao.

Magistrado Ponente:
AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Aquiles Arrieta Gómez (e), Alberto Rojas Ríos y José Antonio Cepeda Amarís (e), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A continuación pasa la Sala a exponer los hechos que dieron lugar a la tutela, así como las solicitudes presentadas y los argumentos en los que se fundaron. Los antecedentes que se describen en este aparte se realizan de manera resumida. Los detalles de cada una de las intervenciones pueden consultarse en el ANEXO I de esta providencia.

1. Acción de tutela

1.1. El 5 de febrero de 2016, el señor Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán presentó acción de tutela ante el Tribunal Superior de Bogotá contra el Presidente de la República, el Ministro de Salud y Protección Social, el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, la Directora del Departamento de Prosperidad Social, la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Superintendente Nacional de Salud, el

Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Gobernadora de La Guajira , y los alcaldes de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao *"y con la citación e intervención de los representantes de los pueblos wayúu y de los señores Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo"*.[1]

1.2. Destacó que el 11 de diciembre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH) adoptó una resolución de medidas cautelares en la cual solicitó al Estado de Colombia adoptar *"las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo wayúu, en el departamento de La Guajira"*.[2] Consideró que el Gobierno Nacional *"no ha dado cumplimiento de manera efectiva y con la URGENCIA requerida a las medidas cautelares dictadas por la CIDH. La prueba es que se siguen muriendo niños por desnutrición",* además pone de presente que según informes entregados a la CIDH, *"en los últimos ocho años habrían muerto 4770 niños de la comunidad wuayúu (sic) debido a problemas relacionados con alimentación y agua potable"*. [3]

1.3. El actor consideró que las entidades accionadas "*no han adelantado o lo han hecho parcialmente, dentro de la órbita de sus competencias, y con la URGENCIA y PRIORIDAD requerida, las acciones necesarias e indispensables para garantizar plenamente los alimentos, el agua y la salud de todos los niños wayúu y de los demás niños indígenas de nuestro país y así evitar que sigan muriendo de hambre*".[4]

1.4. El actor considera vulnerados los siguientes derechos: *"Derecho a la vida (artículo 11), derecho a la salud (artículos 49 y 50), derechos fundamentales de los niños (artículo 44), derecho a la igualdad (artículo 13), Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana de Derechos Humano (sic), Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales, Convenio 169 de la OIT. || Lo anterior en conexión con el Preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 7, 93 y 94 de la C.P."*

1.5. Solicita al Tribunal que ordene a las entidades accionadas "*desarrollar acciones de EMERGENCIA, URGENTES y PRIORITARIAS de protección de los niños wayúu que se encuentran en grave riesgo de morir por desnutrición y que se cumplan de manera INMEDIATA y en su totalidad las medidas*

---

[1] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1.
[2] Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 60/2015, Medidas Cautelares No. 51/15 – "Asunto niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, asentados en el departamento de La Guajira , respecto de Colombia", 11 de diciembre de 2015.
[3] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1.
[4] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1.

cautelares impuesta (sic) por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos."[5] Así mismo el accionante pide "*adoptar las medidas cautelares o provisionales URGENTES, como suministro de agua y alimentos y la prestación efectiva y de calidad de los servicios de salud para proteger los derechos citados como violados o amenazados de los niños del pueblo wayúu, en especial se ordene al Gobierno Nacional y demás accionadas que en un término perentorio adopte medidas de EMERGENCIA, PRIORITARIAS Y URGENTES para evitar más muertes de niños por desnutrición y que se cumplan de manera INMEDIATA y en su totalidad las medidas cautelares adoptadas por la CIDH.*"[6]

2. Trámite ante la primera instancia

El 18 de febrero de 2016, el Tribunal Superior de Riohacha, admitió la tutela, ordenó notificar a las autoridades accionadas, vincular al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, dictaminó fijar un aviso en la Gobernación y las alcaldías accionadas para informar comunidades wayúu sobre el proceso de tutela, ordenó la práctica de pruebas y como medida provisional, ordenó *"al Gobierno Nacional y demás entidades accionadas que, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al recibo de la comunicación, adopten las medidas de emergencia prioritarias y urgentes para evitar más muertes de niños por desnutrición, y se cumplan de manera inmediata las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos."*

3. Contestaciones

3.1. *Defensoría del Pueblo* - En una primera comunicación, adujo: "*no es factible aportar la información probatoria solicitada por su despacho*", pues la Defensoría del Pueblo no tendría la "*facultad de registrar y presentar estadísticas de mortalidad como las requeridas en la acción de amparo (niños wayuu)*"[7]. No obstante puso de presente que en el año 2014 la Defensoría del Pueblo emitió el informe defensorial "*Crisis Humanitaria en La Guajira, acción integral de la Defensoría del Pueblo en el departamento*" y expidió la Resolución Defensorial 065 de 2015. A partir de información solicitada por la Defensoría del Pueblo a la Secretaría de Salud de La Guajira y de "*ejercicios de verificación en territorio*", el apoderado de la Defensoría del Pueblo presentó tres conclusiones preliminares:

> "- Teniendo en cuenta que existe una gran escases (sic) de agua, las comunidad[es] han perdido las prácticas de sus economías tradicionales, el pastoreo de ganado ovino y caprino, la siembr[a] de la yuja (parcela, comunitaria), allí sembraban frijol, sandía[,] maíz[,] ahuyama, sorgo, mijo[,] afectando directamente la dieta principal del

[5] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 2.
[6] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 2.
[7] Expediente, Cuaderno de Instancia, folios 36-37.

> Wayúu. || - El cambio climático, derivado en la falta (sic) Las precipitaciones ha[n] llevado a que el pueblo Wayúu se haya empobrecido, limitando su acceso a los recursos que le permiten no solamente sobrevivir biológicamente, sino también mantenerse culturalmente como pueblo, afectando la pervivencia del mismo. || - La desnutrición se constituye como factor de riesgo en la población para adquirir otras enfermedades, aunado a esto, se encontró que las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios EAPB, responsables de la población afiliada no brindan atención oportuna, no abordan la prevención de enfermedades entre la población."[8]

En una segunda comunicación, expuso (i) el Informe Defensorial expedido por esa entidad en 2014, (ii) la Resolución Defensorial No. 065 de 2015, (iii) los hallazgos de la visita humanitaria realizada por la Defensoría del Pueblo a La Guajira y (iv) algunas consideraciones finales.

A manera de conclusión final, el apoderado de la Defensoría del Pueblo señaló que "el ordenamiento jurídico vigente le ha otorgado mecanismos a la administración para garantizar que en todos los casos en que se encuentren en riesgo los derechos de los niños y las niñas, cuente con facultades para llevar a cabo las acciones que le permitan garantizar su protección". [9] Sugirió que "en casos extremos en donde se plantee una situación tal de vulneración de derechos de un niño o niña que pueda poner en peligro su vida e integridad personal y este entre en tensión con el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, la autoridad administrativa está obligada a tomar la decisión que favorezca el ejercicio de los derechos del niño o niña (…)".[10] Finalmente advirtió que, en criterio de la Defensoría del Pueblo, "las medidas cautelares impuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- no están siendo cumplidas por el gobierno Colombiano, particularmente en lo referente a la política de nutrición, atención en primera infancia y al programa de Alimentación escolar -PAE-."[11]

3.2. *Instituto Nacional de Salud* - Indicó que esa entidad "*no tiene estudios sobre las causas de muerte de los niños porque estas se registran en los certificados de defunción por los médicos tratantes en la institución donde el niño fallece*". Señaló que la información a disposición del Instituto "*corresponde al registro de los casos notificados como casos probables de muerte, con base en lo que se registra en la ficha de notificación de cada evento que realiza cada institución prestadora de servicios de cada ente territorial, como datos preliminares y que corresponde a la vigilancia de 2015 y 2016 (base de datos sin depurar, codificada, que podemos entregar en un tiempo prudencial porque es necesario hacer 'legibles los códigos')*".[12]

---

[8] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 38.
[9] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 582.
[10] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 582.
[11] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 583.
[12] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 54.

3.3. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible* - Afirmó que el Ministerio de Ambiente no tiene "*injerencia alguna en los hechos narrados y además, no existe prueba alguna que la comprometa, razón por la cual solicito se desvincule totalmente de esta acción de Tutela (sic) a mi poderdante*". Transcribió los artículos 1 y 2 del Decreto 3570 de 2011 que enumera las funciones del Ministerio de Ambiente y concluyó que este "*no contempla lo relacionado con el tema de desnutrición que lamentablemente sufren los niños wayúu*".[13]

3.4. *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* - Por medio de oficio del 22 de febrero de 2016 informó al Tribunal que la entidad *"no tiene competencia directa asignada en la Ley para adoptar decisiones dentro del fenómeno de Seguridad alimentaria en el Departamento de La Guajira (...)"*. Aclaró que aunque el Ministerio de Agricultura tiene dentro de sus funciones el diseño y evaluación de políticas públicas de *"promoción de la seguridad alimentaria"* (Decreto 1985 de 2013, art. 15, num. 1), los instrumentos de política sectorial de agricultura no tenían como *"objetivo último"* garantizar el derecho a la alimentación o el auto sostenimiento de las comunidades. Para este propósito dijo que *"existen otras entidades que por su misión institucional les corresponde y además cuentan con los instrumentos adecuados para atender prioritariamente a este tipo de demandas en el territorio Nacional",* como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.[14] No obstante lo anterior, clarificó que el Ministerio de Agricultura *"no es ajeno a los hechos que originaron la presente solicitud de amparo, teniendo en cuenta que desde el 2011 hasta el 2016, se han invertido recursos en programas para la atención de las necesidades de la población en el Departamento de La Guajira"*. El funcionario relacionó algunas estrategias adelantadas por el Ministerio en desarrollo de la *"Alianza Presidencial Por el Agua y la Vida de La Guajira"* y la Alianza Presidencial.[15] Finalmente, cuestionó la legitimación por activa del accionante, teniendo en cuenta que *"ni siquiera reside en el Departamento de La Guajira y la acción fue radicada inicialmente en la ciudad de Bogotá"*. Agregó que el actor no indicó expresamente estar actuando como agente oficioso y tampoco individualizó a los titulares de los derechos cuya protección invoca.[16]

3.5. *Procuraduría General de la Nación* - Expresó que este órgano no es *"causante del daño o perjuicio a los derechos fundamentales que el accionante considera como vulnerados"*[17] y resumió algunas acciones realizadas por la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos. Entre estas se encuentran una reunión con los peticionarios de las medidas cautelares de la CIDH, respuesta a un derecho de petición, solicitud de reuniones al Ministerio de Relaciones Exteriores y

[13] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 58.59.
[14] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 69-70.
[15] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio70.
[16] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 76
[17] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 91.

participación en la concertación de las medidas cautelares. Señaló además que la Procuraduría Judicial de Familia de Riohacha asistió a reuniones donde se ha insistido en la obligación de las entidades territoriales y el ICBF de actuar para *"tratar de acabar con el flagelo de la desnutrición"*. De otro lado, hizo referencia a también cuatro procesos disciplinarios abiertos por la Procuraduría Regional de La Guajira por presuntas irregularidades en el manejo y ejecución de programas públicos relacionados con la problemática.

3.6. *Gobernación de La Guajira – Secretaría de Asuntos Indígenas* - Presentó copias de cinco fichas elaboradas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en donde muestran resultados de intervenciones de la entidad relacionadas con soluciones de agua potable y realizaciones de brigadas de salud en los municipios de Riohacha, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar, Barrancas, Albania, Dibulla y Uribia.[18]

3.7. *Municipio de Maicao* - Se opuso a las pretensiones. Afirmó que "*el Municipio de Maicao ha procurado la protección en forma inmediata y ha desarrollado las acciones que (sic) necesarias para la protección real a la vida, a la integridad física, la alimentación equilibrada, la salud y la seguridad de los niños y niñas Wayúu*".[19] Mencionó en este sentido el trabajo de la Secretaría de Salud, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Secretaría de Educación, la Oficina de Asuntos Indígenas y la Oficina Jurídica. Dijo que "*desde cada una de las dependencias se han gestionado y ejecutado programas y planes de contingencia para combatir de manera urgente y radical la problemática de desnutrición en los niños indígenas wayuu*". La diligencia del municipio, según el apoderado, tendría como consecuencia que "*de las estadísticas de muertes de niños por desnutrición, Maicao es casi nulo, ya que este año a la fecha no se ha reportado muerte, gracias a Dios en el perímetro urbano ni rural del Municipio*".[20]

3.8. *Departamento Nacional de Planeación* - Trasladó por competencia el requerimiento de información efectuado por el Tribunal Superior de Riohacha al Instituto Nacional de Salud sobre *"las estadísticas de niños Wayúu muertos durante los años 2010 a 2016"*.[21]

3.9. *Ministerio de Salud y Protección Social* - Solicitó *"denegar las súplicas de la presente acción constitucional y en consecuencia exonerar a esta entidad de las responsabilidades que eventualmente podrían endilgarse en el marco de la presente acción, por tratarse de un derecho llamado a ser protegido de manera progresiva y por tanto se están adoptando las medidas propias del caso."*[22] Afirmó que el Ministerio de Salud, en coordinación con UNICEF, dio inicio a una prueba piloto en los municipios de Maicao,

[18] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 389.
[19] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 408.
[20] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 409.
[21] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 849.
[22] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 853.

Manaure, Uribia y Riohacha. La prueba del programa denominado *"Estrategia de Atención Integral en Salud y Nutrición con enfoque Comunitario"* se realizó a través de las Empresas Sociales del Estado, a través de 17 equipos extramurales en zonas rurales dispersas del departamento, logrando resultados satisfactorios.[23]

3.10. *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo De Desastres* - Solicitó *"desvincular a la Entidad por falta de legitimación por pasiva, conforme las funciones que cumple (...)".*[24]

3.11. *Superintendencia Nacional de Salud* - Solicitó "desvincular a esta entidad de toda responsabilidad dentro de la presente Acción de Tutela" por falta de legitimación por pasiva.[25] Adicionalmente reportó las actividades realizadas en cumplimiento de la medida provisional dictada, entre las cuales se encuentran: la realización de una reunión con el Secretario de Salud del Departamento de La Guajira *"para definir las responsabilidades que tienen las entidades territoriales sobre la mortalidad por desnutrición de la población infantil menor de 5 años";* requerimientos formulados a entidades territoriales y a EPS en seguimiento a una queja formulada por la Fundación Guajira Naciente, así como requerimientos en relación a cuatro casos sobre menores en el Departamento de La Guajira; apertura de investigación y formulación de cargos contra la Secretaría Departamental de Salud del Departamento de La Guajira , por el presunto incumplimiento de los artículos 43 y 89 la Ley 715 de 2001 y del Plan Decenal de Salud Pública y Visita de inspección a la Secretaría Departamental de Salud de La Guajira.[26]

La Secretaría Departamental de Salud de La Guajira, sobre los eventos de mortalidad por (o asociados a) la desnutrición en menores de cinco años reportados al SIVIGILA (Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública), informó, entre otros, los siguientes resultados: la ausencia de contratación del PIC (Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas) en Uribia, la falta de notificación de casos de desnutrición al ICBF por parte de las IPS, el incumplimiento de directrices para el manejo del niño desnutrido, la ausencia de programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, la inasistencia a control de crecimiento y desarrollo, la inasistencia de la madre a controles prenatales, la detección tardía del mal estado nutricional, la demora en acceder a la remisión oportuna, la existencia de esquemas de vacunación incompletos, la falta de seguimiento ambulatorio del paciente, la deficiencia de recursos como sales de rehidratación para los niños, la falta de programas educativos a cuidadores para detectar signos de alarma y la ausencia de valoración por equipos multidisciplinarios, entre otros.[27]

---

[23] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 853.
[24] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 861.
[25] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 878.
[26] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 8682 a 887.
[27] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 889.

3.12. *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*

Afirmó el Ministerio que *"NO tiene funciones como ejecución de planes y programas de carácter nutricional, así como tampoco tiene injerencia en la inspección, vigilancia y control en este tema"* (fl. 948). Consideró que de acuerdo con las funciones del Ministerio de Vivienda, no tenía legitimación por pasiva y solicitó ser desvinculado del proceso de tutela.[28]

3.13. *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)*

Solicitó al Tribunal *"declarar que el ICBF adelantó las gestiones ordenadas por la CIDH"*.[29] Para esos efectos reportó las acciones adelantadas por el ICBF *"en favor del bienestar y el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) del pueblo wayúu –específicamente de los residentes de los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao- con anterioridad a la adopción de las medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)."*[30] Explicó las acciones del ICBF en el desarrollo de tres estrategias del Gobierno Nacional: (I) microfocalización,[31] (II) plan de acción en el corto plazo para los sectores de agua, salud y nutrición[32] y (III) Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira. Por último, la funcionaria argumentó la improcedencia de la tutela por carencia actual de objeto, debido a que las acciones *"de EMERGENCIA, URGENCIA y PRIORITARIAS"* pedidas por el actor ya *"desarrolla el Estado Colombiano"*.[33] De las conclusiones del informe se destacó que *"[l]os resultados encontrados reafirman la problemática nutricional de la población Wayúu, particularmente de los niños y las niñas. Es imperativo establecer un diálogo directo con las autoridades indígenas, los padres y madres de familia, para definir acuerdos en los que prevalezca la vida de los niños y niñas por encima de cualquier circunstancia o consideración."*[34]

3.14. *Presidencia de la República* - Solicitó declarar la improcedencia de la tutela por *"ausencia de legitimación por activa, pues el demandante invoca la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados de los niños Wayúu, pero es claro que no tiene capacidad jurídica para representarlos, ni se cumplen con los presupuestos constitucionales, legales y*

---

[28] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 948.
[29] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 969.
[30] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 961.
[31] "Como resultado acumulado de las fases I y II del proceso de micro-focalización… la Dirección de Primera Infancia cuenta con información para la atención de 4.003 niños y niñas menores de 5 años cuyo estado nutricional es adecuado pero en riesgo por las condiciones ambientales y socio-culturales". Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 962.
[32] La cual "permite direccionar los casos de desnutrición aguda-moderada y severa al sistema de salud, para que una vez recibida la atención necesaria de acuerdo con su condición, sean vinculados posterior y paulatinamente a las modalidades de Recuperación Nutricional y/o atención a la Primera Infancia del ICBF". Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 964.
[33] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 969.
[34] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1008.

jurisprudenciales para aceptar su agencia oficiosa".[35] Señaló que el accionante no es beneficiario de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que *"se presume que los niños Wayúu, como todos los menores de edad del país, están a cargo de algún adulto, como lo son sus padres, y que serían los llamados a instaurar directamente esta demanda o a través de apoderado"*. Agregó que el accionante tampoco acreditó la vulneración de *"algún derecho propio"*.[36] No obstante lo anterior, expuso las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional. En criterio de la apoderada del Presidente, *"es claro que el demandante desconoce los trámites y acciones adelantadas en torno a la problemática de La Guajira*".[37] Transcribió apartes del informe de la visita del Presidente de la República a La Guajira del 19 de febrero de 2016. Adicionalmente, anexó un informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicho informe se refirió a tres estrategias del Gobierno *"destinadas a atender directamente las problemáticas identificadas por la Comisión, a saber: i) la Estrategia de atención integral en salud y en nutrición con enfoque comunitario, ii) la Estrategia de micro-focalización y iii) la Alianza por el Agua y por la Vida."*[38]

4. Fallo de primera instancia

4.1. Mediante sentencia del 1º de marzo de 2016, la Sala Civil—Familia—Laboral del Tribunal Superior de Riohacha tuteló los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la salud, a la seguridad social, a la alimentación equilibrada y al acceso al agua potable de los niños y niñas pertenecientes a la comunidad Wayúu asentada en los municipios de Maicao, Uribia, Riohacha y Manaure. En consecuencia adoptó las siguientes órdenes en la parte resolutiva:

> "Como medidas de amparo para que cese la vulneración SE ORDENA:
>
> 1. Al señor Presidente de la República, doctor JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN, en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y máxima autoridad administrativa que, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, iniciar o continuar, según sea el caso, un plan de acción cuya elaboración, presupuestación, contratación y ejecución deberá adelantarse de manera articulada y coordinada en el plano interinstitucional e intersectorial, nacional y regional, de manera que participen todas las entidades accionadas y las demás que tengan incidencia en la crisis de los derechos fundamentales de los niños y niñas Wayúu. Así mismo,

[35] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1039.
[36] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1020-1023
[37] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1035.
[38] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1061.

deberá integrarse a esta gestión las autoridades indígenas de los pueblos destinatarios del amparo.

El plan a que se hace mención estará encaminado a:

a). Adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los niños y niñas de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, en el departamento de La Guajira. En particular, dada la situación de emergencia, adoptar las siguientes medidas específicas: i) Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud en las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao, con un enfoque integral y culturalmente adecuado, con el fin de atender la desnutrición infantil y enfermedades prevenibles o evitables; || ii) Tomar medidas inmediatas para que las comunidades beneficiarias puedan tener a la brevedad posible, acceso al agua potable y salubre, de manera sostenible y suficiente para la subsistencia de las niñas y los niños; || iii) Adoptar medidas inmediatas para que las niñas y niños puedan tener alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias con pertinencia cultural, así como establecer los mecanismos idóneos para la identificación de casos de desnutrición para una intervención inmediata.

b). El incumplimiento de los roles y tareas señalados por la Presidencia de la República a las entidades accionadas dentro del Plan a que se ha hecho referencia, se considerará como desacato al amparo de tutela que se concede mediante la presente sentencia.

c). En el mismo término antes indicado, bajo la coordinación de la Presidencia de la República y la participación de todas las entidades accionadas se ordena iniciar la creación, adecuación o mejoramiento de un sistema de información interinstitucional e intersectorial que permita a todas las entidades y a los integrantes del SGSSS, alimentar y conocer una base de datos donde conste cuántos y cuáles son los menores pertenecientes a estas comunidades y cuál es su situación individual frente a los riesgos de desnutrición y enfermedades que se han venido exponiendo, así como los decesos a causa de aquellos. En el mismo sentido se propenderá por su identificación y registro, contando en lo posible con sistemas de digitalización de huella o similares, que permitan una depuración del censo de esta población.

2. Respecto del cumplimiento paulatino de las órdenes anteriores se informará mensualmente a la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo para que ejerzan la vigilancia del caso de acuerdo a sus competencias."[39]

4.2. El Tribunal estableció como probado, en calidad de hecho notorio, que *"la población indígena Wayúu vienen afrontando en los últimos tiempos una situación calamitosa, que afecta particularmente y de forma generalizada a*

[39] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1191-1192.

los niños, niñas y adolescentes como población más vulnerable, causándoles serias afecciones a la salud relacionadas con procesos de deshidratación y desnutrición que en los casos más graves ha significado incluso la muerte."[40] Para estos efectos hizo referencia al informe *"Crisis Humanitaria en el Departamento de La Guajira 2014"* elaborado por la Defensoría del Pueblo y al informe *"El Sueño del agua en la Alta Guajira"* elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Concluyó que esta situación se derivaba de tres causas: i) la ubicación geográfica de la población wayúu en *"territorio desierto e inhóspito, con suelos de baja productividad, altas temperaturas, baja pluviosidad y escasas fuentes hídricas"*, ii) el fenómeno de "El Niño" y iii) la situación de la frontera colombo-venezolana.[41]

4.3. El Tribunal consideró que la tutela era procedente por tres razones. Primero, porque el grupo de beneficiarios de la tutela, a pesar de ser indeterminado, *"resulta perfectamente identificable y determinable, pues en ellos comulgan tres factores diferenciadores como son: la edad (niños y niñas), etnia (indígena Wayúu) y territorio (asentados en los municipios de Maicao, Riohacha, Uribia y Manaure)."* Segundo, porque los beneficiarios son menores de edad, cuyos derechos prevalecen sobre los demás. Tercero, porque el caso evidencia un perjuicio irremediable, ya que *"la grave situación actual de las generaciones en formación, puede considerarse como un riesgo para la supervivencia de este pueblo indígena".*[42] En relación con poder presentar la tutela, validó la actuación del accionante como agente oficioso y en todo caso advirtió que la Procuraduría General de la Nación había coadyuvado la tutela. Razón por la cual, *"cualquier deficiencia en la legitimidad por activa, debe considerarse superada"*.[43]

4.4. Tras analizar las competencias constitucionales, legales y reglamentarias de cada una de las entidades accionadas concluyó que, *"contrario a lo que se planteó en las contestaciones a la demanda, todas y cada una de las entidades accionadas tiene, en virtud de la constitución y la ley, una responsabilidad en la prevención y atención de la crisis humanitaria que vienen padeciendo los niños y niñas de la Comunidad Wayúu"*[44]. A su juicio las entidades accionadas eran responsables de la crisis que sufren los niños y niñas de la comunidad wayúu. Para la Sala las consecuencias hablan por sí solas, *"pues con una atención diligente ese tipo de consecuencia no se hubiese presentado, o al menos no en la forma superlativa como sucedió".*[45] Resaltó que la situación de hambre y sed es generalizada, y que *"casi a diario se reporta un menor en alto riesgo de muerte por enfermedades estrechamente relacionadas con la desnutrición, deshidratación y deficiente atención en salud".*[46]

---

[40] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1175.
[41] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1175-1176.
[42] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1178-1179.
[43] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1180.
[44] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1180.
[45] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1185.
[46] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1185.

4.5. La Sala del Tribunal observó que el 11 de diciembre de 2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares y que el Gobierno Nacional había iniciado acciones para cumplirlas. Teniendo esto en cuenta consideró necesario *"evitar órdenes contradictorias que terminen por entorpecer la función estatal",*[47] razón por la cual decidió reiterar lo solicitado por la Comisión Interamericana, *"pero esta vez, como medida de amparo de raigambre constitucional, precisando eso sí, que las órdenes aquí expedidas se limitarán a la protección de los niños y niñas Wayúu, por ser los destinatarios de la petición de amparo, lo que no es óbice para que aquellas medidas se hagan extensivas a los adolescentes pertenecientes a la misma comunidad en virtud de la cautela internacional antes referida."*[48]

5. Impugnaciones

5.1. *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio* - Sostuvo que no tiene competencia para ejecutar proyectos, *"ya que en el marco de sus competencias es el rector de la política del sector; siendo menester reiterar que la estructuración de los proyectos y la gestión de los recursos recae exclusivamente en el Municipio, quien debe concertar con el Gestor del PDA, cuáles proyectos se van a ejecutar en cada vigencia fiscal".*[49]

5.2. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible* - El apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible argumentó que esa entidad tiene la función de formular la política ambiental *"y más aún en lo concerniente a prevenir el riesgo ecológico… pero no somos responsables de su ejecución, la cual se encuentra a cargo de las Corporaciones Autónomas Regional[es] (…)".*[50]

5.3. *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*. - Señaló que *"no se observa en el proceso, prueba que comprometa responsabilidad alguna por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en la medida que la transgresión imputada por el actor no deviene de ninguna acción u omisión o alguna conducta que inflija daño atribuible a la entidad"*. Reiteró que la Unidad debe *"actuar como apoyo complementario y subsidiario a los esfuerzos locales, cuando la magnitud de las tareas supera su capacidad o cuando la situación trasciende su ámbito"*, razón por la cual las entidades territoriales serían las principales responsables en este asunto.[51]

5.4. *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* - Consideró que no se cumplieron los supuestos para legitimar al accionante como agente oficioso. En segundo lugar, manifestó que el Tribunal omitió *"cada una de las estrategias y resultados expuestos de parte de este Ministerio"*. En tercer

[47] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1189.
[48] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1189.
[49] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1472-1473
[50] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1477.
[51] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1500-1502.

lugar afirmó: *"la política de seguridad alimentaria no está en cabeza de esta Entidad"*.[52]

5.5. *Superintendencia Nacional de Salud* - Solicitó revocar el fallo de primera instancia, afirmando que incorrectamente *"se dedujo un tipo de responsabilidad objetiva y automática"* de esa entidad, sin que se hubiera individualizado una acción u omisión específica de la Superintendencia que hubiera vulnerado los derechos de los niños wayúu.[53]

5.6. *Presidencia de la República* - En primer lugar, aclaró que *"el señor Presidente de la República NO es el representante legal de la Presidencia de la República, de modo que al conceder la tutela en contra de la entidad, la orden, en principio, deberá cumplirla su Directora, doctora María Lorena Gutiérrez, o la persona que tenga la responsabilidad y competencia para el efecto"*.[54] Señaló adicionalmente que las funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tienen que ver con la coordinación interinstitucional, pero no incluyen el cumplimiento de funciones que corresponden a otras entidades. En ese orden de ideas, la apoderada precisó *"las entidades que de acuerdo con sus competencias son las responsables de cumplir con las órdenes del fallo impugnado (...)"*.[55] Por último, precisó que *"no se observa la razón para conceder la tutela en términos de 'adoptar las medidas`, pues ya se adoptaron, el plan se está ejecutando y se le hace seguimiento permanente con el acompañamiento y participación de todas las entidades involucradas"*.[56]

5.7. *Ministerio de Salud y Protección Social* - Solicitó revocar o modificar la parte resolutiva "en lo que respecta a las órdenes allí contenidas que desconocen las acciones concretas de esta entidad".[57] Para estos efectos reiteró la implementación de la prueba piloto de la "Estrategia de Atención Integral en Salud y Nutrición con enfoque comunitario".[58]

6. Auto de Nulidad

Por auto del 21 de abril de 2016 la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, declaró la nulidad de lo actuado "*a partir del auto admisorio de la demanda, dejando a salvo las pruebas recaudadas (artículo 138 del Código General del Proceso), así como la medida provisional al efecto dispuesta en el mentado proveído*", debido a que el auto admisorio habría omitido vincular al proceso a la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Primera Infancia, el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, las Secretarías de Salud y Educación

[52] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1505.
[53] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1514.
[54] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1570.
[55] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1576.
[56] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1577.
[57] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1605.
[58] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1604.

de La Guajira y las mismas Secretarías de los municipios de Maicao, Manaure, Uribia y Riohacha. En consecuencia ordenó devolver el expediente al Tribunal para que rehiciera la actuación procesal. En consecuencia, se dispuso "*vincular al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Primera Infancia, el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, las Secretarías de Salud y Educación del Departamento de La Guajira y de los Municipios de Maicao, Manaure, Uribia y Riohacha (…)*".[59] Cada una de las entidades vinculadas presentó escritos de contestación.

7. Nuevo fallo de primera instancia

El Tribunal, reiteró el contenido del fallo dictado el 1º de marzo de 2016 y la misma parte resolutiva reproducida en el apartado 4 de esta providencia.[60]

8. Contestaciones allegadas posteriormente a la decisión de nulidad de la Corte Suprema de Justicia

8.1. *Secretaría de Salud de Maicao*

Afirmó que "*el Municipio de Maicao ha procurado la protección en forma inmediata y ha desarrollado las acciones… necesarias para la protección real y efectiva a la vida, a la integridad física, la alimentación equilibrada, la salud y la seguridad de los niños y niñas Wayúu*". Para esos efectos anexó el "*Plan de Contingencia Integral para la Búsqueda y Seguimiento de Niños, Niñas y Gestantes en condición de desnutrición y/o vulnerabilidad reportados o no por el proceso de microfocalización*".[61]

8.2. *Secretaría de Educación de Uribia*

Informó que desde el inicio del calendario escolar esa entidad atendió 294 solicitudes de suministro de agua potable, para lo cual adjuntó un cuadro de requerimientos. Además puso de presente que en el marco del Programa de Atención Escolar-PAE "*se están atendiendo un Total de: 27.842 Cupos en la Modalidad Complemento Alimentario Jornada Mañana; 1.535 en la Modalidad Complemento Alimentario Jornada Mañana para Jornada Única; 2.030 en la Modalidad Almuerzo Jornada Única; y 1.490 en la Modalidad Internado y Semi-internados, para un consolidado final de 32.897 Cupos*".[62]

8.3. *Ministerio de Salud y Protección Social*

Reportó la presencia de prestadores de servicios de salud en La Guajira, de acuerdo con los datos reportados en el Registro Especial de Servicios de Salud

[59] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 1706.
[60] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 2019.
[61] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 2250-2253.
[62] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 2402.

(REPS), incluyendo el número de IPS y de ESE, la capacidad instalada de las IPS, y la ubicación geográfica de las treinta IPS Indígenas registradas en el REPS (Registro Especial de Prestadores de Salud). Adicionalmente reseñó cinco programas con los cuales interviene el Ministerio de Salud en La Guajira: Programa de Atención Integral en Salud y Nutrición con Enfoque Comunitario, Programa para la prevención y reducción de la anemia nutricional en la primera infancia, Línea nacional de atención a la desnutrición infantil, Sistema de vigilancia en Salud Pública y Vacunación para menores de edad.[63]

8.4. *Secretarías de Educación y Salud de Manaure*

Reportaron acciones realizadas por la Secretaría de Salud entre enero y abril de 2016. Respecto de la Secretaría de Educación, proporcionaron datos sobre recursos del SGP (Sistema General de Participaciones) y del SGR (Sistema General de Regalías) que fueron ejecutados con destino al Programa de Alimentación Escolar (PAE).[64]

9. Impugnaciones

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Presidencia de la República, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, impugnaron en los mismos términos ya resumidos en el acápite de las contestaciones. Adicionalmente, la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu *Shipia Wayúu* en calidad de no recurrente, presentó un escrito de intervención. Afirmaron tener legitimidad para hacer la solicitud, en calidad de peticionarios ante la CIDH y representantes de la comunidad beneficiaria de las medidas cautelares. Transcribieron algunos apartes de un escrito presentado a la Comisión Interamericana, donde se explica que las acciones realizadas en el marco de la Alianza por el Agua y la Vida *"no les impacta"* a las comunidades indígenas (fl. 2509). Señalaron, por ejemplo, que los miembros de la comunidad Shipia Wayúu *"no cuentan con agua potable, no tienen alimentos y no tienen acceso al sistema de salud (...)".*[65]

10. Trámite ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia

10.1. *Solicitud del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia y auto de la Magistrada Ponente*

Solicitó copias del expediente y ser reconocidos como coadyuvantes de las pretensiones del accionante (segunda instancia, fl. 31). Afirmó tener interés legítimo, debido a que *"el asunto que se debate en el proceso de la referencia,*

[63] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 2458-2464.
[64] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 2494-2496.
[65] Expediente, Cuaderno de Instancia, folio 2509-2510.

relativo a la crisis de alimentos y desnutrición en varios municipios del departamento de La Guajira que afecta de manera grave a varias personas, en especial niños y niñas, pertenecientes al pueblo Wayúu es un asunto de claro interés público relacionado con nuestro objeto de trabajo (...)".[66] Por auto del 14 de julio de 2016, la Magistrada Ponente, Margarita Cabello Blanco, reconoció la calidad de coadyuvante de esa organización.[67]

10.2. *Coadyuvancia del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia, el Comité Cívico por la Dignidad de La Guajira, el Comité de Apoyo a Comunidades Populares-CODACOP y la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC*

Vivian María Newman Pont, Yazmín Romero Epiayú, Remedios Uriana y Luis Fernando Arias, actuando en representación de estas cuatro organizaciones, presentaron coadyuvancia acompañada por dieciséis autoridades del pueblo Wayúu.[68] Los coadyuvantes consideraron que los hechos que dieron lugar a la tutela configuran un estado de cosas inconstitucional. En soporte de este argumento expusieron en primer lugar la jurisprudencia sobre el estado de cosas inconstitucional y los parámetros previstos en la Sentencia T-025 de 2004. Seguidamente explicaron cuatro factores que, a su juicio, inciden en la vulneración de los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Estos factores son: (a) el problema del hambre en Colombia, (b) la debilidad institucional del Departamento de La Guajira, (c) la falta de información sobre el estado de nutrición de los niños y niñas del departamento, y (d) el impacto ambiental de las industrias extractivas en la región.[69]

11. Fallo de segunda instancia

11.1. En sentencia del 27 de julio de 2016, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia de la Magistrada Margarita Cabello Blanco, confirmó la decisión de instancia, pero frente a las órdenes a impartir resolvió lo siguiente:

> "PRIMERO: La orden dispuesta en el numeral segundo (2º) de la parte resolutiva, lo es con destino a la Presidencia de la República, que será la

[66] Expediente, Cuaderno de segunda instancia, folio 31
[67] Expediente, Cuaderno de segunda instancia, folio 40
[68] Adhirieron a la coadyuvancia las siguientes personas: Guillermina Uriana, Autoridad Wayúu de Los Ciruelos, Cipriano Aguilar, Autoridad Wayúu de Koloyosu, Jairo Ipuana, Autoridad Wayúu de Etkishimana, Guillermo Epieyu, Autoridad de Pactain, Jorge Bonivento, Autoridad Wayúu de Cucurumana, Gilberto Deluque, Autoridad Wayúu de Pulitchamana, Franciliano Bonivento, Autoridad Wayúu de Jutpunare, Edita Arpushana, Autoridad Wayúu de Kapuchirramana, Curri Epiayu Epieyu, Autoridad Wayúu de Jasachon, Nubia Márquez, Autoridad Wayúu de Punta Sierra, Pedro Manuel Uriana, Autoridad Wayúu de Los Olivos, Alejandro Pushaina, Autoridad Wayúu de Carreteramana, Feligno A. Uriana, Autoridad Wayúu de Mañatu, Belisario Pushaina, Autoridad Wayúu de Loma Fresca, Hilario Cortés Ipuana, Autoridad Wayúu de Maishimana y Gladis Pushaina, Autoridad Wayúu de Cascajalito.
[69] Expediente, Cuaderno de segunda instancia, folios 86-120

entidad encargada de coordinar las gestiones y esfuerzos que se requieran para solventar la crisis humanitaria acaecida en el departamento de La Guajira, misma que habrá de rendir mensualmente un reporte de las gestiones adelantadas a la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, sin perjuicio de los informes que se han de remitir a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación.

SEGUNDO: El lapso otorgado para acatar las precisas disposiciones aquí impuestas, esto es, que se efectúe por parte de la Presidencia de la República un organigrama con tiempos razonables y reales, dando una fijación de plazos claros y detallados para la materialización de cada uno de los instalamentos que corresponda adoptar en torno a la satisfacción de las principales áreas de cobertura que son menester, o sea, desnutrición, salud y falta de acceso al agua potable y salubre de los niños y niñas Wayúu, será de quince (15) días computados a partir de la data de su notificación, según aquí se consideró.

TERCERO: En lo demás, el fallo opugnado permanece incólume." (segunda instancia, fl. 150 del expediente de revisión)

11.2. La Corte Suprema de Justicia consideró, en primer lugar, que *"[l]as abierta y ostensiblemente graves circunstancias de desnutrición, mal estado de salud y falta de acceso al agua potable y salubre en que se encuentran los niños y niñas pertenecientes a la comunidad indígena Wayúu… son un hecho notorio",*[70] para lo cual citó el análisis realizado por la Defensoría del Pueblo en el informe *"Crisis Humanitaria en La Guajira 2014"*. La Corte señaló como vulnerados los derechos de los niños y niñas wayúu a la vida y a la salud y descartó los argumentos de algunas entidades demandadas en cuanto a la falta de legitimación por activa. Sin embargo, consideró necesario modificar el fallo de primera instancia y *"determinar que la orden impartida en punto del Presidente de la República habrá de direccionarse en cabeza del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República".*[71]

II. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. El Magistrado Sustanciador profirió un auto de pruebas el 2 de noviembre de 2016, en el cual ofició a ochenta y nueve (89) entidades públicas y organizaciones privadas para solicitar información y conceptos técnicos. Así mismo, por intermedio del Ministerio del Interior, solicitó conceptos a las distintas asociaciones de autoridades tradicionales wayúu. En respuesta al auto de pruebas se recibieron 2903 folios y once (11) CDs. En cumplimiento del auto de traslado de las pruebas, proferido el 2 de noviembre de 2016, 38 entidades emitieron conceptos con destino a la Corte Constitucional.

3. Por otra parte, la Sala de Revisión realizó una serie de inspecciones judiciales y audiencias públicas en el Departamento de La Guajira. El 20 de febrero de 2017 las diligencias se realizaron en los corregimientos de Puerto

[70] Expediente, Cuaderno de segunda instancia, folio 143.
[71] Expediente, Cuaderno de segunda instancia, folio 147.

Estrella, Nazareth y Tawaira, en el municipio de Uribia, y estuvieron a cargo de los magistrados Aquiles Arrieta Gómez y Alberto Rojas Ríos, con el acompañamiento del magistrado Jorge Iván Palacio Palacio. Las diligencias del 21 y 22 de febrero, en los municipios de Uribia, Manaure y Riohacha, las realizaron los funcionarios del despacho del Magistrado Sustanciador.[72] En las diligencias judiciales en La Guajira se recibieron aproximadamente 5710 folios y se grabaron 12 horas y 27 minutos en video y audio, de los cuales se corrió traslado oportunamente a las partes e intervinientes.

4. Para facilitar la lectura de esta decisión, las actividades en el procedimiento de revisión se relatan de manera detallada en el Anexo II a la presente sentencia.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia de la Corte Constitucional

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución, y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

2. Presentación del caso

2.1. El señor Rodríguez Beltrán, actuando como agente oficioso,[73] presentó a las autoridades judiciales la situación de desnutrición de los niños y las niñas del pueblo Wayúu, la cual es causa de muertes en el Departamento de La Guajira, y solicitó la adopción de acciones urgentes y prioritarias para dar cumplimiento a las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución 60/15.

2.2. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación apoyaron los argumentos y las pretensiones del accionante. La Procuraduría General de la Nación además coadyuvó la acción de tutela. En el trámite de la segunda instancia, la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu *Shipia Wayúu*, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia, el Comité Cívico por la Dignidad de La Guajira, el Comité de Apoyo a Comunidades Populares-CODACOP y la Organización Nacional Indígena de

[72] En las diligencias participaron, por parte del despacho del magistrado sustanciador, los funcionarios Guillermo Otálora Lozano (Magistrado Auxiliar), Carolina Restrepo Herrera (Profesional Especializada 33) y Martha Agudelo Córdoba (Auxiliar ad honorem). La Sala Séptima de Revisión agradece especialmente la colaboración de las siguientes entidades en la realización de estas diligencias: Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Ejército Nacional, Policía Nacional. También agradece el trabajo de los auxiliares ad honorem Laura Juliana Conde Narváez y Carlos Ernesto Cornejo Díaz en el procesamiento de la información recibida y la edición de esta sentencia.

[73] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2.

Colombia-ONIC, junto con dieciséis autoridades wayúu, también coadyuvaron la acción de tutela.

2.3. Las entidades accionadas respondieron que el accionante no tenía legitimidad por activa para promover la acción de tutela como agente oficioso, que la entidad respectiva no tenía competencia para adoptar acciones respecto de la situación de desnutrición de los niños y niñas del pueblo Wayúu, o que las acciones adoptadas ya eran respuesta suficiente y servían como fundamento para negar la tutela presentada.

2.4. El Tribunal Superior de Riohacha concedió la acción de tutela y ordenó al Presidente de la República poner en marcha un plan de acción para asegurar salud, agua y alimentación a los niños y niñas wayúu, así como un sistema de información que permitiera a todas las entidades y participantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud conocer la situación de salud de los miembros de las comunidades wayúu. La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó este fallo, modificando algunos componentes específicos de su parte resolutiva.

3. Procedibilidad de la acción de tutela

3.1. El señor Rodríguez Beltrán dijo actuar como agente oficioso.[74] Algunas entidades accionadas señalaron que el accionante no tenía legitimidad para actuar como agente oficioso. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señaló que éste *"ni siquiera reside en el Departamento de La Guajira y la acción fue radicada inicialmente en la ciudad de Bogotá"*,[75] para resaltar la aparente falta de interés jurídico del accionante en los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo Wayúu. La Presidencia de la República también sostuvo que *"el demandante invoca la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados de los niños Wayúu, pero es claro que no tiene capacidad jurídica para representarlos, ni se cumplen con los presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales para aceptar su agencia oficiosa"*.[76]

3.1.1. La agencia oficiosa para la acción de tutela se encuentra regulada en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, el cual permite *"agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa"*. Teniendo en cuenta esta norma, la Corte ha dicho que *"en materia de tutela, no se pueden agenciar derechos ajenos, cuando no se comprueba la imposibilidad del titular de los mismos para ejercer su propia*

[74] Para esos efectos el actor citó la sentencia T-197 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) que establece: "Cuando se trata de agenciar derechos fundamentales de niños, niñas o adolescentes, los requisitos no tienen aplicación, pues esta Corporación ha explicado que éstos son sujetos de especial protección, frente a los cuales el Estado, la sociedad y la familia están obligados a su protección, razón por la que cualquier persona está llamada a actuar como agente oficioso de sus derechos".
[75] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 76.
[76] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1039.

defensa bajo el entendido de que solo este puede disponer de sus derechos y propender su protección a través del amparo".[77] Estos requisitos se han concebido para evitar *"que se tome o aproveche el nombre de otro, sin ninguna clase de advertencias, para provocar decisiones judiciales con intereses reales distintos o contra la voluntad del verdadero titular de los derechos que se invocan"*.[78]

3.1.2. Sin embargo, tratándose de niños y niñas, la Corte también ha advertido que los requisitos de la agencia oficiosa se flexibilizan. Ha señalado que *"cuando se agencian los derechos fundamentales de menores de edad, la Constitución impone objetivamente la necesidad de su defensa, y por tanto no interesa realmente una especial calificación del sujeto que promueve la solicitud de amparo",*[79] razón por la cual ha concluido que *"cualquier persona puede exigir de la autoridad competente, la garantía de sus derechos fundamentales, sin requisitos adicionales"*.[80] Esta regla se ha aplicado incluso en los casos en que se solicita la protección de los derechos de un número múltiple de niños y niñas que no han sido individualizados, como el caso en que se permitió la actuación de un funcionario del Ministerio Público como agente oficioso de todos los niños y niñas de Bogotá que usaban el sistema de transporte masivo de la ciudad.[81]

3.1.3. La posibilidad de interponer la tutela como agente oficioso de un grupo de niños y niñas puede ponerse en duda si en el caso concreto es posible que el derecho sea protegido de varias formas y no es claro que todos los niños y niñas prefieran exactamente la misma forma de protección.[82] Sin embargo, cuando la protección solicitada es *"claramente beneficiosa",* es posible

---

[77] Corte Constitucional, sentencia T-609 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). La Corte tuteló los derechos a la salud, la vida y la dignidad humana de una paciente que padecía de cáncer, cuyos derechos fueron oficiados por su hijo menor de edad.

[78] Corte Constitucional, sentencia T-277 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo). La Corte declaró procedente una acción de tutela presentada por el esposo de una paciente afectada por una artrosis de cadera.

[79] Corte Constitucional, sentencia T-120 de 2009 (MP Clara Inés Vargas Hernández). La Corte tuteló los derechos a la salud y la vida de una niña cuyos derechos fueron agenciados oficiosamente por su tía.

[80] Corte Constitucional, sentencia T-955 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). La Corte protegió el derecho a la familia y no ser separada de ella de una niña cuyos derechos fueron vulnerados en un proceso judicial de custodia. Señaló que "cuando una persona solicita el amparo constitucional, actuando como agente oficioso de un menor de edad, no es necesario manifestar esta situación en el escrito y menos aún probar que el representado está en imposibilidad de presentarla por su cuenta".

[81] Corte Constitucional, sentencia T-087 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). La Corte tuteló los derechos de todos los niños y niñas de brazos usuarios del sistema Transmilenio, de Bogotá.

[82] Corte Constitucional, sentencia T-523 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). En este caso la Corte admitió la procedencia de una tutela presentada por una madre en representación de su hijo, pero no como agente oficiosa de los demás estudiantes del colegio. En este caso, la Sala consideró que la protección del derecho invocado implicaba "elegir entre dos formas diferentes de protección del derecho", por lo cual "una sola persona no puede actuar como agente oficioso de todos los menores de edad en similares circunstancias a las de su hijo, pues no necesariamente el modelo que ella ha escogido es el que prefieran los otros niños y sus representantes".

agenciar los derechos ajenos en tutela, aun de un grupo de niños y niñas indeterminados pero determinables.[83]

3.1.4. Teniendo en cuenta estos precedentes, la Corte considera que el accionante puede actuar como agente oficioso en este caso, debido a que los titulares de los derechos agenciados son personas menores de edad y la protección que solicita a favor de los niños y niñas del pueblo Wayúu es claramente beneficiosa para ellos.[84]

3.2. Por otra parte, varias entidades solicitaron su desvinculación de la acción de tutela, manifestando no tener competencia para actuar en este caso. Esto sería cierto si la tutela hubiera sido presentada en relación con un sujeto específico y solicitando una prestación concreta, por ejemplo, alegando una omisión o demora en entrega de complementos nutricionales por el ICBF. Es obvio que, en tal caso, corresponde a una sola entidad otorgar la prestación solicitada. Pero en este caso, en que se ha solicitado la adopción de medidas estructurales y coordinadas entre las distintas entidades, para determinar la legitimidad por pasiva de la acción no solo deben revisarse las prestaciones específicas sino las competencias de las entidades para atacar las causas estructurales de una situación de vulneración de derechos fundamentales. Las entidades demandadas, en uno u otro grado (bien por estar fallando en sus obligaciones o por tener obligaciones legales) tienen relación con la situación estructural que, según el demandante, afecta a todo niño o niña del pueblo Wayúu.

3.3. Cabe señalar que en este caso la tutela es procedente, sin importar que haya dimensiones colectivas de los derechos invocados, que pueden ser objeto de protección mediante una acción popular. Como lo ha dicho la Cote *"*[un] *derecho individual no se convierte en colectivo por el sólo hecho de haber sido exigido simultáneamente con el de otras personas."*[85] En este caso se alegan vulneraciones a derechos fundamentales individuales, que han ocurrido de manera generalizada y afectan simultáneamente a todos los niños y niñas del pueblo Wayúu. La Corte considera que la acción popular no sería idónea, pues solamente podría proteger los derechos colectivos como el medio ambiente o la salubridad, pero no el acceso al agua, la alimentación, ni la

[83] Corte Constitucional, sentencia T-523 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).
[84] Cabe precisar que la jurisprudencia constitucional ha interpretado el artículo 44 de la Constitución Política en el sentido de afirmar que el vocablo "niños" es un concepto amplio donde se incluyen los adolescentes "y por tanto gozan de protección especial por parte de la familia, la sociedad y el Estado y son titulares de los derechos fundamentales en él consagrados, que prevalecen sobre los derechos de los demás. En este sentido ha señalado que la distinción constitucional entre niños y adolescentes no tiene como finalidad otorgar a estos últimos distinta protección, sino otorgarles participación en los organismos públicos y privados que adopten decisiones que les conciernen, teniendo en cuenta su mayor grado de desarrollo respecto de los primeros." Corte Constitucional, sentencia T-740 de 2008 (MP Jaime Araújo Rentería).
[85] Corte Constitucional, sentencia T-087 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Caso de niños de brazos en el sistema Transmilenio de Bogotá.

salud, que son el aspecto central de este caso.[86] En otros casos relativos a la idoneidad de medios judiciales alternativos, la Corte ha sostenido que para que un recurso sea idóneo, la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado debe ser el *"objeto directo"* de ese medio judicial.[87] Por los anteriores motivos considera la Corte que se cumple el requisito de subsidiariedad.

3.4. Los derechos que se alegan vulnerados (a la salud, al agua y a la alimentación) son justiciables vía la acción de tutela en razón a que se está desconociendo su carácter fundamental. Como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte, los derechos económicos, sociales y culturales contienen facetas prestacionales y de cumplimiento inmediato, como lo es la existencia de un plan que garantice el goce efectivo de estos derechos. Toda faceta programática de un derecho, bien sea de libertad, procesal o social, por ejemplo, requiere al menos de un programa que conlleve a su goce efectivo:

> "Las facetas prestacionales de los derechos fundamentales de aplicación progresiva suponen, al menos, un contenido básico exigible judicialmente, no sometido a debate en una democracia, a saber: *el derecho constitucional a que exista 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*. Cuando el juez de tutela constata que una política pública desconoce abiertamente alguno o varios de estos parámetros mínimos, estará ante una violación a la Constitución Política."[88]

---

[86] Cabe precisar que la Corte en la sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), precisó que los derechos fundamentales, incluso las libertades clásicas, tienen un contenido positivo y prestacional, que es exigible a través de la acción de tutela. En palabras de la Corte: "La libertad de locomoción suele ser considerada un derecho de dimensión negativa o defensiva, por cuanto se ha entendido que su función consiste en ser un límite al ejercicio del poder del Estado en defensa de la libertad del individuo. El creer que su goce efectivo implica únicamente el freno a las acciones del Estado o requiere tan sólo la inacción estatal ha llevado a suponer que las libertades suelen ser garantías que no comprometen gasto público. No comparte esta Sala de Revisión esta tesis. Casos como el que se estudia en esta sentencia, evidencian que derechos fundamentales llamados de libertad, como el de locomoción, pueden tener una faceta positiva y de orden prestacional. Como se dijo, en las ciudades contemporáneas la libertad de locomoción depende en gran medida del servicio público de transporte. Sin éste difícilmente es posible desplazarse a lo largo de una urbe, incluso para las personas que no tienen una limitación física. El carácter prestacional de las libertades surge de la dimensión positiva de éstas. En la sociedades modernas, donde el uso de la libertad individual depende de acciones y prestaciones públicas – servicio público de transporte, de telecomunicaciones, de salud, etc – y donde la seguridad personal cuesta, no es posible sostener la tesis del carácter negativo de las libertades básicas." Como se establecerá en esta providencia cuando se desarrolle el contenido de cada uno de los derechos enunciados, su carácter positivo y prestacional es el que está siendo presuntamente vulnerado por las autoridades competentes.

[87] Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[88] Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia ha sido reiterada entre otras por las sentencias T-508 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo), T-192 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio), T-269 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa).

3.5. Por último, la Sala advierte que de manera posterior a que se produjera el fallo de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional profirió la sentencia T-466 de 2016,[89] en la cual se analizaron y tutelaron los derechos a la salud y la alimentación adecuada de los niños y niñas del pueblo Wayúu, por hechos acaecidos con anterioridad a los que se analizan en el presente caso. Al igual que ocurre en casos de violaciones masivas de derechos (las violaciones de derechos a la salud, los derechos de personas privadas de la libertad, los casos de personas víctimas del desplazamiento), corresponde a esta Sala de Revisión tener en cuenta esta decisión previa, así como la posibilidad de que esta situación generalizada dé lugar a más decisiones judiciales emparentadas con estos hechos alegados. Por supuesto, se resalta, no se configura una actuación temeraria por parte del accionante por cuanto no había presentado otra acción de tutela previa en tal sentido. De hecho, la acción resuelta en aquella ocasión se ocupó de estudiar problemas jurídicos relacionados, pero diferentes. La acción de la referencia hace una aproximación distinta puesto que tiene en cuenta hechos y acontecimientos adicionales que no fueron considerados, analizados ni estudiados previamente en sede judicial. Adicionalmente, se plantea la cuestión de si las políticas existentes afectan el respeto al carácter multicultural y pluriétnico. Se trata pues, de valorar hechos nuevos que agravan la situación de los derechos de los sujetos de especial protección invocados (los niños y las niñas de La Guajira) y de una nueva perspectiva de análisis.

4. Problema jurídico y estructura de la decisión

Vistos los diversos y complejos hechos en los que se enmarca la acción de tutela que se revisa, corresponde a esta Sala resolver, en término básicos, un complejo problema jurídico, que tiene dos dimensiones: ¿Se vulneran los derechos fundamentales al desarrollo armónico e integral de las personas menores de edad, al agua, a la salud y a la alimentación de los niños y niñas del pueblo Wayúu, debido a que (i) la actuación de las autoridades estatales es insuficiente para resolver la situación generalizada de desnutrición y muertes en la Guajira y (ii) con ocasión de la omisión de las autoridades estatales en formular e implementar programas que atiendan a la realidad de las comunidades destinatarias y que tengan en cuenta los usos y costumbres que los circunscriben?

Para resolver el problema jurídico, la Sala en primer lugar hará una descripción de la situación (apartado 5), luego valorará específicamente las vulneraciones de los derechos fundamentales de los niños y niñas wayúu (apartado 6). Seguidamente analizará las acciones realizadas por las entidades estatales para resolver la situación (apartado 7) y las valorará a la luz de los parámetros constitucionales mínimos de las políticas públicas (apartado 8).

[89] Corte Constitucional, sentencia T-466 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo).

Finalmente, resolverá el problema y determinará las órdenes y remedios a adoptar en el presente caso (apartado 9).

5. Descripción general de la situación

5.1. Contexto

5.1.1. El departamento de La Guajira tiene una superficie de 20.848 km^2, lo que representa el 1.8% del territorio nacional. Es una región situada entre el extremo nororiental de Colombia y el extremo noroccidental de Venezuela.[90] Su territorio está conformado por 15 municipios: Riohacha, Maicao, Uribia, Manaure, El Molino, La Jagua del Pilar, Albania, San Juan del Cesar, Urumita, Villanueva, Barrancas, Hatonuevo, Fonseca, Dibulla y Distracción. Dentro de su espacio territorial se identifican 3 parques naturales, 44 corregimientos y numerosos caseríos de población indígena denominados Rancherías,[91] dispersas por el territorio predominantemente desértico y de selva seca.[92]

5.1.2. La Guajira no es un departamento homogéneo. Se reconocen tres grandes áreas entre las cuales existen profundas diferencias: La Baja Guajira, la Media Guajira y la Alta Guajira. La Baja Guajira es la más cercana a las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, tiene condiciones físicas y económicas similares a toda la sabana vallenata, es más urbanizada y comparte su cultura con el Departamento del Cesar; allí se encuentran los municipios de la Jagua del Pilar, Urumita, Villa Nueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca y Distracción. La Media Guajira incluye los municipios de Dibulla, Riohacha, Hatonuevo, Albania y Barrancas, tiene población con mayor capacidad económica, dotaciones urbanas mejores y recursos e instituciones estatales. La Alta Guajira es el área más amplia, desértica, con la presencia mayoritaria de la etnia Wayúu (95%) e incluye los municipios de Maicao, Manaure y Uribia.[93]

---

[90] En Venezuela hay una estrecha banda costera guajira que pertenece al estado de Zulia, con una superficie de 2.369 km2, y una población Wayúu de 65.545 habitantes. El estado de Zulia se considera uno de los más ricos de Venezuela debido a su extracción petrolera. OXFAM. "Mapeo de la situación de los medios de vida y seguridad alimentaria de familias vulnerables en la Alta Guajira" (2014).

[91] "Las rancherías (piichipala) o caseríos wayúu se componen de viviendas cercadas por paredes de bahareque y techos elaborados con el corazón del cardón o (yotojolo), una madera de gran resistencia y versatilidad térmica –fresca de día cálida de noche-, uno o dos corrales para los chivos y eventualmente alguna vaca; un pozo, cazimba o jagüey (o depósito natural de aguas lluvias de muy diversos tamaños), un molino de viento o una alberca donde recolectar agua traída en carrotanque, y un cementerio familiar". Concepto allegado por el ICANH Rad. 5622, en Secretaría General 7 de diciembre de 2016.

[92] Departamento de La Guajira. Análisis de Situación Salud, La Guajira, 2011. P. 18-19.

[93] Informe de la Visita realizada al Departamento de La Guajira entre los días 4 y 5 de febrero de 2016. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias, de Ciencias Humanas, de Enfermería, de Medicina y de Odontología. Bogotá. 2016. P.3 y 4.

5.1.3. Conforme a la proyección poblacional realizada por el DANE en el 2005, puede estimarse que la población total del departamento de La Guajira en 2015 es de 957.797 habitantes, de los cuales 44.9% es población indígena. Además, el 55 % de la población vive en zonas urbanas y el 45% en zona rural.[94]

5.1.4. El departamento de La Guajira es el territorio que alberga la mayor cantidad de población indígena de Colombia, alcanzando un 20% de la población del territorio nacional. Tres municipios de La Guajira tienen una concentración altísima de población indígena, estos son: Uribia con un 95,9%, Manaure con un 88,2% y Maicao con un 40,1%.[95] Cabe precisar que en el Plan Departamental de Desarrollo de la Gobernación de La Guajira[96] se señala que en la identificación de puntos poblados dispersos en toda la zona rural, los principales municipios con mayor cantidad de puntos poblados dispersos, son los municipios de Uribia (con 22.037 puntos poblados), Manaure (con 7.743), Riohacha (con 5.937) y en Maicao (con 5.135).

5.1.5. El pueblo Wayúu está dividido en clanes matrilineales. Se identifican como miembros de agrupaciones de parientes uterinos asociados a un determinado territorio y su sistema de parentesco, constituyéndose en el modo principal de ordenamiento de su vida social.[97] Se encuentra organizado en cerca de 22 clanes a los cuales se pertenece por línea materna. Entre los más numerosos se pueden mencionar *Epieyuu*, *Uliana*, *Iipuana*, *Pushaina*, *Epinayuu*, *Apüshana*, *Jusayuu*, *Siijona*, *Jayaliyuu*.[98] En la zona de la Alta Guajira se encuentran algunos clanes que son comunes localmente, como los *Pausayuu* y los *Walepushana*. Su asentamiento tradicional son las rancherías, a las cuales se les asigna un nombre geográfico, de una planta, de un animal o con el apellido transmitido por línea matriarcal (como por ejemplo la tierra de los *Ipuana*).[99] Sus asentamientos se encuentran bastante dispersos unos de otros y cada agrupación está determinada por parientes uterinos.[100] Sus principales fuentes de subsistencia y alimentación son la pesca, la agricultura y la cría de ganado. Esta última actividad es la principal, pues con los chivos, burros y vacas, las comunidades tienen un alimento, una fuente de ingreso, y en algunos casos, una forma de transporte para el agua.[101] El pueblo Wayúu ha

---

[94] "La Guajira: Causas y consecuencias de su crisis". Comité Cívico por la Dignidad de La Guajira. Escrito allegado por el Presidente, Felipe Rodríguez R. el 27 de febrero de 2017 en la Corte Constitucional. Cabe precisar que el Plan Departamental de La Guajira (2016-2019) señala en su página 44 que "la percepción que tiene el Departamento es que en la realidad la población rural del Departamento puede ser superior a la Urbana en una relación 40% urbana a 60% rural, contrario a lo que proyecta las cifras oficiales".
[95] (DANE, 2009-2010).
[96] Plan de Desarrollo 2016-2019. Gobernación de La Guajira.
[97] Plan de Desarrollo 2016-2019. Gobernación de La Guajira.
[98] Plan de Desarrollo 2016-2019. Gobernación de La Guajira.
[99] Morales Guerrero, Enrique R. "Zenú, Embéra, Wayú. Tres culturas aborígenes". Fondo Nacional Universitario (2004). P. 146.
[100] Morales Guerrero, Enrique R. "Zenú, Embéra, Wayú. Tres culturas aborígenes". Fondo Nacional Universitario (2004). P. 146.
[101] "El ganado entre los guajiros representa riqueza acumulada para obtener estatus social, prestigio, además de constituir un medio de garantizar la subsistencia de sus dueños. Aunque, por lo general

dependido siempre del ciclo ecológico, ante sequías muy largas deben cambiar sus asentamientos, y una vez llegan las lluvias pueden volver a sus actividades de agricultura tradicional.[102]

5.1.6. Según el concepto del ICANH en el proceso de la referencia, el pueblo Wayúu presenta una fuerte jerarquización social y sistemas de prestigio que derivan de su actividad socioeconómica principal que es el pastoreo. La organización social y política del pueblo Wayúu encuentra su fundamento en los clanes de tipo matrilineal, cuyo núcleo lo constituyen la madre, el padre y los hijos. Las personas que comparten el vínculo de carne y sangre de la madre, son los parientes uterinos. Con el padre y los tíos paternos se comparten la misma sangre, más no la misma carne.[103] En los grupos familiares existe una ausencia de colectividad o de organización corporativa.[104] Sin embargo, es posible identificar un varón mayor que se encarga de organizar equipos de trabajo para las distintas tareas de la familia, como el pastoreo o la caza, *"[empero], la esfera de influencia política o el grado de autonomía para la toma de decisiones que conciernen a aspectos vitales de un matrilinaje Wayúu, o de un grupo de parientes uterinos, puede ser distinto entre los distintos jefes que se encuentran a cargo en los diferentes asentamientos del grupo familiar"*.[105] Las mujeres demuestran un gran respeto por sus parientes uterinos y tienen una importante influencia en las decisiones de los hombres, especialmente las de mayor edad, quienes se consideran sabias y sensatas para la familia.[106] Igualmente, existen tensiones entre clanes que se caracterizan por las redes matrimoniales y genealógicas basadas en el matrilinaje o afines. Las disputas más frecuentes se encuentran

---

se intercambia como mercancía que genera parte de los ingresos monetarios, sigue siendo intercambiado con fines no comerciales para pactar una alianza matrimonial, los derechos sobre descendencia y para pagar toda clase de compensaciones". Morales Guerrero, Enrique R. "Zenú, Embéra, Wayú. Tres culturas aborígenes". Fondo Nacional Universitario (2004). P. 151.

[102] Morales Guerrero, Enrique R. "Zenú, Embéra, Wayú. Tres culturas aborígenes". Fondo Nacional Universitario (2004). P. 150-151.

[103] Los nexos de consanguinidad, en especial los que se tienen con los parientes maternos, son muy importantes en la organización social wayúu. Los conjuntos socialmente significativos de un individuo wayúu son sus apüshii o parientes maternos y los o'upayuu o parientes uterinos apüshii de su padre. Guerrra Curvelo, Weildler. "La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu". Premios Nacionales de Cultura 2001. Antropología. Ministerio de Cultura (2002). P. 74.

[104] "Actualmente los guajiros se identifican como miembros de agrupaciones de parientes uterinos asociados a un determinado territorio, y su sistema de parentesco, y no la descendencia matrilineal, constituye el modo principal a disposición de ellos, para ordenar su vida social. Es decir, el parentesco es la base de sus relaciones sociales. // […] se caracterizan, además, por carecer de una organización política centralizada. Sobresale en esta sociedad la ausencia de órganos especializados de gobierno, la falta de liderazgo, de instituciones jurídicas constituidas, en pocas palabras, de una vida política organizada. No obstante, están organizados según principios de parentesco, y son los lazos de parentesco los que desempeñan el papel más destacado en la organización política". Morales Guerrero, Enrique R. "Zenú, Embéra, Wayú. Tres culturas aborígenes". Fondo Nacional Universitario (2004). P. 154. En el mismo sentido lo señala Guerrra Curvelo, Weildler. "La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu". Premios Nacionales de Cultura 2001. Antropología. Ministerio de Cultura (2002). P. 66 y 70.

[105] Guerrra Curvelo, Weildler. "La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu". Premios Nacionales de Cultura 2001. Antropología. Ministerio de Cultura (2002). P. 79.

[106] Guerrra Curvelo, Weildler. "La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu". Premios Nacionales de Cultura 2001. Antropología. Ministerio de Cultura (2002). P. 78.

asociadas a la competencia por el control territorial, los procesos de jerarquización política y el desconocimiento de normas sociales, como el hurto del ganado y el homicidio.[107] De allí viene la importancia de los palabreros o *putchipüu*, altas autoridades morales, quienes gozan de autoridad por su saber ancestral y el manejo de su palabra y cumplen como mediadores de los conflictos entre clanes.[108]

5.1.7. En relación concreta con los procesos de jerarquización social y política, como causal frecuente de disputas entre clanes del pueblo Wayúu, pueden verse como determinantes las mismas dinámicas sociopolíticas occidentales de las sociedades colombiana y venezolana, el narcotráfico y contrabando que se ha establecido durante años en la península, entre otros factores externos, que han generado rupturas y tensiones en el pueblo Wayúu:

> "Adicionalmente, los procesos de proyección política de las sociedades nacionales colombiana y venezolana hacia el territorio guajiro, la aparición de fenómenos como el narcotráfico, la participación en el contrabando, la consecuente urbanización de numerosos grupos familiares indígenas y con ello la importancia creciente de las actividades económicas de tipo occidental, se proyectan en el escenario social y económico de la península promoviendo el surgimiento de nuevos modelos de riqueza basados en actividades y estimulando procesos de jerarquización social dentro de la comunidad Wayúu. Así, un clima favorable para la aparición de nuevas disputas es propiciado desde la propia sociedad nacional a través de los intereses de dirigentes políticos, funcionarios o comerciantes, quienes buscan identificar y vincularse con los "caciques" o jefes tradicionales despóticos cuyo poder pueda arrastrar un gran número de seguidores. Este interlocutor único -idealizado en la mentalidad de la población no indígena como un ser poderoso y autoritario- poco tiene que ver con los consensuales jefes tradicionales Wayúu, pero éste tratará de satisfacer el estereotipo occidental si de ello se desprenden ventajas políticas o económicas (Saler, 1988:116). Para lograrlo puede desconocer, e incluso enfrentar a sus propios parientes o a otros grupos familiares con prestigio y precedencia dentro de un determinado territorio. // Son frecuentes también las querellas originadas por el antagonismo que suele darse entre "líderes" innovadores y jefes tradicionales. Los primeros, usualmente bilingües y habitualmente reconocidos como interlocutores por varios miembros de la sociedad nacional, son impulsores de los procesos de cambio social […] Los segundos, ordinariamente monolingües, gozan de un gran prestigio en la etnia wayuu y tienen dentro de ella la mayor parte de sus aliados y seguidores. La sana convivencia de ambas figuras en la misma patria Wayúu (woumainpa'a) se mantendrá si los primeros

[107] Guerrra Curvelo, Weildler. "La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu". Premios Nacionales de Cultura 2001. Antropología. Ministerio de Cultura (2002). P. 86.
[108] Concepto allegado por el ICANH Rad. 5622, en Secretaría General el 7 de diciembre de 2016. Esto también puede ser corroborado por literatura especializada en el pueblo Wayúu y su organización política, en Guerrra Curvelo, Weildler. "La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu". Premios Nacionales de Cultura 2001. Antropología. Ministerio de Cultura (2002).

> consultan a los segundos, es decir, si sus actuaciones son legitimadas por el poder político tradicional. Cuando la autoridad tradicional es socavada por las actuaciones de los corredores, pueden presentarse situaciones de enfrentamiento; en estos casos, ambos reclutarían partidarios entre sus parientes uterinos más cercanos."[109]

5.1.8. Estas dinámicas en la organización social y política deben ser previstas por los órganos del Estado para mitigar y evitar las posibles disputas que puedan generarse entre clanes que hagan imposible la ejecución de programas que garanticen el goce efectivo de derechos fundamentales. Cabe además precisar que el pueblo Wayúu cuenta con un lenguaje autónomo, cuyos ancestros y autoridades más ancianas reservan y enseñan a los más jóvenes. El *wayuunaiki* (lengua wayúu) es el idioma más vital dentro de las lenguas indígenas de Colombia y Venezuela. En zonas de frontera con otros pueblos indígenas, algunos wayúu hablan lenguas de la Sierra Nevada de Santa Marta y el añuuniki.

5.1.9. Para las familias del pueblo Wayúu los niños ocupan un lugar especial. A partir de su concepción tienen el derecho a recibir cuidados espirituales y medicinales y merecen la atención exclusiva de la madre en los primeros años de vida. Posteriormente, los padres y abuelos acompañan su crecimiento y les explican las labores del hogar como hombres y mujeres. La alimentación es un derecho fundamental para los niños y niñas wayúu, y en ese sentido, se garantiza la alimentación materna y la alimentación complementaria de acuerdo a la dieta wayuu. Desde muy temprana edad se les inculca la educación de conocimientos ancestrales de sus antepasados y de la autoridad tradicional respectiva. La garantía de los derechos fundamentales de los niños y niñas wayúu está a cargo de las familias del padre (*oupayu*) y de la madre (*E'rukuku*).[110] En el mismo sentido, existen *"representaciones cognitivas colectivas del pueblo Wayúu, es decir, culturales, con relación directa a la protección de los niños y niñas wayúu: representaciones culturales Wayúu que se traducen en prácticas que pueden contribuir a solucionar y mitigar la situación demandada, son por ejemplo: el sistema de parentesco matrilineal donde el tío materno tiene el deber de proteger a sus sobrinos. Existe la ayuda mutua, como 'cuando hay cosechas vienen a recoger' y la solución interna para proteger a niños y niñas que lo requieren como a los huérfanos o enfermos"*.[111] Con base en eso se recomienda que los programas implementados y la atención externa que se presta se realicen a la luz del contexto cultural específico para no generar daños culturales.[112]

5.2. Situación actual de los niños y niñas del pueblo Wayúu

[109] Guerrra Curvelo, Weildler. "La disputa y la palabra. La ley en la sociedad wayuu". Premios Nacionales de Cultura 2001. Antropología. Ministerio de Cultura (2002). P. 93 y 94.
[110] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 4277 y 4278.
[111] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio1325.
[112] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio1325.

5.2.1. En el año 2016, el Instituto Nacional de Salud reportó 355 muertes por desnutrición, de las cuales 70 correspondieron a niños en el Departamento de La Guajira.[113] Para la fecha de la redacción de este fallo, se habían reportado 43 casos totales en el país, de los cuales seis correspondieron a La Guajira.[114] En materia de desnutrición, Colombia se ubica dentro de la tendencia de los países de América Latina y el Caribe,[115] presentando en 2010 una prevalencia de desnutrición crónica de 13,2% y de desnutrición global de 3,4%. La Guajira, sin embargo presentó en la misma encuesta índices de 27,9% y 11,2% respectivamente.[116] La evaluación de estado nutricional de niños wayúu realizada entre los años 2013 y 2014 por la Fundación Cerrejón Guajira Indígena arroja resultados más preocupantes: *"prevalencia de desnutrición crónica del orden del 40%, prevalencia de desnutrición global del orden del 37% y prevalencia de desnutrición aguda del orden del 15% (...)"*.[117]

5.2.2. La desnutrición en menores de cinco años no necesariamente lleva a la muerte, aunque sí aumenta significativamente el riesgo de muerte,[118] y en todo caso tiene consecuencias profundas en el desarrollo de la persona. Quien sufre de desnutrición durante la primera infancia, puede sufrir más adelante limitaciones cognitivas, afectaciones de salud, y en general una reducción de oportunidades para su libre desarrollo de la personalidad.[119]

5.2.3. De acuerdo con análisis estadísticos realizados por el Ministerio de Salud, la mortalidad por desnutrición se concentra en los quintiles más bajos de pobreza, en los segmentos de población con menor acceso a fuentes de agua mejorada, con mayores necesidades básicas insatisfechas y con mayores barreras a los servicios de salud de la primera infancia.[120] Para el año 2013, y de acuerdo con datos de esa misma entidad, la tasa de mortalidad asociada a desnutrición en menores de 5 años en La Guajira fue de 32,54 por cada 1.000 niños, mientras que el promedio nacional fue de 6,76.[121]

---

[113] Consulta en el portal de SIVIGILA (http:// http://portalsivigila.ins.gov.co).
[114] Consulta en el portal de SIVIGILA (http:// http://portalsivigila.ins.gov.co).
[115] Datos de la ENSIN 2010, analizados en relación con otros países en el informe de la FAO, Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013, 2014, p. 7.
[116] ICBF, Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010, p. 113.
[117] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1186.
[118] INS, Informe del evento desnutrición aguda moderada y severa en menores de cinco años, hasta el periodo epidemiológico XII, Colombia, 2016, p. 3.
[119] INS, Informe del evento desnutrición aguda moderada y severa en menores de cinco años, hasta el periodo epidemiológico XII, Colombia, 2016, p. 3.
[120] Ministerio de Salud y Protección Social, Análisis de situación de salud (ASIS) Colombia, 2015, páginas 92-93. Respectivamente, los datos son: (i) la mortalidad por desnutrición es 8,92 veces más alta en el primer quintil de pobreza que en el último, (ii) el 72% de la mortalidad por desnutrición se concentra en el 50% de la población que tiene menor porcentaje de acceso a fuentes de agua mejorada, (iii) el 80% se concentra en el 50% de la población con mayor porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas, (iv) el 80% de la mortalidad por desnutrición se concentra en el 50% de la población con mayor proporción de barreras a los servicios de salud de la primera infancia.
[121] Consulta en http://www.osancolombia.gov.co, datos oficiales del SISPRO del Ministerio de Salud y Protección Social. El Departamento de La Guajira no es el único con cifras elevadas de muertes por desnutrición. La Sala destaca que otros departamentos periféricos como Guainía (155,7), Vichada (82,15), Vaupés (66,86), Amazonas (48,29) y Chocó (34,79) se encuentran en una

5.2.4. Tratándose de comunidades indígenas, observa la Corte que al parecer hay una mayor probabilidad de que la desnutrición aguda antes de los cinco años lleve a la muerte. Según la vigilancia epidemiológica del Instituto Nacional en Salud para el año 2016, el 26,2% de los casos notificados de desnutrición aguda en menores de cinco años correspondió a indígenas, mientras que en el 70% se registró como pertenencia étnica, "otro".[122] Sin embargo, esta relación se reversa en cuanto a muertes por desnutrición. En el mismo año y según la misma entidad, el 54,6% de los casos notificados de mortalidad en menores de cinco años con desnutrición correspondió a niños indígenas.[123] Los datos de mortalidad pueden ser aún mayores para La Guajira teniendo en cuenta que, según la Defensoría del Pueblo, existe un *"altísimo subregistro de la información reportada al SIVIGILA".*[124]

5.2.5. Según el ejercicio de microfocalización contratado por el ICBF y aportado al proceso en sede de revisión, el porcentaje de desnutrición aguda en las comunidades wayúu encuestadas (2.6%) fue tres veces mayor que la prevalencia nacional registrada en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de 2010 (0.9%).[125] De manera similar, el porcentaje de desnutrición crónica (51.8%) fue cuatro veces mayor a la prevalencia nacional (13.2%).[126]

5.2.6. Las estadísticas confirman una verdad conocida desde hace varios años por los órganos de control, instituciones internacionales y organismos de la sociedad civil. Los niños y niñas wayúu todos los meses mueren de hambre. Es una situación que tiene múltiples causas y que a la vez debe ser atendida en al menos tres frentes o ejes temáticos: alimentación, agua y salud. Esta

---

situación similar. La cifra más baja se encuentra en Bogotá, con una tasa de 0,16, seguida por Cundinamarca (0,83), Huila (0,88) y Antioquia (1,71).

[122] INS, Informe del evento desnutrición aguda moderada y severa en menores de cinco años, hasta el periodo epidemiológico XII, Colombia, 2016, p. 8

[123] INS, Informe del evento mortalidad por y asociada a desnutrición en menores de cinco años hasta el periodo epidemiológico IX, Colombia, 2016, p. 9. Pese a que la comparación de las cifras no corresponde a los mismos periodos epidemiológicos, una revisión de los datos recabados en distintos años confirma la misma tendencia: aunque la mayor parte de los casos de desnutrición aguda se presenta en niños no pertenecientes a comunidades étnicas, la mayor parte de casos de mortalidad por desnutrición sí se presenta en comunidades indígenas.

[124] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 566.

[125] Oficio del ICBF, fls. 626 y siguientes del cuaderno de pruebas en sede de revisión, anexo en CD, Contrato de aporte No. 1105 de 2015 suscrito entre el ICBF y Fundación para el Trabajo, Desarrollo y Progreso de las Comunidades "Maná" – Segunda fase del proceso de identificación, caracterización nutricional y sociofamiliar de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, en los municipios de Uribia, Manaure y Maicao del Departamento de La Guajira – Informe Final, Riohacha, Diciembre de 2015, p. 105.

[126] Oficio del ICBF, fls. 626 y siguientes del cuaderno de pruebas en sede de revisión, anexo en CD, Contrato de aporte No. 1105 de 2015 suscrito entre el ICBF y Fundación para el Trabajo, Desarrollo y Progreso de las Comunidades "Maná" – Segunda fase del proceso de identificación, caracterización nutricional y sociofamiliar de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, en los municipios de Uribia, Manaure y Maicao del Departamento de La Guajira – Informe Final, Riohacha, Diciembre de 2015, p. 106. Dejusticia coincide con esta apreciación. Expediente, cuaderno de instancia, folios 95 y 96.

división temática, acogida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus medidas cautelares,[127] también se refleja en los planes del Gobierno Nacional formulados en respuesta a las distintas órdenes judiciales. La Corte acoge esta división temática exclusivamente para efectos de análisis de la situación, pero resalta que todas las acciones del Estado están interconectadas y son interdependientes. Esta división temática no debe impedir el concurso de otros sectores administrativos que no se relacionan de manera inmediata con estos ejes, como puede ser el sector transporte para aumentar el número de vías secundarias y terciarias en la Alta Guajira,[128] el sector educación para mejorar las oportunidades educativas para los niños wayúu o las autoridades ambientales que deben vigilar el ejercicio adecuado de las distintas actividades extractivas para evitar la depleción de los recursos naturales vitales para la seguridad alimentaria.

5.2.7. En los tres ejes descritos, la situación actual sigue siendo crítica, y han seguido ocurriendo nuevos hechos. Fundamentalmente, han ocurrido nuevas vulneraciones absolutas y definitivas del derecho a la vida de niños y niñas, a pesar (i) de las distintas órdenes que han proferido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, (ii) de los distintos planes, programas, iniciativas, alianzas y acciones del Gobierno Nacional, (iii) de la acción constante de los órganos de control y de la Superintendencia Nacional de Salud para llamar la atención sobre las irregularidades que dan lugar a desnutrición y en últimas a la muerte de niños, y (iv) a pesar de los recursos presupuestales asignados para la atención de los niños wayúu y a pesar de la movilización de las comunidades y de la sociedad civil para superar esta situación.

5.2.8. La situación de hambre entre los niños y niñas del pueblo Wayúu tiene distintas causas, algunas naturales, otras atribuibles al Estado, otras a las propias comunidades indígenas e, incluso, otras al gobierno del vecino país de Venezuela cuyos cierres de frontera han afectado gravemente a las

---

[127] CIDH. Asunto niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha, y Maicao del Pueblo Wayúu, asentados en el departamento de La Guajira, respecto de Colombia. Medidas Cautelares No. 51/15. 11 de diciembre de 2015.

[128] Según el diagnóstico del Conpes 3857 de 2016 "Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria", "los municipios con mayores densidades de vías terciarias tienden a tener menores tasas de incidencia de la pobreza" (Conpes 3857 de 2016, p. 30). Este diagnóstico parte de la relación de causalidad entre la baja densidad de vías secundarias y terciarias y la pobreza: "el aislamiento y la falta de infraestructura de transporte afectan también directamente la productividad debido a la dificultad de acceso a mercados, los altos costos de transacción y el no aprovechamiento de economías de aglomeración (Webb 2013)", ver Leonardo Villar & Juan Mauricio Ramírez, "Infraestructura regional y pobreza rural", Documentos de Trabajo (Working Papers). No. 61, Fedesarrollo, 2014, p. 20. Ver también la intervención del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas que señala, como uno de los problemas, que "[n]o existen vías suficientes que logren conectar las comunidades de la zona rural dispersa con las cabeceras municipales…". Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218. Este diagnóstico lo comparten las propias comunidades wayúu que citan, entre los factores que contribuyen a la crisis, la ausencia de vías para la movilidad del pueblo Wayúu. Ver, por ejemplo, la intervención de la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu del Clan Ipuana de la Zona de Irauri, Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1461.

comunidades wayúu que son binacionales y que, dependiendo de su ubicación en el Departamento de La Guajira, se abastecen principalmente de los mercados venezolanos. Según Oxfam, que aportó a este proceso el *Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables en la Alta Guajira*,[129] el principal determinante de esta crisis *"ha sido el giro forzoso que la población ha tenido que enfrentar, pasando de abastecerse con productos venezolanos híper-devaluados, subsidiados y de fácil acceso físico, a abastecerse de productos en Colombia, cuyo acceso físico es difícil por la precariedad de las vías de comunicación"*.[130] En esto coincide el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, que cita como una de las causas de la situación, la crisis en la frontera con Venezuela, lo cual disminuyó las remesas desde Venezuela, aumentó de manera exorbitante los precios de alimentos y disminuyó la disponibilidad de alimentos en los municipios de frontera.[131]

5.2.9. Las temporadas secas y otros fenómenos climáticos, producto del cambio climático global ocasionado por los seres humanos, han ocasionado cambios abruptos en los hábitos de autosostenimiento de los wayúu.[132] De acuerdo con el mismo informe de Oxfam, en la Alta Guajira se observan tendencias de desertificación, depredación del bosque nativo, aumento del nivel del mar, salinización de pozos y disminución de la fauna marina.[133] El Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH, coincide en este diagnóstico y sostiene que el cambio climático ha contribuido al debilitamiento progresivo de la práctica del pastoreo y de los hábitos de autosuficiencia alimentaria del pueblo Wayúu.[134] De igual forma, el Sistema de Fundaciones Cerrejón observa un *"profundo y sistemático desgarramiento de los modelos tradicionales de organización social"*, el cual ha desencadenado en el deterioro del sistema productivo tradicional de los Wayúu y *"dentro de éste el sistema alimentario y culinario permanece en el umbral de la desaparición"*.[135] Agrega el antropólogo Weildler Guerra que la urbanización y otros cambios sociales están causando un cambio de hábitos alimenticios que *"en algunos grupos implica la pérdida de conocimientos y prácticas importantes para mantener un sistema alimentario tradicional"*.[136]

5.2.10. Aunado a causas estructurales o ajenas a la voluntad de los gobiernos, en La Guajira se observan patrones de discriminación y desconocimiento de

---

[129] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1215 - 1261. Por ser un documento disponible en línea, las referencias de páginas se hacen al documento que se encuentra en el siguiente enlace y que es idéntico al que se encuentra en el expediente: https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/diagnostico_seguridad_alimentaria_alta_guajira_2015_oxfam2.pdf

[130] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218.

[131] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1208.

[132] Expediente, cuaderno de instancia, folio 38. Defensoría del Pueblo ("las comunidades han perdido las prácticas de sus economías tradicionales… El cambio climático…").

[133] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1228.

[134] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1912-1919.

[135] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1183.

[136] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1330.

los derechos de las comunidades wayúu. La Corte Constitucional con anterioridad ha amparado los derechos de estas comunidades indígenas, cuyos derechos como etnias diferenciadas han sido desconocidos por las entidades territoriales.137 De acuerdo con el ICANH, la etnia Wayúu a lo largo de los años ha sido desplazada de las zonas más aptas para la agricultura en la Baja Guajira y en el Departamento del Cesar, de forma que gran parte de este pueblo debe subsistir en las zonas desérticas de la Alta Guajira: "[se] *trata de un despojo estructural cuya deuda resultaría incalculable…*".138 Según la misma entidad, la polirresidencialidad y el uso del sistema de jagüeyes para la provisión de agua son algunos de los mecanismos con los cuales el pueblo Wayúu ha "*persistido tenazmente en mantener un relativo control territorial de su economía tradicional en la media y alta Guajira* […]".[139]

5.2.11. A pesar de lo anterior, algunas autoridades y sectores de la opinión pública atribuyen la crisis casi exclusivamente a las *"extrañas creencias y costumbres"* de los Wayúu.[140] Incluso dentro de este proceso de tutela se encuentran algunas alusiones de entidades del orden nacional que consideran que los distintos programas adelantados serían más efectivos si no hubiera dichas tradiciones en el pueblo Wayúu.[141] La Corte considera que dichas apreciaciones, aunque se encuentran amparadas por la libertad de expresión,[142] se enfocan exclusivamente en una parte del problema y muy probablemente se derivan, como considera el ICANH, de *"un claro prejuicio étnico-racial que reditúa viejos esquemas discursivos exotizantes y que tienden a traducir la alteridad étnica en '*salvajismo*'".*[143] La estigmatización es sentida por las propias comunidades. A modo de ejemplo, la comunidad de Tawaira, en la Zona Norte Extrema de la Alta Guajira, escribió a la Corte:

> "Nos incomoda, nos duele y sentimos mucho que la institucionalidad colombiana desde la Rama Ejecutiva nos haya sometido a comportamientos caprichosos, mediáticos y perseguidores de nuestra condición cultural por el simple hecho de no hacer parte de familias colombianas influyentes en la Nación colombiana."[144]

5.2.12. El desconocimiento de las tradiciones Wayúu no solo ocasiona un *"daño cultural",*[145] sino que además resta efectividad a las políticas públicas. Como lo afirma la antropóloga Esther Sánchez Botero, el programa de

---

[137] Corte Constitucional, sentencia T-155 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo).
[138] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1911 – 1937.
[139] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1913.
[140] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1912.
[141] En su intervención escrita, el municipio de Maicao señaló que "los padres Wayúu no priorizan a los niños en materia alimentaria"; Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 815. El Distrito de Riohacha igualmente manifestó que "las costumbres de la cultura wayuu se convierte en una barrera u obstáculo para la implementación de medidas terapéuticas contra la desnutrición"; Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 854.
[142] Corte Constitucional, sentencia T-466 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo).
[143] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1919.
[144] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1434.
[145] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1321.

alimentos diseñado en la actualidad ha devastado la economía propia, la autoridad del tío materno y las redes de solidaridad.[146] La alusión a la cultura y su identidad étnica no es entonces una excusa para la pobreza basada en el relativismo cultural. Se trata de un elemento fundamental para la mejor construcción e implementación de la política pública. El Sistema de Fundaciones Cerrejón también insiste en tener en cuenta la cultura para el éxito de las intervenciones sociales:

> "La cultura es una variable significativa en la ecuación del desarrollo. Ignorarla es caer en imprecisiones que conducen al fracaso de los proyectos que se quieran aplicar entre comunidades con sistemas distintos al nuestro […] Si la cultura es ignorada, salteada, deteriorada, se inutilizarán importantes capacidades aplicables al desarrollo y se desatarán poderosas resistencias. Si, por el contrario, se reconoce, explora, valora y potencia su aporte, puede ser muy relevante puesto que propiciaría círculos virtuosos con las otras dimensiones del desarrollo".[147]

5.2.13. En relación con el derecho a la alimentación de los niños y niñas Wayúu, la cultura Wayúu puede contribuir decisivamente a la superación de la crisis actual. En el marco de las audiencias e inspecciones judiciales adelantadas en el Departamento de La Guajira, la Corte tuvo la oportunidad de informarse sobre los aspectos de la cultura Wayúu que inciden de manera positiva en los derechos de los niños. Los *pütchipü*—o palabreros—de la Zona Norte de la Alta Guajira informaron a la Corte que el abandono de las costumbres del pueblo Wayúu es lo que ha llevado a la actual crisis de hambre.[148] La Corte también destaca la intervención de Matilde López Arpushana durante la audiencia pública en la ciudad de Riohacha, que dio cuenta de los principios de la ley de origen Wayúu en relación con el cuidado de los niños y niñas.[149]

---

[146] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1321.
[147] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1188.
[148] Audiencia con los Palabreros (Putchipü) de la Alta Guajira y Magistrados de la Corte Constitucional, corregimiento de Nazareth, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 2, minuto 24.
[149] Dijo: "los niños siguen muriendo en la Guajira (…) los niños deben entenderse de manera diferencial (…) pero las instituciones del Estado crean programas que no están dirigidos a la población indígena (…) los niños no son ajenos a las particularidades de la comunidad indígena (…) [… en] la cultura wayuu se condena la práctica del aborto se protege la vida y la familia […] el núcleo esencial que protege a los niños. Tiene derecho a recibir cuidados medicinales tradicionales (1:29:10) tienen el derecho a la atención inclusiva de la madre y la familia materna, la madre se dedica a los cuidados necesarios incluida la lactancia. Los niños y niñas tienen derecho en los primeros 6 años […] la responsabilidad de la familia es indelegable. Todo niño tiene derecho a los bienes de su familia, los niños tienen garantizados sus derechos en la comunidad (…) Sí velamos por los derechos de nuestros niños y niñas los cuidamos con nuestra cultura y amor, es por eso que nosotros hacemos claridad hoy a La Guajira, a Colombia y a ustedes magistrados que nosotros cuidamos a nuestros niños y niñas"; "pregunten cuántos niños indígenas llegan alguna vez maltratados, Ninguno" Audiencia pública en Riohacha, Riohacha, La Guajira. Lunes 22 de febrero de 2017. CD No. 7, 1h y 19 minutos.

5.2.14. La identidad cultural de los Wayúu no es un obstáculo para la garantía de los derechos de los niños y niñas. Considerarlo de esa manera refleja una visión simplista y reduccionista del problema, alimentada por estereotipos y prejuicios étnicos. Por el contrario, una parte del problema es el desconocimiento de la identidad cultural, de las instituciones económicas y de los patrones productivos de los wayúu. Algunas de las políticas que las entidades públicas ponen de presente en este proceso no han sido diseñadas teniendo en cuenta las características del pueblo Wayúu, y este desconocimiento ha derivado en la inefectividad de esas políticas. Así, por ejemplo, los esquemas de afiliación a la seguridad social en salud no han tenido en cuenta que el parentesco predominante en la cultura wayúu es el matrilineal, la entrega de complementos nutricionales ha sido señalado de ignorar las prácticas culinarias del pueblo Wayúu[150] y la atención médica y nutricional se ha ofrecido principalmente en las zonas urbanas,[151] llevando a los niños a lugares apartados de las rancherías, aspecto que resulta culturalmente ininteligible para los miembros de las comunidades.[152]

5.2.15. Adicionalmente, algunos programas son asistencialistas y no promueven la autosuficiencia, con lo cual se están otorgando soluciones de corto alcance, que a mediano y largo plazo terminan en deteriorar la autonomía económica y política de las comunidades indígenas.[153] La

---

[150] En este punto, sin embargo, tanto el ICBF como sus operadores han insistido en la compatibilidad de los lineamientos de sus programas de alimentación con las costumbres del pueblo Wayúu. En la inspección judicial en Nazareth y en Zucaramana se insistió, por parte de la entidad, en la importancia del enfoque diferencial en la operación de los programas de alimentación.

[151] Durante la inspección judicial del Hospital de Nazareth, la Corte constató que este es el único hospital de primer nivel disponible para toda la zona norte de la Alta Guajira, y que para la atención especializada se requieren traslados a hospitales en Riohacha o Maicao. Para miembros de ciertas comunidades, esto puede significar desplazamientos de más de ocho horas y la permanencia en ciudades por un tiempo prolongado.

[152] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1331. Weildler Guerra: "La idea de que existe un poder abstracto y superior que puede ordenar el ingreso, la separación y el aislamiento de uno de sus miembros en un centro hospitalario para recibir atención intramural puede ser ininteligible para algunos familiares wayuu. En ocasiones, algunos padres o tíos maternos de los pacientes han retirado a estos de los centros hospitalarios aunque no haya culminado su recuperación. Hay un sentimiento de pérdida de control de la situación y del propio paciente que lleva a estas reacciones catalogadas como "irracionales" por parte de las autoridades hospitalarias y de los medios de comunicación nacional. Esto estimula el arraigo de los prejuicios que expresa el personal médico de la sociedad nacional acerca de las prácticas y concepciones indígenas de la salud, incluida su medicina tradicional, haciéndoles los únicos responsables de la persistencia del problema de desnutrición".

[153] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3284. El antropólogo Weildler Guerra indica que "los procesos de urbanización y cambio cultural […] han llevado a una creciente desconexión entre el sistema alimentario y el territorio, a la pérdida de conocimientos y a una creciente dependencia de las familias indígenas de los programas asistencialistas que diseñan los entes gubernamentales". La alusión al asistencialismo o al paternalismo se encuentra también en las intervenciones de la comunidad de Zucaramana y otras cercanas, que afirma que "No compartimos más programas asistencialistas que eliminen las capacidades propias y culturales de desarrollar el trabajo colectivo e individual de los hombres y las mujeres Wayuu. La trampa del asistencialismo significa hundirnos en pereza y el conformismo, cuando nuestra naturaleza es de gente trabajadora y creativa.". En el mismo sentido se pronuncia la Federación de Asociaciones de Autoridades Tradicionales de La Guajira: "[…] las familias necesitan ser autosuficientes, no están de acuerdo con las ayudas humanitarias en forma permanente porque genera dependencia y eso vulnera la honra del pueblo

disrupción de los hábitos de autosuficiencia y de los patrones productivos de los wayúu es una de las causas del hambre, y a la vez el hambre es una de las causas de la destrucción de la cultura Wayúu.

5.2.16. La diversidad cultural en este caso no es un obstáculo para la garantía de los derechos de los niños, sino uno de los derechos que deben ser protegidos si se quiere asegurar la supervivencia continuada de la etnia Wayúu. Además, las prácticas culturales wayúu han de ser tenidas en cuenta para la solución de la crisis, pues aunque pueden existir prácticas que estén contribuyendo a esta, también existen otras que pueden solucionarla.

5.2.17. La Corte considera que la solución a la crisis de desnutrición de los niños y niñas wayúu requiere que todas las entidades públicas superen los prejuicios y los estereotipos étnicos. Es injusto y discriminatorio generalizar sobre toda la población Wayúu para sostener que "*ellos*"—refiriéndose a todos los indígenas Wayúu—"*no se dejan ayudar*"—como si las facetas prestacionales de los derechos no fueran obligatorias, sino optativas, cuando se trata de estas comunidades, y como si las comunidades estuvieran pidiendo "ayudas" o asistencialismo por parte del Estado, cuando lo cierto es que las comunidades wayúu rechazan las medidas asistencialistas. Es cierto que existen dificultades en la concertación de los programas, pero estas dificultades son similares a las que genera una intervención social en cualquier parte del país. Las dificultades del diálogo y la concertación son parte del ejercicio ordinario de la función pública, no son un aspecto extraordinario y particular a la comunidad Wayúu. Hay particularidades propias de este caso, pero se trata de eso: particularidades de un problema que se expresa en muchas formas.

5.2.18. En este contexto las entidades públicas deben hacer todo lo que esté a su alcance para dialogar efectivamente con los destinatarios de las intervenciones del Estado y para ofrecer espacios efectivos de participación. Lo difícil que pueda ser esta concertación no las releva de sus obligaciones, y no convierte los derechos fundamentales en "ayudas" que el Estado central puede otorgar o no de manera discrecional.

6. Análisis de vulneración de los derechos

6.1. Derecho fundamental al desarrollo armónico e integral de toda persona menor de edad

6.1.1. Los niños y niñas del pueblo Wayúu merecen una protección reforzada por parte de las autoridades públicas por al menos los siguientes motivos. En primer lugar, porque según el artículo 44 de la Constitución, *"[…] el Estado*

---

wayuu […]", Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1331, Según la autoridad tradicional de Katsaliamana, "La política asistencialista del Gobierno Nacional, orquestada con todas estas multinacionales y su gabinete ministerial nos conduce al etnocidio y nos condena a la miseria", Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3035.

[tiene] la obligación de asistir *y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos […] [l]os derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás"*.

6.1.2. Sobre el principio de desarrollo armónico e integral, la Corte ha establecido que la protección integral y el interés superior de las personas menores de edad, son consecuencias jurídicas de su calidad como sujetos de especial protección constitucional. En palabras de la Corte, tal reconocimiento *"[…] significa que la satisfacción de sus derechos e intereses, debe constituir el objetivo primario de toda actuación (oficial o privada) que les concierna"*.[154] La jurisprudencia de la Corte ha sostenido que el desarrollo armónico e integral consiste en el reconocimiento de una *"caracterización jurídica específica"* para el niño, basada en la naturaleza prevalente de sus intereses y derechos, que impone a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de darle un trato acorde a esa importancia *"que lo proteja de manera especial, que lo guarde de abusos y arbitrariedades y que garantice el desarrollo normal y sano del menor desde los puntos de vista físico, psicológico, intelectual y moral y la correcta evolución de su personalidad"*.[155] Tanto la prevalencia de los derechos de los niños y niñas como su desarrollo armónico e integral *"propenden por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado"*.[156]

6.1.3. Con base en el mandato constitucional de garantizar el desarrollo armónico e integral de los niños y niñas, debe considerarse que los derechos fundamentales al agua, a la salud y a la alimentación –para este caso-, se interrelacionan inescindiblemente, puesto que es a través del ejercicio y goce efectivo de los derechos fundamentales que se logra alcanzar el crecimiento más óptimo de las personas menores de edad. Por esto, las problemáticas que se presentan en este asunto, evidencian que el desarrollo armónico e integral de los niños y niñas wayúu se encuentra en amenaza permanente al no tener acceso a los derechos más esenciales para su vida diaria.

6.1.4. Este principio de desarrollo integral se ve reforzado por la prevalencia de los derechos de los niños y niñas, el cual también tiene importantes efectos jurídicos en este caso. Por un lado, hace que varios contenidos prestacionales de los derechos sean de aplicación inmediata, por expreso mandato constitucional.[157] Entre ellos se encuentra el derecho a una *"alimentación*

---

[154] Corte Constitucional, sentencias T-572 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez) y T-068 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez).
[155] Corte Constitucional, sentencias T-518 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-979 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-572 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez).
[156] Corte Constitucional, sentencia T-979 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño).
[157] El artículo 8 de la Ley 1098 de 2006 define el interés superior del niño como "[…] el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes." La sentencia T-224 de

equilibrada", que como se explicará a continuación, comprende obligaciones de abstención, prestaciones específicas y garantías de soberanía alimentaria para las comunidades a las que los niños y niñas pertenecen. Este derecho ha sido catalogado por la misma jurisprudencia, como uno de aquellos derechos que provienen de la condición humana del infante.[158] Por otra parte, sirve como criterio interpretativo para orientar las acciones de las autoridades, de manera que las distintas decisiones de política pública deben guiarse por el desarrollo armónico e integral del menor de edad.[159]

6.1.5. La prevalencia de los derechos de los niños y la obligación de garantizar su desarrollo armónico e integral, se explican en este caso, por la importancia de las intervenciones sociales del Estado a favor de la primera infancia. Investigaciones económicas han demostrado que el desempeño cognitivo, psicosocial, nutricional y de salud de los niños tiene una fuerte relación con su desarrollo en etapas posteriores de la vida en aspectos como escolaridad e ingresos.[160] Además, las políticas de primera infancia son las políticas que generan mayor retorno de la inversión pública en capital humano.[161]

2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), analizó el caso de una madre que solicitó a la entidad de salud el suministro de leche para el alimento de su bebé y la entidad se negó a suministrarlo por estar fuera del POS. La Corte estableció que en virtud del principio del interés superior del menor, los derechos a la salud y a una alimentación equilibrada del niño debían garantizarse por parte de las entidades prestadoras de salud. En palabras de la Corte: "(...) el derecho a la salud en el caso de los niños, en cuanto derivado necesario del derecho a la vida, es un derecho fundamental prevalente y por tanto de protección inmediata cuando se amenaza o vulnera su núcleo esencial. Por tal motivo el Estado tiene, en desarrollo de la función protectora que le es esencial y dentro del límite de su capacidad, el deber irrenunciable e incondicional de amparar la salud de los niños, elevado constitucionalmente a la condición de derecho fundamental por el artículo 44 de la Constitución Política." Igualmente en sentencias T-557 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-329 de 2010 (MP Jorge Iván palacio Palacio), C-434 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras, se establece la especial protección de los derechos de los niños en sus facetas prestacionales.

[158] Corte Constitucional, sentencia T-008 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz, Simón Rodríguez Rodríguez y Jaime Sanín Greiffenstein).

[159] En una de sus primeras sentencias sobre los derechos fundamentales de los niños y niñas, la Corte precisó el contenido del artículo 44 de la Carta. Para ello, citó a la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual estableció que "en este articulado se distinguen los derechos esenciales del niño que garantizan a éste un desarrollo armónico e integral como ser humano. Estos derechos no sólo están relacionados con la vida, la integridad, el nombre y la nacionalidad, sino que también hacen del niño sujeto de derecho, en la medida en que -por medio de la familia, la Sociedad y el Estado- le asegura la salud, la educación y la cultura.". Con fundamento en los antecedentes de la disposición, señaló que "los derechos de los niños tienen en ese sentido, una primacía reconocida por el Constituyente frente a los derechos de las demás personas. De otra parte, la expresión derechos fundamentales de los niños tiene una doble connotación: implica el reconocimiento de la titularidad de que disponen, de los derechos fundamentales, para los enunciados en el artículo 44 y la primacía señalada; y simultáneamente muestra el particular interés del Constituyente de habilitar, en el Estado Social de Derecho, los procedimientos legales y las acciones de la familia, la Sociedad y el estado con el propósito claro de hacerlos una pronta realidad, en la parte de los derechos asistenciales que se relacionan en el primer inciso, tal como lo estatuye con la lógica proteccionista que le es propia al inciso 2o. de la norma comentada." Corte Constitucional, sentencia T-008 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz, Simón Rodríguez Rodríguez y Jaime Sanín Greiffenstein).

[160] Raquel Bernal & Adriana Camacho, "La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia", Serie Documentos Cede, 2012-33, p. 6.

[161] Raquel Bernal & Adriana Camacho, "La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia", Serie Documentos Cede, 2012-33, p. 11.

6.1.6. Las políticas de primera infancia, y las demás políticas que resultan directa o indirectamente en la generación de valor público a favor de los niños y las niñas, tienen entonces una relevancia constitucional indudable. El logro de sus objetivos representa no solo un resultado favorable para las políticas del Gobierno, sino el cumplimiento de la obligación constitucional de asegurar a los colombianos del mañana el esquema más amplio posible de libertades, capacidades y oportunidades. Por ese motivo deben ser garantizados al mayor nivel posible los derechos de los niños, y los desconocimientos de sus derechos fundamentales deben ser prevenidos y estrictamente controlados por la Corte Constitucional, pues, como ya lo ha dicho este Tribunal, *"[d]el niño que hoy es desprovisto de sus derechos fundamentales no cabe esperar el ser integral y libre del mañana"*.[162]

6.1.7. En segundo lugar, porque hacen parte del pueblo Wayúu, una etnia indígena que por razón del artículo 7º de la Constitución debe ser protegida especialmente contra todas las formas de discriminación y contra las amenazas contra su supervivencia colectiva. El derecho a la diversidad étnica y cultural no implica únicamente un respeto a las costumbres o las tradiciones de los pueblos indígenas ni se agota en las garantías procedimentales para el desarrollo de trámites de consulta previa. Implica, en su acepción más completa, un derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas,[163] lo cual incluye garantías de autogobierno,[164] de libre determinación,[165] y en relación con este proceso, de perseguir libremente su desarrollo económico y social y de conservar sus instituciones económicas.[166]

6.1.8. El derecho a la autodeterminación no solo es desconocido cuando se impide el desarrollo una práctica ancestral con connotaciones espirituales o cuando se construye un megaproyecto sin consulta previa. También se vulnera cuando las políticas del Estado hacia una etnia indígena se construyen sin

---

[162] Corte Constitucional, sentencia T-1265 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño).
[163] Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/RES/61/295, 10 de diciembre de 2007, artículo 3. Esta declaración ha sido aplicada por la Corte Constitucional en varias ocasiones, como en las Sentencias T-005 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-197 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-213 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-389 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa). La Declaración fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con 143 votos a favor, cuatro en contra y 11 abstenciones. La delegación de Colombia hizo parte de quienes se abstuvieron de votar, pero lo hizo principalmente por estar en desacuerdo con los artículos 19, 30 y 32. El delegado colombiano agregó en su discurso, en relación con los demás temas tratados por esa Declaración, que "[l]a Constitución y la legislación colombianas, así como los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, están de acuerdo con la mayoría de las disposiciones de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas". Ver documento de las Naciones Unidas A/61/PV.107, páginas 18-20.
[164] Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/RES/61/295, 10 de diciembre de 2007, artículo 4.
[165] Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/RES/61/295, 10 de diciembre de 2007, artículo 4.
[166] Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/RES/61/295, 10 de diciembre de 2007, artículos 3 y 5.

tener en cuenta las prácticas e instituciones económicas que han permitido a esa etnia subsistir durante un largo tiempo y cuya disrupción amenaza la desaparición de la misma.[167] Esto ocurre con los Wayúu, quienes debido a la presión de las sequías, los cierres fronterizos y a la incidencia de las actividades extractivas en el Departamento de La Guajira, han perdido progresivamente las prácticas productivas que les permitían asegurar autónomamente la alimentación para los niños, los adultos y los ancianos.

6.1.9. En tercer lugar, porque en este caso se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, la cual los hace beneficiarios de protección especial por parte del Estado, según el artículo 13 de la Constitución. La debilidad manifiesta de los niños indígenas se hace evidente con el cruce de datos que proporcionó Dejusticia en sus múltiples intervenciones en este proceso, donde demuestra que *"la situación de muerte por desnutrición en niños y niñas del pueblo Wayúu […] hace parte de [la] tendencia nacional que golpea con mayor fuerza a los niños y niñas indígenas y a quienes habitan en zonas rurales"*.[168] Un ejemplo de este impacto desproporcionado se encuentra en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN 2010) en la cual *"se observó que en los niños indígenas que entraron en la muestra, el porcentaje de desnutrición global fue más del doble que a nivel nacional (7,5% frente a 3,4%)"*.[169]

6.1.10. Efectivamente, las brechas socioeconómicas que el mismo Gobierno Nacional ya ha constatado entre los distintos territorios del país,[170] son aún más grandes cuando se trata de los niños de las comunidades indígenas, quienes además de habitar los departamentos más pobres, habitan por lo

---

[167] El artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT establece "Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente." Igualmente la Corte en su jurisprudencia ha establecido la necesidad de consultar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo cuando contenga proyectos que pueden afectar en forma directa y específica a grupos indígenas. Ver, sentencia C-461 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Araújo Rentería).

[168] Expediente, cuaderno de instancia, folio 86.

[169] ICBF, Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia 2010, p. 87.

[170] Ver, por ejemplo, Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", Tomo I, pp. 38-39 (cruce entre afectación por conflicto armado e índice de desempeño de la justicia local), 57 (pobreza es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, y mayor en departamentos como Chocó, La Guajira y Córdoba que el promedio nacional, y que Bogotá, Cundinamarca y Santander, que se encuentran debajo del promedio), 60 (alto índice de desigualdad del PIB per cápita entre departamentos en relación con países de la OCDE). Ver también, Departamento Nacional de Planeación, El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo, Tomo 1, p. 35 ("La población rural sigue siendo más pobre que la urbana, tiene menores oportunidades —tanto económicas como sociales— y menos acceso a los servicios del Estado, lo que repercute directamente en su calidad de vida, en las oportunidades para su desarrollo y, en definitiva, en la movilidad social.")

general zonas rurales donde se observa una menor efectividad en las políticas sociales del Estado y un menor desempeño en los indicadores sociales.

6.1.11. Estos datos hacen evidente que la situación de los niños y niñas del pueblo Wayúu, aunque es una de las más graves actualmente en el país, no es una situación única ni tampoco una ocurrencia insólita o inesperada. Hace parte de una tendencia social en el país que el Estado tiene el deber de corregir. Los datos también confirman la necesidad de que esta Corte aplique de manera estricta la protección constitucional reforzada a favor de sujetos de especial protección como los niños y niñas del pueblo Wayúu. Esta protección especial incidirá en las órdenes a dictar por parte de la Corte Constitucional en relación con las políticas públicas que debe seguir implementando el Estado colombiano para asegurar el desarrollo armónico e integral, y en consecuencia, el goce efectivo de los derechos.

6.1.12. El mandato constitucional sobre la garantía del desarrollo armónico e integral de las personas menores de edad y su calidad de sujetos de protección especial, al ser niños indígenas, debe servir para que las autoridades públicas sean especialmente diligentes en las acciones y los correctivos necesarios en las políticas públicas relacionadas con la superación de esta situación. El derecho a la igualdad y el principio de solidaridad exigen que los funcionarios públicos no solo cumplan sus funciones sino que hagan todo lo que esté a su alcance para resolver la crisis de hambre en La Guajira. Cada muerte de un niño o una niña wayúu es por sí sola una tragedia, que debe dar tanta tristeza a la comunidad Wayúu como al resto de la Nación.

6.2. Interdependencia de los derechos afectados: acceso al agua, salud, alimentación y participación étnica

6.2.1. Los derechos enunciados en la Constitución no son una lista dispersa de prestaciones o beneficios. En su conjunto forman una red de obligaciones a cargo del Estado, de cuyo cumplimiento depende el logro de la garantía de la dignidad humana.[171] Tanto en la Constitución de 1991 como en el derecho internacional de los derechos humanos,[172] los derechos se conciben como interdependientes, de manera que no es posible realizar apenas una parte de la carta de derechos dejando otra parte sin cumplimiento o desarrollo:

> "sin la satisfacción de unas condiciones mínimas de existencia, o en términos del artículo primero de la Constitución, sin el respeto "de la

[171] Corte Constitucional, sentencia T-227 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett). En un caso relacionado con el derecho a la información la Corte discutió los criterios de identificación de los derechos fundamentales y sostuvo que "[s]erá fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella."

[172] Declaración y Programa de Acción de Viena, 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, Art. I.5: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí".

> dignidad humana" en cuanto a sus condiciones materiales de existencia, toda pretensión de efectividad de los derechos clásicos de libertad e igualdad formal consagrados en el capítulo primero del título segundo de la Carta, se reducirá a un mero e inocuo formalismo, irónicamente descrito por Anatole France cuando señalaba que todos los franceses tenían el mismo derecho de dormir bajo los puentes. Sin la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos son una mascarada. Y a la inversa, sin la efectividad de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales son insignificantes."[173]

6.2.2. La situación en el Departamento de La Guajira es un ejemplo claro de la interdependencia de los derechos, o dicho de otra forma, del efecto dominó que puede tener el desconocimiento profundo de uno solo de los derechos fundamentales. En este caso, como se verá a continuación, hay una violación múltiple de derechos fundamentales. Por una parte, se ha desconocido el derecho a la salud por las diversas omisiones de las entidades territoriales, las EPS Indígenas y las IPS Indígenas. Esta violación del derecho a la salud es causa a la vez de una violación del derecho a la vida, cuando el resultado de esta serie de equivocaciones es la muerte de un niño. Pero a esta violación también han contribuido otros desconocimientos de los derechos fundamentales. Las muertes ocurren frecuentemente en niños que no han recibido una alimentación adecuada, por omisión bien sea de sus comunidades o de las entidades estatales que se han comprometido a entregar alimentos—como las entidades territoriales que operan el Programa de Alimentación Escolar—o complementos nutricionales—en el caso del ICBF. También ocurren en comunidades que no tienen acceso al agua, normalmente como efecto de la sequía, agravada por la falta de provisión de agua en carro tanques, por la ausencia de mantenimiento a pozos, molinos o jagüeyes y porque el Estado no ha realizado los proyectos para asegurar un acceso continuo y sostenible al agua potable. De manera transversal a estos tres aspectos—salud, agua y alimentación—se encuentran las violaciones de los derechos a la autodeterminación y a la participación de las comunidades wayúu. La imposición de programas gubernamentales con desconocimiento de las costumbres, las tradiciones y las instituciones económicas del pueblo Wayúu no solo configura un daño cultural violatorio de derechos constitucionalmente reconocidos, sino que es una de las causas de la inefectividad de las acciones gubernamentales destinadas a garantizar los derechos de los niños. De manera adicional, estas acciones se dificultan por la ausencia de infraestructura básica y la baja penetración del Estado colombiano en la Alta Guajira.

6.2.3. La Corte comparte el criterio de quienes consideran que ninguna de estas situaciones puede ser descrita como la causa principal o primigenia de la crisis en el Departamento de La Guajira. Al parecer, se trata de una serie de círculos viciosos en que cada desconocimiento de los derechos de los niños y

[173] Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón).

las niñas y de sus comunidades refuerza y ahonda las vulneraciones de los demás derechos de estas personas, a las que el Estado y la sociedad deben garantizar un desarrollo armónico. El objetivo que se busca con esta sentencia es que las instituciones del Estado y las autoridades indígenas remplacen estos círculos viciosos con una serie de círculos virtuosos, en los que cada acción y cada esfuerzo positivo redunden en una mayor garantía de todos los derechos fundamentales. En ese sentido, la Corte debe desestimar los argumentos que compartimentan las acciones de política pública y las aíslan del contexto en que se inscriben, con el fin de eximirse de responsabilidad y de obligaciones en esta crisis estructural, que sin duda supera a las instituciones puntual y aisladamente consideradas.[174] La grave situación de los niños y niñas indígenas en La Guajira es multicausal. Por ese motivo las soluciones requieren del concurso de varios sectores de la administración y de todos los niveles de gobierno, en la medida que todos tienen deberes que, conjuntamente, garantizan la disponibilidad o el acceso o la calidad de las prestaciones que comprenden uno u otro derecho fundamental.[175]

6.3. Derecho al agua

6.3.1. Contenido del derecho al agua

6.3.1.1. La Corte desde el principio de su jurisprudencia ha establecido que el derecho al agua potable es fundamental, porque de él depende la vida misma del ser humano. En sentencias T-406 de 1992,[176] T-570 de 1992,[177] T-578 de 1992,[178] T-539 de 1993,[179] entre otras, la Corte dijo:

> "El agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas, la salubridad pública o la salud, es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección a través de la acción de tutela. En este caso el servicio de

[174] Por ejemplo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a nivel nacional, y a nivel territorial la Secretaría de Educación Departamental de La Guajira que, a pesar de tener a su cargo el Programa de Alimentación Escolar, señaló que "dentro de las funciones inherentes al sector educativo no se encuentran la prestación del Servicio de Agua Potable, Suministro de Alimentación y Prestación de Servicios de Salud, motivo real de la interposición de la acción de tutela instaurada por el actor". (Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1932).

[175] Por ejemplo, según la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu del Clan Ipuana de la Zona de Irauri, "La desnutrición es un problema social que no se soluciona si no hay: oportunidades de empleo, generación de ingresos, políticas para contrarrestar el cambio climático, programas de abastecimiento de agua con sistemas no convencionales a lo largo y ancho de la península de La Guajira, Programas de Seguridad alimentaria y nutricional acorde a la dieta nutricional del Pueblo Wayuu, para lo cual proponemos al ICBF la modalidad CDI propio y Ayatajirrawa, construcción de vías de acceso que permitan el desplazamiento del pueblo wayuu, a lo largo y ancho del territorio Wayuu." Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1461.

[176] Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón).

[177] Corte Constitucional, sentencia T-570 de 1992 (MP Jaime Sanín Greiffenstein).

[178] Corte Constitucional, sentencia T-578 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero).

[179] Corte Constitucional, sentencia T-539 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

> acueducto no cumple con la finalidad de satisfacer las necesidades esenciales de las personas naturales, pues en este caso la conexión o la habilitación del predio para la construcción posterior de las viviendas beneficiaría a una persona jurídica para las cuales no constituye derecho constitucional fundamental."[180]

En sustento del principio de dignidad humana, establecido desde el preámbulo de la Carta, las directrices que rigen un Estado Social y democrático de Derecho, la importancia que se otorga a los recursos naturales y las obligaciones que se establecen al Estado para la prestación prevalente del servicio público de agua potable y saneamiento básico como fines sociales del Estado, el derecho al acceso continuo y permanente de agua es un pilar fundamental del ordenamiento jurídico colombiano.[181]

6.3.1.2. El contenido e interpretación del derecho al agua debe hacerse a la luz de los lineamientos establecidos por la jurisprudencia constitucional en conjunto con las garantías establecidas en el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas a través de la Observación General No. 15 del 2002[182] que propende porque todas las personas gocen de un mínimo de agua apta para el consumo, con el cual puedan satisfacer sus necesidades básicas domiciliarias, y además se prevengan problemas de salud y, en general, sanitarios.[183] Se dispone el derecho al agua como "*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*."[184] El fundamento jurídico de éste derecho,

---

[180] Corte Constitucional, sentencia T-578 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero).

[181] Corte Constitucional, sentencias T-570 de 1992 (MP Jaime Sanín Greiffenstein), T-578 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-539 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-244 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara), T-092 de 1995 (MP Hernando Herrera Vergara), T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa), T-916 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV Humberto Antonio Sierra Porto), T-188 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-028 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa, AV Luís Guillermo Guerrero Pérez), T-139 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y T-245 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

[182] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 11 consagró el derecho al agua en los siguientes términos: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia".

[183] Observación General No. 15 (2002), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Dice al respecto: "6. El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto." Esta observación, específicamente, ha sido usada en el pasado por la Corte, por ejemplo en sentencias como T-312 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-028 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa) y T-129 de 2017 (MP Aquiles Arrieta Gómez).

[184] Observación General No. 15 (2002), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Parágrafo número 2. Al respecto continua: "[…] Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica."

además de reposar en varios textos de tratados internacionales sobre derechos humanos,[185] supone tres facetas: *(i)* el derecho a disponer, y a *(ii)* acceder a cantidades suficientes de agua, y además, que el mismo sea (iii) de calidad *"para los usos personales y domésticos."*[186]

6.3.1.3. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha desarrollado el contenido de cada uno de estos componentes:[187] (a) la disponibilidad exige que el abastecimiento de agua sea continuo y suficiente para los usos personales y domésticos, (b) la calidad requiere que el agua sea salubre y no contenga elementos químicos o residuos tóxicos que amenacen la salud de las personas, (c) la accesibilidad implica que la población debe contar con un alcance físico de los servicios e instalaciones del agua. Además, esta accesibilidad debe ser económica, es decir, los costos y cargos para el abastecimiento del agua deben ser asequibles, debe observar el principio de no discriminación y se debe garantizar el acceso a la información sobre el suministro del agua. Igualmente, mediante la Resolución 64/292, la Asamblea General de Naciones Unidas, instó a los Estados y organizaciones internacionales para que proporcionaran los recursos financieros necesarios, mejoraran las capacidades y la transferencia de tecnología, especialmente en los países en desarrollo, e intensificaran los esfuerzos para proporcionar agua limpia y pura, potable, accesible y asequible y saneamiento para todos.

---

[185] Observación General No. 15 (2002), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Dice al respecto: "3. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanan del derecho a un nivel de vida adecuado, 'incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados', y son indispensables para su realización. El uso de la palabra 'incluso' indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. Además, el Comité ha reconocido anteriormente que el agua es un derecho humano amparado por el párrafo 1 del artículo 11 (véase la Observación general Nº 6 (1995). El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (párrafo 1 del artículo 12) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párrafo 1 del artículo 11). Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en primer lugar el derecho a la vida y a la dignidad humana. || 4. El derecho al agua ha sido reconocido en un gran número de documentos internacionales, tales como tratados, declaraciones y otras normas. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua". En el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño se exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante 'el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre'. || 5. El Comité se ha ocupado constantemente del derecho al agua en su examen de los informes de los Estados Partes, de conformidad con sus directrices generales revisadas sobre la forma y el contenido de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus observaciones generales."

[186] Observación General Nº 15 (2002), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Parágrafo número 12.

[187] Observación General Nº 15 (2002), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Parágrafo número 12.

6.3.1.4. El derecho constitucional al agua, entendido como "*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*",[188] ha sido protegido por la jurisprudencia constitucional, no sólo desde un ámbito individual sino también a partir de un enfoque colectivo, pues se trata de un derecho que está en cabeza de los individuos y de la comunidad. En varias oportunidades se ha puesto en consideración de esta Corporación casos en los que han sido comunidades enteras las afectadas por la contaminación o la ausencia de ese recurso hídrico indispensable para la vida humana. Si bien en un principio se aplicó la teoría de la conexidad para proteger el derecho al agua a través de la acción de tutela, a partir del año 2007 se le empezó a reconocer como un derecho social y autónomo susceptible de protección constitucional.

6.3.1.5. En una primera etapa la Corte amparó el derecho al agua a través de la acción de tutela, pero en virtud de su estrecha relación con el derecho a la vida. En algunas sentencias se estudiaron tutelas en las que se alegó por parte de los miembros de distintas comunidades la vulneración a sus derechos fundamentales como consecuencia de la ausencia o contaminación del agua.[189] Posteriormente, y con fundamento en la recomendación No. 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en virtud de la cual se reconoció que el ordenamiento jurídico interno puede ampliar el alcance del derecho al agua al momento de incorporar los instrumentos internacionales que la desarrollen, la Corte pasó a considerar el derecho al agua como uno fundamental y autónomo. Así bien, en sentencia T-270 de 2007,[190] se precisó que: *"[…] el agua potable a la luz del artículo 93 de la Constitución Política de 1991, en virtud del cual se acoge como criterio de interpretación válido la recomendación No. 15 del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, debe considerarse como un derecho social autónomo*".[191]

6.3.1.6. La jurisprudencia ha analizado casos en los que se protegió el derecho fundamental al agua de distintas comunidades que alegaron su vulneración, por cuenta de la ausencia o por la contaminación del recurso hídrico.[192] En

---

[188] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 15.

[189] Al respecto ver: Corte Constitucional, sentencias T-570 de 1992 (MP Jaime Sanín Greiffenstein), T-232 de 1993 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-539 de 1993 (MP José Gregorio Hernández), T-244 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara), T-523 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-092 de 1995 (MP Alejandro Herrera Vergara), T-379 de 1995 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-413 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-375 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-309 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra), T-410 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño) y T-1104 de 2005 (MP Jaime Araújo Rentería).

[190] Corte Constitucional, sentencia T-270 de 2007 (MP Jaime Araújo Rentería).

[191] Corte Constitucional, sentencia T-270 de 2007 (MP Jaime Araújo Rentería).

[192] Corte Constitucional, sentencias T-888 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-381 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-143 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa, AV Mauricio González Cuervo), T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa), T-616 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-220 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV Mauricio González Cuervo), T-188 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-1080 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-652 de 2013 (MP Alberto Rojas Ríos), T-256 de 2015 (MP

estas providencias se ha establecido que el agua potable constituye un derecho fundamental que hace parte del núcleo esencial del derecho a la vida en condiciones dignas cuando está destinada al consumo humano.

6.3.1.7. La Corte ha indicado que el derecho al agua es un derecho constitucional complejo que se encuentra interrelacionado con los demás derechos fundamentales, precisando en qué casos procede su protección a través de la acción de tutela y en qué casos no. Dijo al respecto:

> "(i) cuando la entidad encargada de prestar el servicio adopta la decisión de suspender el servicio de agua, dentro de las reglas establecidas y con el respeto debido a los derechos fundamentales de la persona y en especial a su mínimo vital, pues en tal caso no viola un derecho sino que cumple un deber; (ii) cuando el riesgo de las obras pendientes, inconclusas o deterioradas constituyen una amenaza que no representa un riesgo real para los derechos fundamentales de las personas; (iii) cuando se pretenda reclamaciones de carácter puramente económico, que pueden ser reclamadas por otros medios de defensa judicial, y no impliquen la afectación de derechos fundamentales; (iv) cuando no se constata que la calidad del agua a la que se accede no es adecuada para el consumo humano; (v) cuando una persona está disfrutando el servicio de agua, por medios ilícitos, reconectándose a la fuerza, y se encuentra disfrutando del goce efectivo de su derecho al agua, por ejemplo, pierde la posibilidad de reclamar su protección mediante la acción de tutela. En este caso la persona no pierde sus derechos, pero sí la posibilidad de legitimar a posteriori sus actos de hecho mediante el procedimiento constitucional de la tutela; (vi) cuando una persona pretende acceder por sus propios medios al agua disponible, pero de una forma irregular, desconociendo los procedimientos y afectando el acceso de las demás personas de la comunidad que dependen de la misma fuente de agua; (vii) cuando la afectación a la salubridad pública, como obstrucción a tuberías de alcantarillado, no afecta el mínimo vital en dignidad de las personas; en tal caso, se trata de una afectación que puede ser reclamada judicialmente, pero que no es objeto de acción de tutela".[193]

Así la jurisprudencia ha establecido que la carencia de agua para consumo humano es una situación que pone en riesgo la vida, la salud y la dignidad de las personas afectadas y, frente a ella, la acción de tutela es el mecanismo más idóneo y eficaz para su protección.[194]

Martha Victoria Sáchica Méndez, AV Luis Ernesto Vargas Silva), T-245 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

[193] Corte Constitucional, sentencia T-143 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa, AV Mauricio González Cuervo) y T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa).

[194] Corte Constitucional, sentencia T-616 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

6.3.1.8. En la sentencia C-220 de 2011[195] la Sala Plena estudió la constitucionalidad del parágrafo 1° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones"*. La relevancia de este precedente radica en que la Corte en Pleno reconoció que el derecho al agua tiene el carácter de fundamental, precisando que comparte la naturaleza de derecho individual y derecho colectivo, pues está en cabeza de los individuos y de la comunidad. Asimismo desarrolló las obligaciones del Estado como garante de la administración y uso adecuado del recurso hídrico:

> "En resumen, el Estado tiene un papel de garante de la buena administración del recurso hídrico y de la garantía del derecho al agua. El desarrollo de este rol es una tarea compleja, razón por la cual la Constitución obliga a diseñar múltiples estrategias dirigidas a garantizar el uso racional del agua, las cuales deben ser acompañadas del debido soporte técnico. Esa obligación se ha concretado en la creación de instituciones encargas de adoptar políticas ambientales y de buena utilización del agua, y de seguir, vigilar y controlar el cumplimiento de tales políticas. Esas instituciones tienen a su disposición múltiples herramientas, entre las que se destacan las económicas y cuya finalidad no es exclusivamente la obtención de recursos, sino también incentivar o desincentivar ciertas conductas".[196]

6.3.1.9. Asimismo, la jurisprudencia ha catalogado el agua como una necesidad básica, universal, inalterable y objetiva, pues es: (i) un elemento indisoluble de la existencia humana; (ii) todos requerimos de este recurso para nuestra subsistencia; (iii) nunca se logrará hacerla desaparecer, ni tampoco reducirla más allá de los topes biológicos; (iv) no tiene que ver con la percepción subjetiva del mundo o está ligado a un concepto indeterminado preestablecido, sino que se instituye como condición ineludible para cada una de las personas que integran el conglomerado social, lo cual la erige como una necesidad normativa y por tanto se constituye el fundamento del derecho fundamental al agua.[197]

6.3.1.10. En la sentencia T-256 de 2015[198] en la que se estudió la protección de este derecho a comunidades en La Guajira,[199] la Corte reiteró el carácter

---

[195] Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Mauricio González Cuervo).
[196] Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Mauricio González Cuervo).
[197] Corte Constitucional, sentencia T-188 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).
[198] Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2015 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez; AV Luis Ernesto Vargas Silva). La Corte estudió la acción de tutela instaurada por miembros de la comunidad ancestral de negros afrodescendientes de los corregimientos de Patilla y Chancleta del Municipio de Barrancas, La Guajira, contra la empresa *Carbones del Cerrejón Limited*.
[199] La Corte estudió la acción de tutela interpuesta por algunos miembros de la comunidad de negros afrodescendientes de los corregimientos de Patilla y Chancleta del Municipio de Barrancas, La Guajira, contra una empresa de carbones, como consecuencia del proceso de reubicación iniciado

fundamental del derecho al agua, identificando sus tres contenidos normativos de derecho fundamental: (i) la disponibilidad; (ii) la calidad; y (iii) la accesibilidad. Además, hizo mención a la crisis humanitaria vivida en La Guajira como consecuencia de la carencia de agua potable, concluyendo que la situación de abastecimiento de agua en esa región es crítica debido a la falta de políticas claras que den una verdadera solución a la problemática. La Sala de Revisión realizó una inspección judicial en el lugar y constató la falta de acceso a un suministro de agua en los lugares de reasentamiento por causa de la explotación minera llevada a cabo por la empresa accionada, dificultándose así, cubrir las necesidades domésticas de la comunidad y el desarrollo de las labores agrícolas, de pastoreo y cría de animales, de las cuales ésta había derivado tradicionalmente su sustento. En aquella oportunidad, la Corte concedió el amparo constitucional invocado y, entre otras cosas, le ordenó a la alcaldía municipal correspondiente y a Aguas del Sur de La Guajira S.A. E.S.P. adoptar las medidas transitorias, adecuadas y necesarias para asegurar un mínimo de acceso, disponibilidad y calidad de agua potable para los miembros de las comunidades accionantes, mientras se surtía el proceso de consulta previa. Las órdenes tendientes a adoptar medidas definitivas a favor de todas las comunidades indígenas y tribales que habitan en el sur del Departamento de La Guajira, fueron dirigidas a la Gobernación de La Guajira, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6.3.1.11. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala nota que el derecho fundamental al agua potable es uno de los ejes temáticos del caso de los niños y niñas de las comunidades wayúu. Este derecho está intrínsecamente relacionado con los demás derechos que se alegan vulnerados, como lo son la alimentación y la salud, en tanto el agua constituye una fuente de vida que permita a las personas mantener niveles de bienestar mínimos. Esto hace, precisamente, que su protección sea procedente a través de la acción de tutela y no a través de una acción colectiva o popular, pues no es la faceta colectiva la que se protege en este asunto. En efecto, es uno de los casos en los que más claramente se ve la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos fundamentales. No existe duda que sin el acceso al agua las poblaciones, además de no poder tomar líquido, tampoco pueden cocinar, y en consecuencia, tampoco subsistir. Debe ser agua con calidad de consumo, pues sin un alimento seguro, su salud se deteriora a tal punto que puede llevarlas a la muerte.[200] Así, se ha determinado que el riesgo de inseguridad alimentaria

---

debido a la explotación carbonífera a cielo abierto. Los accionantes alegaron, entre otras cosas, que en el lugar donde fueron reubicados se presentaron dificultades debido a "la carencia del servicio de agua, la ausencia de todos los componentes esenciales del derecho vital al agua, como son, la accesibilidad, la disponibilidad y calidad". Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2015 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez; AV Luis Ernesto Vargas Silva).

[200] La Defensoría del Pueblo fija esta interrelación en su informe de 2014, en el que afirma que "el pueblo indígena Wayúu afronta graves problemas de seguridad alimentaria y escases de agua generada por los intensos veranos y el cambio climático regional que aunado a la complejidad geográfica, cultural y social de la región y la deficiente atención en salud, estas situaciones han desencadenado altas tasas de morbimortalidad infantil asociada con problemas de desnutrición".

aumenta en las temporadas secas o de bajas lluvias, en las que las comunidades no cuentan con fuentes hídricas.[201] Como se mostrará posteriormente, el contexto de las comunidades wayuú evidencia lo crucial que es la garantía efectiva del acceso al agua. Son comunidades étnicas tradicionales en condiciones desérticas, alejadas unas de las otras, enfrentando fuertes retos ambientales, políticos y sociales, situación que no les permite soportar ser *"los últimos en la fila"*.[202]

6.3.2. Situación de disponibilidad de agua potable

6.3.2.1. Las comunidades wayúu sufren de manera generalizada una carencia de agua potable. Esta situación tiene al menos dos causas significativas, (i) el entorno ambiental que ha sufrido periodos extensos de sequía que secan los pozos naturales y (ii) una omisión de parte de las autoridades competentes para proveer un servicio sostenible de suministro de agua potable.

6.3.2.2. La Defensoría del Pueblo pone de presente las causas de la falta de agua potable que sufren las comunidades wayúu:

> "El fenómeno de aumento de la temperatura media global de la atmósfera terrestre y de los océanos, ha afectado de manera desproporcionada a la población indígena wayúu que habita particularmente en la Alta Guajira (están distribuidos en zonas rurales desérticas, agrupados en rancherías y en viviendas rústicas las cuales no cuentan con servicios de agua potable, ni alcantarillado […] la ausencia de lluvias y la sequía de los jagüeyes agrava los problemas de alimentación […] Si bien la necesidad básica insatisfecha más apremiante para estas comunidades es la consecución y el acceso al agua potable, esta situación no responde únicamente al aumento de las temperaturas y al descenso en las lluvias, pues el Estado desde el nivel central y desde los entes descentralizados tiene responsabilidad […] ausencia de políticas públicas claras para el acceso y disfrute de

---

[201] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218.

[202] Así lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia T-418 de 2010, en la cual señaló: "(ii) Toda persona tiene derecho a que la Administración atienda adecuadamente su petición de acceder al servicio de agua, y a que, por lo menos, exista un plan que asegure, progresivamente, el goce efectivo de esta dimensión del derecho al agua. Esta dimensión positiva del derecho al agua supone, por lo menos (*) contar con un plan, (**) que permita, progresivamente, el goce efectivo del derecho, y (***) que posibilite la participación de los afectados en el diseño, ejecución y evaluación de dicho plan, en este caso en los términos de las leyes vigentes que desarrollan la Constitución en este ámbito. (iii) Las personas que habitan en el sector rural y tienen limitados recursos económicos, tienen derecho a ser protegidas especialmente, asegurándoles que no sean '*los últimos de la fila*' en acceder al agua potable. (iv) Mientras se implementa el plan que asegure el goce efectivo de los derechos a los accionantes, deberán adoptarse medidas paliativas que aseguren algún mínimo acceso de supervivencia a agua potable. (v) Se viola el derecho al agua de una persona, al emplear los trámites y procedimientos ante la administración como obstáculos para impedirle acceder al servicio de agua. (vi) Reconocer que se desconoce un derecho constitucional no es una razón que pueda ser usada como justificación para desconocer otro derecho constitucional."

servicio públicos básicos, acordes a las realidades territoriales de estas comunidades"[203]

En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo estableció la necesidad de implementar medidas de contingencia para la provisión de agua como *"pozos profundos y rehabilitación de jagüeyes reservorios existentes"*. Sin duda la seguridad alimentaria de las comunidades depende esencialmente del acceso al agua, pues es con ella que se puede hacer pastoreo y cultivos de pancoger, actividades que constituyen el sustento básico. La afectación de sus fuentes de alimentación por falta de agua también la registró Oxfam en su informe, organización que expresó que "*la escasa disponibilidad de agua para el consumo humano y animal, y la ausencia o deterioro de los micro-acueductos, pozos, molinos y plantas desalinizadoras actúan como factores agravantes considerables: muchos jagüeyes se han secado, y las mujeres, los niños y niñas, a cargo del aprovisionamiento de agua para el hogar, demoran más de 1 hora en llegar a la fuente de agua más cercana que, en muchos casos, se encuentra contaminada o contiene agua salobre."*[204]

6.3.2.3. Las zonas más afectadas por la falta de disponibilidad del recurso hídrico son la media y alta Guajira, donde predomina la población indígena y no existe ningún cuerpo de agua parecido a un río o lago suficiente para abastecer a la población. Lo que se encuentra en esta área son los arroyos, los cuales solo permanecen llenos en temporada de lluvias. Oxfam ha registrado que el agua salobre, que no es apta para el consumo humano, es utilizada para las actividades diarias, como el aseo doméstico y personal, mientras que el agua desalinizada, se reparte en carro tanques o carros cisternas que llegan a puntos céntricos a los que llegan las personas, sin embargo, *"el suministro de agua con carro tanques en la Alta Guajira, es infortunadamente de escaso cubrimiento, ocasional, y es susceptible de verse sujeto a presiones de diversa índole"*.[205] La Corte confirmó esta apreciación sobre el carácter esporádico del suministro de agua durante su visita a La Guajira , en particular durante la audiencia pública en la comunidad de Zucaramana y la inspección judicial de Casa Azul en el municipio de Manaure.

6.3.2.4. Las cifras de cobertura del servicio público de agua potable y saneamiento básico en las áreas urbanas del departamento de La Guajira son inferiores al promedio nacional (97% en acueducto y 91% en alcantarillado). Según el censo de 2005 del Departamento Nacional de Estadística la cobertura alcanza el 87% en acueducto y 71% en alcantarillado.[206] Solo los municipios de El Molino, Riohacha y Maicao contaron con suministro de agua apta para

[203] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 268-290.
[204] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1219.
[205] Oxfam. "Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables de la Alta Guajira". Diciembre de 2014.
[206] Documento CONPES 3883. "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008". 21 de febrero de 2017. Fl. 37.

el consumo humano en el año 2015. En relación con las zonas rurales, el departamento presenta bajas coberturas en acueducto y alcantarillado (22% y 7% respectivamente), lo que contrasta con el promedio nacional (73% y 70% respectivamente).

6.3.2.5. Por su parte, en el estudio allegado por el Sistema de Fundaciones Cerrejón se registra que más del 90% de las comunidades indígenas en los municipios de Albania, Maicao, Manaure y Uribia tienen necesidades básicas insatisfechas. Entre estas se reporta 95.6% sin servicio sanitario, 97.7% sin servicio de electricidad ni acueducto, 100% sin alcantarillado y 99.8% sin servicio de gas.[207] Con fundamento en el Plan de Desarrollo departamental de La Guajira 2016-2019, la Fundación Cerrejón, observa que las poblaciones rurales dispersas de la alta y media Guajira son quienes más sufren de acceso a fuentes de agua suficientes para el consumo y sus actividades diarias. El informe pone de presente que las fuentes del recurso hídrico suelen ser tres principales: las aguas lluvias –el jagüey-,[208] las aguas subterráneas y las aguas de mar. Al respecto precisa que es esencial evaluar las estrategias de distribución del agua, toda vez que existen dos retos: (i) la alta dispersión de las comunidades y (ii) la falta de vías de acceso adecuadas.

6.3.2.6. Algunos miembros de las comunidades indígenas en el corregimiento de Tawaira manifestaron que su principal fuente de agua son los jagüeyes, los cuales se definen como *"reservorios de agua superficial de diferentes tamaños expuesto a la intemperie, que sufren de procesos de degradación por las actividades humanas (pastoreo y residuos sólidos), también naturales como la sedimentación. Estas condiciones afectan profundamente la calidad del agua",*[209] pues no es apta para el consumo humano y afecta la salud de los niños cuando la beben. Resaltó que las comunidades wayúu se han abastecido de los jagüeyes desde tiempos ancestrales, pero aclarando que el gobierno del General Rojas Pinilla *"contribuyó mucho a la solución de abastecimiento de agua […] a través de la construcción de varios jagüeyes de gran tamaño"*. Sin embargo, afirmó que estos jagüeyes no contaron con un plan de sostenibilidad y muchos están sin funcionamiento actualmente. Las comunidades wayúu pusieron de presente en las audiencias públicas que los sistemas de almacenamiento de agua y los arroyos de los que se proveían se

---

[207] Intervención de la Directora Ejecutiva del Sistema de Fundaciones Cerrejón (Cuaderno No. 5, folios 1182-1192). El Programa Mundial de Alimentos reportó a esta Corporación en su intervención que "cerca de un 45% de la población del departamento es indígena, el 7.5% son población negra y/o afrocolombianos. Se calcula que el 45.2% del total de la población del departamento vive en las zonas rurales y el 54.8% en las cabeceras de 15 municipios. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) promedio en las zonas rurales del departamento es del 88.2% y en las cabeceras municipales de poco más de 37%". Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1208.

[208] Muchos de los informes allegados en sede de revisión, como el del Programa Mundial de Alimentos, establecen que los estadios de caída de lluvias son muy inestables, pues son susceptibles de tener periodos muy largos de sequía como el que se tuvo hasta principios de 2016, que cumplió casi 4 años de muy pocas lluvias lo que afectó notablemente el acceso al agua de las comunidades indígenas.

[209] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3346.

encuentran secos y no han contado con acceso al agua potable. Por tanto, consideran necesario que el Estado promueva un plan de choque en el que se identifiquen las cusas estructurales de la falta de agua.

6.3.2.7. La Federación de Asociaciones de Autoridades Tradicionales Wayúu manifestó que muchas veces las autoridades construyen pozos de agua que tienen baja cobertura toda vez que no vienen acompañados con la construcción de redes de distribución, como carro-tanques. Pusieron como ejemplo el pozo en Winpiraren en el municipio de Manaure, el cual solo tiene como beneficiarios un colegio y seis viviendas pero ignora que existen casi 90 familias alrededor. Afirmaron también que en el territorio es muy común observar pozos profundos y molinos deteriorados desde hace muchos años.

6.3.2.8. Los *pütchipü* de la Zona Norte consideran que la falta de agua potable, debido a las sequías y a la dificultad de transportar agua de los puntos de abastecimiento hasta las comunidades, es un factor determinante en la crisis de hambre de La Guajira. La Corte coincide con este análisis y constata que, debido a la falta de disponibilidad de agua, los niños y niñas del pueblo Wayúu están sufriendo una vulneración generalizada de su derecho fundamental al agua y, además, como consecuencia del mismo, de sus derechos fundamentales a la alimentación y a la salud.

6.3.3. Conclusión sobre vulneración del derecho al agua

Las comunidades wayúu, en especial las ubicadas en la Alta Guajira, sufren una vulneración grave y persistente de su derecho al agua, en especial en relación con las dimensiones de *disponibilidad* y *accesibilidad*. En efecto, un número importante de comunidades no cuentan con fuentes de agua potable, y quienes cuentan con ellas tienen dificultades importantes para acceder a ellas. La ausencia de agua potable incide de manera decisiva en los problemas de desnutrición de los niños y niñas wayúu. Sin agua potable disponible, accesible y de calidad, ningún esfuerzo de alimentación o de atención en salud podrá solucionar la crisis de muertes de niños y niñas en La Guajira.

6.4. Derecho a la alimentación

6.4.1. Contenido del derecho a la alimentación

6.4.1.1. El derecho fundamental a la alimentación es mencionado por la Constitución Política en los artículos 43 (la protección a la mujer en estado de embarazo), 44 (el derecho a la alimentación equilibrada de los niños y niñas) y como protección especial a la producción alimentaria y los deberes del Estado para lograrlo, los artículos 64, 65, 66, 78, y 81. Estas disposiciones establecen (i) el acceso progresivo a la propiedad de trabajadores agrarios y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, comunicaciones, comercialización de productos, entre otros, con el fin de mejorar su ingresos y calidad de vida, (ii) la protección especial a la producción de alimentos,

dándose prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, así como la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, (iii) la necesidad de que los créditos agropecuarios tengan en cuenta los ciclos de cosechas y calamidades ambientales, (iv) la regulación en el control de la calidad de bienes y servicios y (v) el deber del Estado de planificar el aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando su desarrollo sostenible, su conservación, su restauración o sustitución.

6.4.1.2. Por su parte, en el ámbito del derecho internacional, el derecho a la alimentación ha sido reconocido en varios instrumentos, así como desarrollado por mecanismos de protección de derechos humanos.[210] En el Sistema Universal, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), en su artículo 11.1 consagra el deber de los Estados de reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación y el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre. Para cumplir con este objetivo los Estados deben mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos y asegurar una distribución equitativa de los alimentos en relación con las necesidades. El Comité del Pacto desarrolló los contenidos de este artículo en relación con el derecho a la alimentación mediante la Observación General No. 12, en la cual establece los contenidos mínimos del derecho a la alimentación adecuada: la disponibilidad y la accesibilidad.

6.4.1.3. En relación con la disponibilidad, "*se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda*".[211] La accesibilidad hace referencia a que los individuos tengan acceso a alimentos adecuados, tanto en términos económicos como físicos. Tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso sostenible a ellos, están determinados, entre otros factores, por las condiciones de sostenibilidad ambiental, las cuales se garantizan ante la existencia de una gestión pública y comunitaria prudente de los recursos que aseguren la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras. Esto último hace referencia a uno de los contenidos que tiene el derecho a la alimentación, y es el de la

[210] La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (preámbulo), la Convención sobre Derechos del Niño de 1989 (artículos 6 y 24), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 (artículo 28), el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de "San Salvador" de 1988 (artículo 12), entre otros. Sobre el derecho a la alimentación concretamente, pueden mencionarse los siguientes: Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, la Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966, la Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las Directrices Voluntarias de la FAO de 2004.

[211] ONU. Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 12 (1999).

seguridad alimentaria. Este concepto, proveniente de las demandas de la sociedad civil,[212] entraña una garantía para las generaciones futuras de contar con los recursos naturales necesarios que garanticen una alimentación adecuada.

6.4.1.4. Igualmente el Comité resalta que los Estados deben respetar las formas tradicionales de alimentación. El que los alimentos *"deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles"*.[213]

6.4.1.5. Las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria son los mismos que para todo derecho humano. La primera, se dirige al deber de adoptar medidas para lograr progresivamente el acceso mínimo de alimentos esenciales suficientes y nutritivamente adecuados para proteger a las personas del hambre. La segunda obligación es la de respetar, la cual implica que los Estados no tomen medidas de ningún tipo que tengan como resultado impedir el acceso libre y adecuado a la alimentación. La tercera obligación, es la de proteger, la cual requiere adoptar medidas para velar que los particulares o empresas no priven a las personas del acceso a los alimentos. La cuarta obligación es de realizar o facilitar, según la cual *"el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria"*.[214] La quinta obligación es la de hacer efectivo el derecho, es decir, que cuando un individuo o grupo de población sea incapaz de autoabastecerse por sus propios medios por distintas razones, los Estados tienen la obligación de realizar o hacer efectivo ese derecho de forma directa. De manera que algunas obligaciones implican acciones inmediatas y otras a largo plazo, sin embargo el Comité aclara cuándo se incurre en una violación al derecho a la alimentación adecuada:

> "El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por

[212] Para el efecto, puede verse la sentencia T-348 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en la cual se hace una referencia a los conceptos sobre "seguridad alimentaria" y "soberanía alimentaria".
[213] ONU. Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 12 (1999).
[214] ONU. Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 12 (1999).

> sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas."[215]

6.4.1.6. El cumplimiento de estas obligaciones, según el Comité, exige aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y la nutrición, con observancia de los derechos humanos, objetivos y la formulación de políticas e indicadores correspondientes. Además, deben preverse recursos disponibles para cumplir los objetivos formulados y establecer la forma más eficaz de aprovecharlos teniendo en cuenta los costos.

6.4.1.7. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación ha afirmado que es "*el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna*".[216]

6.4.1.8. El derecho a la seguridad alimentaria implica el derecho de consumir comida saludable que cumpla con los estándares de nutrición adecuados. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO-, junto con la Organización Mundial de la Salud, en el marco de la segunda conferencia internacional de nutrición en el año 2014, emitió la Declaración de Roma sobre Nutrición. Este documento, además de reconocer las innumerables causas de la malnutrición en la población mundial, reconoce que los cambios climáticos y ambientales tienen un impacto en la dieta de las personas. Establece que la seguridad alimentaria y la nutrición se han visto afectados por los impactos del cambio climático, en particular, sobre la cantidad, calidad y diversidad de la comida producida.[217]

6.4.1.9. En el caso concreto de los pueblos indígenas, la relación especial que tienen con el territorio donde se asientan, no solo se dirige a proteger el lugar de sus ancestros y su pueblo, sino también el lugar que los alimenta a través de sus siembras y cultivos tradicionales. La FAO ha establecido que la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas no se limita a satisfacer sus necesidades básicas, sino que se deben considerar sus dimensiones culturales, Así, el componente de la *aceptabilidad cultural* del derecho a la alimentación adquiere una verdadera importancia, pues a través de la comida que consumen los miembros de comunidades indígenas, ellos mantienen su identidad y

---

[215] ONU. Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 12 (1999).
[216] "El Derecho a la Alimentación Adecuada". Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. Folleto Informativo No. 34. (2010).
[217] Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Disponible en: http://www.fao.org/3/a-ml542e.pdf

cosmovisión cultural.[218] Lo anterior, también involucra el respeto de la libre determinación de los pueblos indígenas, quienes definen sus propias fuentes de su adecuada alimentación y los medios de producirla. La realización del derecho a la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas implica la observancia de los principios a la participación, no discriminación, responsabilidad, transparencia y dignidad humana. De esa forma, no puede garantizarse como un derecho individual sino colectivo que debe atender como mínimo al cumplimiento de las siguientes obligaciones estatales: (i) el respeto de los derechos a la cultura, libre determinación y territorios y recursos naturales del pueblo indígena, (ii) la protección de las actividades u oficios tradicionales para obtener la comida y (iii) el deber de proveer la comida mínima esencial acorde con la dieta y la cultura del pueblo indígena.[219]

6.4.1.10. Con base en lo anterior, cuando el Estado adopta medidas para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas, no puede ignorar que los valores culturales son transversales a los hábitos alimenticios, y por tanto deberá entablar espacios de diálogo con las comunidades indígenas involucradas con el fin de que los planes y programas que se implementen sean respetuosos de sus prácticas tradicionales y su alimentación.

6.4.1.11. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pocas veces ha tenido la oportunidad de analizar el derecho a la alimentación en casos de comunidades indígenas. El derecho a la alimentación en la jurisprudencia se ha concentrado mayoritariamente en temas como, la ayuda

---

[218] FAO. "The Right of adequate food and indigenous people. How can the right to food benefit indigenous people". Disponible en: http://www.fao.org/docrep/016/ap552e/ap552e.pdf El texto afirma que la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas, al considerarse su dimensión cultural, debe verse como algo más profundo, que de una mera satisfacción de necesidades físicas. El componente de la "aceptabilidad cultural" del derecho a la alimentación adquiere una importancia esencial en el caso de los pueblos indígenas. La cultura es un aspecto esencial cuando se analiza el derecho a la alimentación de las comunidades étnicas, porque es indispensable comprender la comida conforme a sus usos, identidades y costumbres. Los pueblos indígenas todavía tienen prácticas tradicionales colectivas e individuales que se concentran en actividades de pastoreo, agricultura, caza, pesca, entre otras. Estas actividades representan –además de ser su fuente de alimento y subsistencia- un aspecto relevante en su identidad cultural. Por tanto, es importante tener en cuenta, que muchos pueblos indígenas entienden el derecho a la alimentación con un derecho colectivo.

[219] FAO. "The Right of adequate food and indigenous people. How can the right to food benefit indigenous people". Disponible en: http://www.fao.org/docrep/016/ap552e/ap552e.pdf El mismo documento resalta la Declaración de Atlitán, documento en el que se recogen estos estándares. Se afirma que esta Declaración es la más comprensiva y conocida sobre el derecho a la alimentación de los pueblos indígenas. Está dividido en cuatro partes: (i) la declaración en sí misma sobre el reconocimiento de este derecho a los pueblos indígenas, (ii) una lista sobre los obstáculos que existen para lograr la seguridad alimentaria de estos pueblos, (iii) una lista sobre los obstáculos para lograr la garantía de la soberanía alimentaria, y (iv) unas recomedaciones en relación sobre las acciones que deben tomarse para alcanzar el goce efectivo del derecho a la alimentación de los pueblos indígenas. La Declaración resalta la importancia de garantizar el derecho a la alimentación como un derecho de naturaleza colectiva que debe observarse a la luz de la libre autodeterminación.

humanitaria de emergencia de la población desplazada,[220] la obligación alimentaria en el núcleo familiar,[221] el derecho a la alimentación digna de los reclusos,[222] la garantía del derecho a la alimentación en planteles educativos municipales[223] y gastos de alimentación en traslados de las EPS,[224] entre otros. Sin embargo, se hará referencia a las sentencias más relevantes y que son aplicables al caso que se estudia en esta ocasión.

6.4.1.12. En la sentencia T-605 de 1992,[225] la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por los presidentes de la Junta de Acción Comunal de la vereda de Mendiguaca (municipio de Santa Marta) y del Comité de Pescadores de la Poza contra un particular, por prohibirle a los habitantes de la vereda el acceso al predio denominado Playa Rica, cuya base de subsistencia era la actividad pesquera ejercida en forma artesanal.[226] La Corte se refirió a la situación de los pescadores artesanales en Colombia, indicando que hoy en día es una de las actividades productivas más deprimidas y marginadas de la economía del país, a pesar de "*generar un alimento rico en proteínas y minerales relativamente barato y sustentar en gran medida el consumo per capita nacional*".[227] Se reconoció que la pesca a pequeña escala es ejercida por diferentes grupos étnicos y culturales en las orillas de los océanos, en las riberas de los ríos y en las márgenes de las ciénagas, quienes se ven afectados por la contaminación de las aguas, las trabas de los propietarios ribereños y la desecación de las ciénagas con destino a la ganadería y agricultura. Los pescadores artesanales colombianos suelen ser de los grupos más pobres y con menor capacidad de generar ingresos. Al entender que la pesca era el único medio de sustento, y dada la situación de indefensión de los accionantes, la Corte consideró que el accionado amenazó los derechos a la vida, a la paz y al trabajo de los miembros de la comunidad de Mendiguaca, por lo que le ordenó cesar en su decisión de prohibir a los pescadores de la zona la utilización del camino al mar que atraviesa el predio Playa Rica.

---

[220] Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), entre muchas otras que desarrollan la línea de protección especial a la población desplazada, como la sentencia T-367 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa).
[221] Corte Constitucional, sentencias T-049 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-212 de 2002 (MP Jaime Araújo Rentería), entre otras.
[222] Corte Constitucional, sentencias T-714 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-718 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo), y T-391 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras.
[223] Corte Constitucional, sentencia T-273 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa).
[224] Corte Constitucional, sentencias T-036 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y T-029 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
[225] Corte Constitucional, sentencia T-605 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).
[226] La Corte consideró que: "El conflicto de intereses entre particulares puede adquirir importancia constitucional y justificar la intervención del Estado si las dimensiones y características del conflicto vulneran o amenazan derechos fundamentales. El enfrentamiento entre el propietario o poseedor de la finca "Playa Rica" y los pescadores de Mendiguaca por el acceso al mar no plantea simplemente una controversia civil en torno a una servidumbre de paso. Pone de presente el creciente y progresivo desplazamiento de los originales habitantes de las zonas costeras del mar caribe colombiano por parte de la industria hotelera". (Corte Constitucional, sentencia T-605 de 1992, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).
[227] Corte Constitucional, Sentencia T-605 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

6.4.1.13. En la sentencia T-049 de 1995,[228] la Corte revisó la acción de tutela interpuesta por la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y de la Familia contra el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, en la cual se solicitó el amparo constitucional a favor de algunos niños en situación de discapacidad que estaban a cargo de unos establecimientos de beneficencia, a causa de la mala atención que se les había estado brindado. Según un informe remitido por la Procuraduría, los menores estaban en estado de desnutrición, no contaban con los elementos de aseo necesarios y no recibían suficiente atención médica y psicológica. Frente a la alimentación equilibrada, se reconoció que en virtud del artículo 44 Superior,[229] este es un derecho fundamental de todos los niños y todas las niñas, comprobándose que en el caso concreto existía desnutrición de la totalidad de los infantes. La Corte confirmó la sentencia de instancia que había amparado los derechos de los menores y en la que se ordenó la reubicación de los niños, la adecuación de los Pabellones y la destinación del personal médico y administrativo necesario, entre otras cosas.

6.4.1.14. En la sentencia C-262 de 1996[230] la Corte revisó la Ley 243 de 1995 "*Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales –UPOV*". En esta providencia se estableció la obligación del Estado de promover la actividad científica para fomentar y mejorar la producción de alimentos y la protección de la propiedad intelectual sobre obtenciones vegetales como derecho colectivo de las comunidades étnicas, para garantizar su soberanía y sostenibilidad alimentaria. Se consideró que era necesario proteger las prácticas tradicionales de producción de los grupos minoritarios por la relación que existe entre ellos y los recursos naturales con los que ejercen su oficio. En efecto, se señaló que la intervención sobre las especies vegetales que los grupos étnicos explotan a través de sus métodos de producción, puede producir efectos negativos como la desintegración cultural, la desnutrición, la insatisfacción de las necesidades médicas y de salud, y en general la amenaza a la supervivencia de la población. La Corte resaltó la relación de subsistencia que tienen las comunidades étnicas y campesinas con los recursos naturales y llamó la atención sobre la necesidad de que en los proyectos o decisiones sobre desarrollo sostenible, se dé prevalencia a los intereses de estas comunidades

[228] Corte Constitucional, sentencia T049 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero).
[229] Constitución Política, Artículo 44. "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".
[230] Corte Constitucional, sentencia C-262 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente.

6.4.1.15. En la sentencia T-574 de 1996,[231] la Corte conoció sobre la acción de tutela interpuesta por una comunidad de pescadores de Salahonda, en el sector La Playa, en el Departamento de Nariño, que alegaban la vulneración de sus derechos a la libertad de oficio y a la ecología marítima, debido a las consecuencias perjudiciales que se generaron por el vertimiento de petróleo en las aguas donde desarrollaban su oficio de pesca, causado por la falta de mantenimiento de unas mangueras submarinas de propiedad de la empresa Ecopetrol S.A. En aquella oportunidad se evidenció que la comunidad efectuaba como única labor de subsistencia la pesca, por lo que el derecho a la alimentación y el oficio de los pescadores se encontraban en riesgo inminente. La Corte consideró que el Estado debía garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que pudieran afectar el medio ambiente, con fundamento en su deber constitucional de proteger la diversidad e integridad ecológica y social. Con base en estas consideraciones, se tutelaron los derechos fundamentales a la libertad de oficio y al medio ambiente de los pescadores, y en consecuencia se ordenó a Ecopetrol efectuar un monitoreo en el sector del vertimiento para superar sus efectos, además se exigió que dicho monitoreo fuera realizado por una *comisión interinstitucional* en la que estuvieran los representantes de los pescadores de Salahonda, paralelamente se ordenó a las entidades estatales tomar las medidas necesarias para mitigar los efectos del derrame del crudo.

6.4.1.16. En la sentencia T-652 de 1998[232] la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por la Comunidad Embera-Katío del Alto Sinú por la afectación a su mínimo vital, como consecuencia de la construcción de las obras civiles de la hidroeléctrica Urrá I sobre los ríos que le servían de sistema de comunicación y de fuente de alimento. La Corte evidenció que la economía tradicional de subsistencia de esta comunidad se vio afectada por la obra teniendo en cuenta que se les hizo imposible conservar la economía de caza, recolecta y cultivos itinerantes que le permitió sobrevivir durante siglos, viéndose forzada a incorporarse en la economía de mercado para garantizar su supervivencia. Paradójicamente, su capacidad de comercio, se encontraba limitada por la legislación ambiental que les prohibía ejercer actividades agrarias debido a la superposición de sus tierras con el parque nacional natural.[233] En este sentido la Corte amparó los derechos fundamentales a la

---

[231] Corte Constitucional, sentencia T-574 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero).
[232] Corte Constitucional, sentencia T-652 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz).
[233] "La pesca cotidiana, que de manera gratuita enriquecía la dieta embera con proteínas y grasas de origen animal, se hizo improductiva y no podrá volverse a practicar hasta después de una década o más; la caza, práctica esporádica y complementaria, no tiene objeto en los terrenos deforestados de Iwagadó y requiere de largos desplazamientos en Karagabí, a más de ser insuficiente para compensar la pérdida del pescado; la entresaca de madera está prohibida, y la rotación de cultivos seriamente restringida con la superposición de las tierras de los actuales resguardos con el Parque Nacional Natural; adicionalmente, con la inundación de la presa perderán las vegas aluviales que les permitían obtener al menos dos ricas cosechas al año; las corrientes que les permitían transportarse

supervivencia, a la integridad étnica, cultural, social y económica, a la participación y al debido proceso del pueblo Embera- Katío del Alto Sinú, ordenando a las autoridades competentes iniciar un proceso de concertación tendiente a fijar el régimen especial aplicable al área de terreno en la que están superpuestos el Parque Nacional Natural del Paramillo y los resguardos indígenas. Adicionalmente, y para efectos de garantizar la supervivencia del pueblo, se ordenó a la empresa dueña del proyecto que iniciara un proceso de concertación para determinar el monto de financiación a su cargo para ejecutar el plan destinado a lograr que las prácticas tradicionales de recolección y caza pudieran ser reemplazadas en la cultura del pueblo indígena, por las prácticas productivas compatibles con la función ecológica de su propiedad colectiva sobre las tierras del resguardo.

6.4.1.17. En la sentencia T-693 de 2011[234] la Corte estudió si el derecho a la consulta previa del pueblo indígena Achagua Piapoco fue vulnerado por el Ministerio del Interior y de Justicia al no certificar la presencia de la comunidad en el área de influencia del proyecto Oleoducto de los Llanos y por la empresa contratista al no realizar una consulta previa a su ejecución. La Corte reconoció la íntima relación entre el derecho al territorio con otros derechos de los pueblos indígenas y tribales como los derechos a la identidad étnica y cultural, la autodeterminación, la propiedad colectiva, la consulta previa, la alimentación adecuada, la vivienda digna, el ambiente sano, el agua y la educación.[235] Al respecto precisó que la protección de áreas protegidas por importancia ecológica para las comunidades indígenas, "*también recae sobre zonas […] utilizadas para la preservación de sus prácticas ancestrales e incluso, sobre aquellas relacionadas con su subsistencia, es decir, territorios en los que sus integrantes se dedican a la caza, siembra y recolección conforme a sus usos y costumbres. Lo anterior, toda vez que se encuentra comprometido no solo el derecho al medio ambiente sino también a la soberanía alimentaria"*. En esta sentencia se ampararon los derechos fundamentales invocados y se ordenó a las entidades accionadas realizar una consulta a las autoridades de la comunidad indígena con la finalidad de adoptar medidas de compensación cultural por los impactos del proyecto.

6.4.1.18. En la sentencia T-348 de 2012[236] la Corte se pronunció sobre la presunta vulneración al derecho fundamental a la consulta previa por parte del Consorcio Vía al Mar, al omitir brindarle a una comunidad pesquera un

---

serán reemplazadas por aguas quietas; los referentes geográficos conocidos por todos y los sitios sagrados relacionados con rápidos y estrechos del río ya no van a estar allí cuando se inunde la presa". Corte Constitucional, Sentencia T-652 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz).

[234] Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[235] "La Sala se permite recordar que para la comunidad Achagua, como sus miembros manifestaron durante la inspección judicial, el territorio es un elemento fundamental de su identidad y cohesión social, pues está ligado íntimamente a su memoria histórica y, además, de él depende la supervivencia de la comunidad no solamente desde el punto de vista económico –ya que de allí obtienen el alimento y el sustento de las familias, sino también desde el punto de vista cultural y social". (Corte Constitucional, Sentencia T-693 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[236] Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

espacio de participación y concertación previo a la construcción del proyecto "Anillo Vial- Malecón del Barrio Crespo". En aquella oportunidad, la Corte se refirió al derecho a la alimentación y al concepto de soberanía alimentaria, teniendo en cuenta que la pesca representa para estas comunidades una fuente de alimentación. Al respecto se puso de manifiesto la importancia de proteger las economías tradicionales de subsistencia, dado que las comunidades que las practican aseguran su mínimo vital y el alimento de sus familias, a través de su ejercicio. En este sentido se reconoció que las comunidades de pescadores artesanales deben ser "especialmente escuchadas" en los proyectos de infraestructura que afectan el espacio donde ejercen su oficio, considerando que el área del mar o la playa donde pescan es su *espacio vital* y está ligado con la soberanía alimentaria que sobre estas áreas ejercen. En consecuencia se ordenó al Consorcio Vía al Mar y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizar las reuniones necesarias para garantizar el derecho a la participación de la Asociación de Pescadores de Comfenalco y se les exhortó para que en el futuro garanticen espacios de participación cuando las obras a ejecutar afecten o puedan afectar las zonas marítimas o playas donde las comunidades dependan de la actividad pesquera.

6.4.1.19. En la sentencia C-644 de 2012[237] la Corte revisó la Ley 1450 de 2011 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*". Los demandantes consideraron que las disposiciones legales acusadas que levantaban las restricciones a enajenaciones de tierras originalmente baldías o adquiridas con subsidios integrales, vulneran el mandato constitucional de especial protección del Estado a la producción de alimentos. La Corte resaltó la importancia de relacionar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios al reconocimiento del derecho a la alimentación, concluyendo que el campo debe ser entendido como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, y como herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social. Finalmente se consideró que los artículos de la ley acusados eran inexequibles al ser especialmente regresivos respecto del derecho de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo, es decir, del derecho a acceder en condiciones dignas a las fuentes de actividad económica agroindustrial para asegurar su subsistencia.

6.4.1.20. En la sentencia T-606 de 2015[238] la Corte se preguntó cómo debía resolverse la tensión originada entre el derecho al trabajo de los pescadores y comunidades que ancestralmente utilizaban los ecosistemas del Tayrona y el deber de protección constitucional de los Parques Nacionales Naturales. Ello a propósito del decomiso de los implementos de pesca pertenecientes a la Cooperativa de Pescadores de Barlovento por parte de la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales, al haber sido hallados

[237] Corte Constitucional, sentencia T-644 de 2012 (MP Adriana María Guillén Arango, SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SV Mauricio González Cuervo, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV Humberto Antonio Sierra Porto).
[238] Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

pescando en el Parque Natural Tayrona, en donde se encuentra prohibida esa actividad. La Corte destacó la importancia de la pesca artesanal para los pueblos indígenas que obtienen sus alimentos en las cuencas hidrográficas del país y reconoció que la pesca es una de las actividades agropecuarias que más aporta a la seguridad alimentaria, pues existe una amplia población que depende del sustento diario a través de la pesca de pequeña escala o artesanal. Consideró que el derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible está atado al reconocimiento y a la protección especial de los derechos de las comunidades a trabajar y subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran, y sobre el que garantizan su derecho a la alimentación. Finalmente concluyó que la prohibición de ejercer la pesca artesanal en el parque Tayrona no es una medida desproporcionada ni arbitraria, pues propende por proteger a las especies marítimas que habitan en esa área; sin embargo, ello no exime a las autoridades competentes de adelantar diversas medidas para garantizar una adecuada compensación a las comunidades ancestrales que obtenían su sustento del ecosistema en cuestión. En consecuencia la Corte ordenó a la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, a la Gobernación del Magdalena y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizar un plan de compensación que garantice a los pescadores artesanales del Parque Nacional Natural Tayrona la satisfacción de sus derechos fundamentales al trabajo, soberanía alimentaria y mínimo vital.

6.4.1.21. En la sentencia T-445 de 2016[239] la Corte se planteó si los entes municipales, a través de una consulta popular y haciendo uso de su competencia para regular el uso del suelo y garantizar un ambiente sano, pueden prohibir o excluir la actividad minera del territorio. Al respecto la Corte hizo énfasis en los efectos que tiene la actividad minera sobre la seguridad alimentaria, indicando que se ha demostrado que para su ejercicio, deben sustraerse grandes extensiones de tierra de la posibilidad de ser explotadas por los sujetos de reforma agraria, lo cual atenta contra el derecho a la seguridad alimentaria, ya que a menos tierra por adjudicar, menos alimentos por generar.[240] En este sentido, y teniendo en cuenta que el derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible está atado al reconocimiento y a la protección especial de los derechos de las comunidades campesinas a trabajar y subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran, y

[239] Corte Constitucional, sentencia T-445 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; AV Alberto Rojas Ríos).

[240] "Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la minería actualmente imposibilita la titulación de casi 7 millones de hectáreas de bienes baldíos a campesinos y sujetos de reforma agraria en el país. Esta cifra adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que los cálculos más extremistas respecto al número de hectáreas que fueron despojadas o abandonadas en el marco del conflicto armado tan solo hablan de la sustracción de 6 millones de las mismas. Es decir, conforme lo reconoce el propio gobierno, si se analizan los impactos de la actividad minera respecto al derecho a la seguridad alimentaria de los campesinos colombianos, se puede concluir que la minería ha tenido mayores impactos que el conflicto armado". Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio, AV Alberto Rojas Ríos).

sobre el que garantizan su derecho a la alimentación, la Corte concluyó que la actividad minera los afecta, en especial en el derecho a la seguridad alimentaria. Finalmente ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros, a conformar una mesa de trabajo interinstitucional con el objeto de construir una investigación científica y sociológica en la cual se identifiquen y precisen las conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas.

6.4.1.22. En la sentencia T-466 de 2016[241] la Corte se preguntó si se vulneraban los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo Wayúu, por parte de las autoridades públicas del orden municipal, departamental y nacional, así como por parte de las autoridades tradicionales de la comunidad Wayúu, por las situaciones de desnutrición, los problemas de atención en salud y fallecimientos que se han venido presentando.[242] Se sostuvo que del deber de brindar especial protección a los niños y niñas indígenas, del cual es titular el Estado colombiano junto con la familia y la sociedad, se desprende, entre otras cosas, la garantía del derecho a una alimentación equilibrada. En esta sentencia se citó la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la cual se reconoció que del derecho a la alimentación surgen obligaciones específicas para el Estado colombiano: (i) la obligación de respetar, en virtud de la cual el Estado debe abstenerse de impedir el acceso al derecho; (ii) la obligación de proteger, de acuerdo con la cual el Estado debe adoptar medidas con el propósito de evitar que empresas o particulares desconozcan el derecho a la alimentación; y (iii) la obligación de realizar, que implica procurar iniciar actividades para fortalecer el acceso y la utilización de los recursos y medios que aseguren los medios de vida, por parte de la población (facilitar), y garantizar la alimentación a los individuos o grupos de individuos que sean incapaces de disfrutar de este derecho (hacer efectivo). Frente al caso concreto la Corte encontró que son tres los factores fundamentales que impiden la eficaz atención en salud y alimentación de las necesidades de la niñez Wayúu: (i) la ausencia de coordinación efectiva entre los diversos niveles administrativos, incluyendo los propios de las comunidades indígenas, evidenciada en un déficit institucional; (ii) la falta de información estadística sobre la población Wayúu; y (iii) la corrupción que afecta la prestación de los servicios en favor de los niños y niñas. En este sentido, tuteló los derechos fundamentales de los niños y niñas Wayúu a la salud y a la alimentación adecuada, y ordenó la implementación de un conjunto de medidas inmediatas para la atención de la situación de emergencia que vive la niñez Wayúu y un conjunto de medidas que contemplen la implementación de políticas públicas

[241] Corte Constitucional, sentencia T-466 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo).
[242] También se planteó si "¿se vulneran los derechos al buen nombre, la honra, la igualdad y la rectificación de la Asociación por las declaraciones de funcionarias el ICBF, difundidas por distintos medios de comunicación, en las que presuntamente se asigna responsabilidad a las familias de la comunidad Wayúu por situaciones de desnutrición, desatención de problemas de salud y fallecimiento de niños, derivadas de sus costumbres alimenticias?" (Corte Constitucional, Sentencia T-466 de 2016, MP Alejandro Linares Cantillo).

encaminadas a resolver las situaciones estructurales que propiciaron la situación de vulnerabilidad y prevenir su repetición.

6.4.1.23. Con base en la jurisprudencia descrita, la seguridad alimentaria de los niños y niñas del pueblo Wayúu debe ser garantizada por el Estado a través de las distintas políticas, tanto a nivel nacional como local. De la misma manera, tal como se mencionó en estas consideraciones, el derecho a la alimentación de los pueblos indígenas no se limita a asegurarles la seguridad alimentaria, sino que deben tenerse en cuenta sus prácticas tradicionales y los alimentos que acostumbran consumir acordes con sus actividades propias de subsistencia. Así, es relevante que en la implementación de las políticas públicas que pretenden garantizar la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas, se observe con el mayor respeto las tradiciones culturales alimenticias del pueblo Wayúu, pues de nada sirve proveerles alimentos si éstos no son acordes con sus costumbres. El Estado debe fortalecer sus prácticas tradicionales de subsistencia. En ese sentido, estas acciones deben tener en cuenta las causas que han generado la situación de escasez de alimentos, con el objeto de no caer en políticas asistencialistas sino en soluciones de largo plazo que aseguren a las comunidades la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad alimentaria.

6.4.2. Situación de disponibilidad de alimentos

6.4.2.1. La crisis alimentaria que se presenta en La Guajira es en realidad una situación multicausal compleja que se manifiesta en las dificultades para el acceso físico y económico a los alimentos, el deterioro de los medios productivos agropecuarios, la desnutrición aguda de 14% en menores de 5 años y las dificultades crónicas para el acceso al agua y al saneamiento básico.[243] En el mapa de situación nutricional en Colombia, La Guajira se registra como el departamento con los niveles más altos de desnutrición crónica. El departamento se incluye también entre las zonas de más alto registro de hogares con niñas y niños con anemia y con inseguridad alimentaria general.[244]

6.4.2.2. Entre la ausencia de acceso económico de los alimentos Oxfam resalta el cierre de las fronteras de Venezuela: "*Las familias de la zona han tenido que afrontar esta pérdida en su poder adquisitivo alimentario con un déficit total promedio del 40% en las fuentes habituales del acceso al alimento, siendo las zonas más afectadas la zona fronteriza por su alta dependencia a las compras en expendios de alimentos abastecidos casi en su totalidad en Venezuela, así como la zona periurbana por su mayor dependencia a expendios con mercancía Colombiana que resulta de mayor valor monetario. En todos los casos, la principal fuente de alimentos que se disminuyó fue la*

[243] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1216 – 1260. Oxfam: "Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables de la Alta Guajira".
[244] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1216 – 1260. Oxfam: "Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables de la Alta Guajira".

compra local de alimentos provenientes en Venezuela, además de la disminución en las fuentes de producción propia afectadas por las temporadas secas sucesivas".[245]

6.4.2.3. Como se mencionó antes, la dieta del pueblo Wayúu se concentra en arroz, maíz, sorgo, chicha de maíz, azúcares como panela y carnes de chivo y huevos. En el mapeo de Oxfam dejó constancia que en periodos de escasez de lluvias, las huertas familiares se abandonan y muy eventualmente las familias pueden consumir frutas, verduras y las demás clases de alimentos. Por otra parte, algunas rancherías cuentan con pequeñas tiendas que presentan poco inventario, no cuentan con productos frescos y se abastecen a través de rutas sin garantías de permanencia.[246] Los periodos largos de sequía han afectado la fuente principal de subsistencia de las comunidades Wayúu, como lo es el cuidado de animales como los chivos, las cabras, ovejas y vacas, animales que sirven de alimento y de productos para la venta. Sus prácticas tradicionales y su dieta alimentaria se ha visto gravemente afectada por los cambios ecológicos, y por ello han requerido de las acciones del Estado para suplir sus fuentes de alimentación.

6.4.2.4. La mayoría de las comunidades indígenas que participaron dentro del proceso de revisión, advirtieron que tienen dificultades para sostener su seguridad alimentaria por diferentes causas: *"Al igual que en otros resguardos de la media y alta Guajira, los casos de desnutrición están asociados principalmente a la escasez de alimentos y agua potable, deficiencias en los programas de salud y saneamiento básico. Además, los fenómenos climáticos que durante los últimos años afectan a la región impiden el desarrollo normal de las actividades productivas de la etnia wayuu (agricultura y pastoreo) y que da como resultado un detrimento en su calidad de vida […] los programas sociales implementados por el gobierno en todo el territorio nacional han desplazado los usos y costumbres de la etnia wayuu"*.[247]

6.4.2.5. De la misma forma sostienen expertos en el pueblo Wayúu, como el antropólogo Weildler Guerra Curvelo, quien afirma:

> "La muerte de los niños por desnutrición puede ser el síntoma de una crisis más profunda en lo que respecta a la población wayuu y sus medios de vida. Podría reflejar un agotamiento de sus actividades económicas tradicionales frente al crecimiento demográfico de su población, la vulnerabilidad de su sistema alimentario frente a los cambios en las condiciones ambientales y en la dinámica de las relaciones fronterizas, disfuncionalidades en los programas gubernamentales y efectos derivados de expropiaciones territoriales

[245] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1216 – 1260. Oxfam: "Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables de la Alta Guajira".
[246] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1216 – 1260. Oxfam: "Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables de la Alta Guajira".
[247] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1168 y 1169.

> asociadas a proyectos de desarrollo de carácter extractivo y de otras actividades como la pesca industrial".[248]

6.4.2.6. En la alimentación del pueblo Wayúu lo más importante es preservar los conocimientos tradicionales de la dieta y preservar los recursos naturales que ofrecen alimento a cada familia.[249] Por ejemplo se inculca el cuidado de ciertas semillas y especies vegetales para los tiempos de sequía. Los expertos que participaron en el proceso bajo referencia recomiendan: (i) fortalecer los medios de vida de los Wayúu para aumentar su autonomía alimentaria y reducir su dependencia al mercado o a la asistencia estatal y (ii) que los programas que se implementan en el territorio de las comunidades observen el contexto cultural determinado.[250]

6.4.2.7. La situación la resume así el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas:

> "La información existente sobre la situación nutricional de las personas no es precisa, hay diferentes fuentes de información y en muchas ocasiones no coinciden entre sí. El proceso de micro focalización desarrollado por el ICBF donde se realizó valoración nutricional en comunidades de la zona rural de los municipios de Maicao, Manaure y Uribia a partir de la toma de medidas antropométricas a los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, a las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y adultos mayores reveló que de los 21.584 niños y niñas menores de 5 años microfocalizados, 1.062 presentaron desnutrición aguda (4.9%), (la prevalencia nacional es del 0.9%), 19.73% de mujeres gestantes con bajo peso en los 3 municipios así como bajo peso en el 5.67% para las madres en periodo de lactancia. El 7.2% de los niños y niñas mayores de 6 meses no recibieron ningún alimento diferente a la leche materna y apenas la cuarta parte (25.4%) recibió alimentos 3 veces al día."[251]

6.4.2.8. La Defensoría del Pueblo reportó las siguientes cifras en el marco de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas por el Tribunal. En la microfocalización realizada al estado nutricional de niños y niñas de 0 a 4 años por municipio (Maicao, Manaure y Uribia): "*se identificaron 459 niños y niñas con desnutrición aguda con una prevalencia del 3.1%. Del Total de niños y niñas identificados con desnutrición aguda, el 60% presentaron retraso de talla. En cuanto al indicador talla para la edad el mismo informe refiere que 7587 niños y niñas (51.8%) presentan retraso en talla o desnutrición crónica, 4.099 casos (28%) están en riesgo de presentar baja talla para la edad y apenas el 20.2% (2.965) tuvo talla adecuada para la edad".*[252]

---

[248] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1330.
[249] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1330.
[250] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1325.
[251] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1209.
[252] Defensoría del Pueblo. "Informe de seguimiento al fallo de tutela. Situación humanitaria en La Guajira" (2016).

6.4.2.9. En los estudios que existen sobre la situación actual de desnutrición de la población infantil entre 2013 y 2014, se encontró que en promedio los niños y niñas están en un estado de desnutrición crónica y global, entre leve y moderada. Se destacan como los factores que más influyen en la solución de los altos índices de desnutrición crónica presentes en las comunidades: el uso de agua hervida en la preparación de alimentos, desparasitación, consumo de leche materna, acceso a alimentos y seguridad alimentaria y la realización de controles médicos periódicos. Al mismo tiempo se resalta que la ubicación de la comunidad se encuentra estrechamente ligada a la calidad de vida de la misma.[253] Para algunos intervinientes, las comunidades rurales dispersas y alejadas de los centros urbanos son las más afectadas ante la carencia de alimentos, pues deben recorrer distancias largas por trochas para comprarlos.[254]

6.4.2.10. La Sala observa que las consideraciones y decisiones de los jueces de instancia, son acordes con la situación de disponibilidad de alimentos de las comunidades del pueblo Wayúu. En efecto, del material probatorio allegado al proceso de revisión se puede evidenciar que, por distintas causas, no hay acceso a alimentos, y si lo hay, es de manera intermitente, poniendo en riesgo la vida y salud de los Wayúu en sus territorios. La seguridad alimentaria tradicional, además, se ha visto afectada por los diferentes programas implementados por el Gobierno, los cuales no tienen en cuenta sus dietas tradicionales, como se desarrollará más adelante.

6.4.3. Conclusión sobre la vulneración del derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación de los niños y niñas wayúu no solo se vulnera por la falta de disponibilidad de alimentos. La principal vulneración de este derecho se encuentra en la situación de inseguridad alimentaria causada, entre otros motivos, por la pérdida de las tradiciones alimentarias según los usos y costumbres del pueblo Wayúu. La solución para la vulneración de estos derechos no reside, entonces, en la aplicación de programas asistencialistas para alimentar directamente a los niños y niñas. Ésta debe incluir, ante todo, iniciativas de seguridad alimentaria destinadas a fortalecer las capacidades y la autonomía del pueblo Wayúu.

6.5. Derecho a la salud

6.5.1. Contenido del derecho a la salud

6.5.1.1. Bajo el orden constitucional vigente el derecho a la salud es un derecho de carácter fundamental. Así lo ha reconocido la jurisprudencia a lo

[253] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1182 a 1192.
[254] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1341.

largo de los años[255] y el legislador estatutario también lo estableció, en lo dispuesto en el artículo 2º la Ley 1751 de 2015: *"El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado."*[256]

6.5.1.2. El control previo de constitucionalidad a esa ley se ejerció a través de la Sentencia C-313 de 2014.[257] Cabe mencionar que esta Ley establece la obligación del Estado de garantizar la disponibilidad de los servicios de salud para toda la población en el territorio nacional, especialmente para las zonas marginadas o de baja densidad poblacional. Igualmente establece que el Estado debe adoptar medidas razonables y eficaces, progresivas y continuas para que los habitantes de las zonas dispersas accedan oportunamente a los servicios de salud que requieren con necesidad.

6.5.1.3. Al respecto, la Corte consideró que estos deberes son la materialización del principio de universalidad, el cual exige que el Estado preste los servicios de salud a todos los habitantes del territorio nacional. De esa forma, las medidas que se tomen para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud deben estar encaminadas a buscar la universalidad del aseguramiento y la posibilidad de que todos los beneficiarios del sistema general puedan gozar de los servicios oportunos en todas las partes del país. Lo mismo debe leerse a la luz del principio de accesibilidad, el cual señala que los servicios de salud deben estar "*al alcance geográfico de toda la población, en especial en los sectores más vulnerables y marginados (minorías étnicas,*

[255] A partir de las sentencias T-144 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte reconoció que la salud es un derecho fundamental que debe ser garantizado a todos los seres humanos igualmente dignos y que no hacerlo conduce a que se presente un déficit de protección constitucionalmente inadmisible. Se explicó que no todos los derechos están consagrados expresamente en el texto constitucional, pues existen derechos que siendo inherentes a la persona humana, como el derecho a la salud, no están enunciados en la Constitución Política. Esta postura ha sido reiterada desde entonces en las sentencias T-650 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-1030 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo), T-309 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-745 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), T-362 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

[256] Ley 1751 de 2015 "por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones".

[257] Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa; AV y SV Mauricio González Cuervo; AV y SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Alberto Rojas Ríos; SPV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

indígenas, personas con discapacidad, enfermos graves, personas mayores, entre otros)".[258]

6.5.1.4. Debe la Sala indicar que si bien es cierto que durante la última década del siglo pasado la fundamentalidad y la justiciabilidad del derecho a la salud fue objeto de debate en términos generales,[259] lo que respecta específicamente a la fundamentalidad del derecho a la salud de los niños y las niñas nunca ha fue objeto de debate. En efecto, como la Constitución Política afirma expresamente en su artículo 44 *"Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social […]"*.[260] Este mandato constitucional ha permitido que la Corte en su jurisprudencia haya considerado, sin debate, que el derecho a la salud debe entenderse como fundamental y autónomo, en relación con los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de especial protección constitucional.[261] La Corte ha establecido que la protección a los niños es mayor, pues para asegurar su desarrollo armónico e integral se debe garantizar el acceso a los servicios de salud que requiera. Al respecto, precisó que el principio del interés superior del menor exige reconocer de forma prevalente sus derechos:

---

[258] Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa; AV y SV Mauricio González Cuervo; AV y SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Alberto Rojas Ríos; SPV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[259] En un primer momento se admitió la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la salud, pero no en sí mismo sino dada su estrecha relación con el derecho a la vida, con fundamento en la teoría de la conexidad. En ese sentido, ver entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-484 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz), T-548 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón), T-328 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-494 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), T-154 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara), T-192 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-157 de 1995 (MP Hernando Herrera Vergara), T-271 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-281 de 1996 (MP Julio César Ortiz Gutiérrez), T-312 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-757 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-926 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz), T-1081 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1050 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-955 de 2005 (MP Alberto Beltrán Sierra), entre otras, la Corte diferenció entre dos dimensiones del derecho a la salud: la salud como derecho fundamental y la salud como un deber asistencial a cargo del Estado, concluyendo que la frontera entre ambas es imprecisa y que en principio, puede afirmarse que el derecho a la salud es fundamental cuando está relacionado con la protección a la vida. Se recordó que los derechos constitucionales fundamentales se determinan no sólo por la mención expresa que de ellos haga la Constitución, sino también por su significación misma para la realización de los valores y principios consagrados en ella, además de su conexión con otros derechos fundamentales expresamente reconocidos como tales. Así evolucionó la teoría de la conexidad.

[260] Constitución Política, artículo 44.

[261] Corte Constitucional, sentencias T-531 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muños; SV José Gregorio Hernández Galindo), T-287 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-408 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-514 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-415 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-556 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-117 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra), Sentencia T-860 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett), T-223 de 2004 (MP Eduardo Montealegre Lynett), T-538 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-170 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo), T-110 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), T-562 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) y T-653 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). En todas estas providencias la Corte Constitucional conoció casos en los que el derecho fundamental a la salud de personas menores de edad se encontraba en riesgo y concedió la protección mediante la acción de tutela por considerar que se trataba de sujetos de especial protección.

> "el concepto constitucional de interés superior del menor, que consiste en reconocer al niño una caracterización jurídica específica fundada en sus intereses prevalentes y en darle un trato equivalente a esa prevalencia que lo proteja de manera especial, que lo guarde de abusos y arbitrariedades y que garantice '*el desarrollo normal y sano*' del menor desde los puntos de vista físico, sicológico, intelectual y moral y la correcta evolución de su personalidad. Subrayó la Corte que ese interés superior del niño corresponde a un concepto relacional, pues parte de hipótesis en las cuales existen intereses en conflicto '*cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de los derechos del menor*'."[262]

6.5.1.5. Con base en ello, la acción de tutela siempre ha sido considerada como un mecanismo judicial procedente para exigir la protección del derecho a la salud de los niños y niñas. Al respecto la Corte ha establecido que el núcleo esencial del derecho a la salud de los niños y niñas que autoriza su protección por vía de tutela, exige: (i) la existencia de un atentado grave contra la salud de los menores, (ii) que la situación que se reprocha no pueda evitarse o conjurarse por la persona afectada, y (iii) que la ausencia de prestación del servicio ponga en alto riesgo la vida, las capacidades físicas o psíquicas del niño o su proceso de aprendizaje o socialización.[263] De la misma forma, en su jurisprudencia más reciente la Corte ha mantenido esta posición y ha resaltado que el derecho a la salud de los niños y niñas debe ser garantizado de forma inmediata, prioritaria, preferente y expedita, sin obstáculos de tipo legal o económico que dificulten su acceso efectivo al Sistema de Seguridad Social en Salud.[264]

6.5.1.6. Resultan de la mayor importancia estas consideraciones para el caso bajo análisis, puesto que la población Wayúu se encuentra tan dispersa en un territorio tan extenso, que, como se verá en el aparte sobre la descripción de la situación en salud, esta lejanía ha generado una baja cobertura en los servicios de salud que se requieren para atender las afectaciones de la desnutrición. Conforme a ello, las entidades de salud deben observar los principios de universalidad y accesibilidad para lograr el goce efectivo del derecho a la salud desde todas sus facetas.

6.5.1.7. El derecho a la salud también ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional desde un enfoque diferenciado cuando de comunidades étnicas se trata. Lo anterior ha implicado proteger este derecho desde una perspectiva especial que tiene en cuenta la diversidad étnica y cultural y la exigencia de adaptabilidad cultural. En uno de sus primeros pronunciamientos sobre este asunto, la Corte reconoció la medicina tradicional de las comunidades indígenas como una forma de ejercer el oficio de la

---

[262] Corte Constitucional, sentencia T-514 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo).
[263] Corte Constitucional, sentencia SU-225 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).
[264] Corte Constitucional, sentencia T-155 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa) y T-395 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

medicina.[265] De la misma forma, ha protegido el derecho a la salud de personas que se encuentran privadas de la libertad y pertenecen a una comunidad indígena. En la sentencia T-214 de 1997,[266] la Corte se cuestionó si la exigencia de una medicina alternativa por parte de un anciano perteneciente a una comunidad indígena puede ser o no factor obligatorio para el traslado de establecimiento carcelario, en cuanto podría afectar derechos fundamentales. La Corte resolvió amparar los derechos a la autonomía y a la protección de la diversidad étnica y cultural del recluso, al considerar que el INPEC vulneró sus derechos fundamentales al no apreciar las condiciones especiales del accionante. En el mismo sentido, en virtud del principio de autonomía de las comunidades étnicas y su relación con el derecho fundamental a la integridad étnica y cultural, la Corte le dio alcance al derecho de las comunidades indígenas a escoger en forma libre e independiente la institución que administrará los recursos del régimen subsidiado de salud, del cual son destinatarios.[267] La Corte recordó los deberes que adquirió el Estado en materia de seguridad social en salud con respecto a las comunidades étnicas, en virtud del "Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", concluyendo que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre escogencia de la administradora del régimen subsidiado.

6.5.1.8. La jurisprudencia ha reconocido la facultad que tienen las comunidades indígenas de administrar los recursos de salud conforme a su autonomía étnica. En la sentencia T-704 de 2006[268] la Corte estudió la acción de tutela interpuesta contra la Alcaldía de Uribia, Guajira, y otras autoridades, por haber impedido a las comunidades asociadas en Wayúu Ayautayuu de la Alta y Media Guajira percibir y ejecutar los recursos que, por concepto de

---

[265] Corte Constitucional, sentencia C-377 de 1994 (MP Jorge Arango Mejía). En esta sentencia la Corte estudió la exequibilidad del artículo 2º de la Ley 4 de 1962 "Por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la Medicina y Cirugía", que disponía quiénes podían ejercer la medicina y cirugía. En la demanda de inconstitucionalidad se planteaba que las normas acusadas no podían prohibir el ejercicio de la medicina a los empíricos, "porque al hacerlo violan derechos constitucionales fundamentales del que ejerce la profesión médica sin estar legalmente autorizado, lo mismo que quien decide ser paciente suyo". La Corte declaró exequible el artículo demandado al considerar que "la libertad de escoger profesión y oficio, entendida ésta como la que requiere una formación académica, no pugna con la facultad concedida al legislador de exigir títulos de idoneidad", y frente al tema de las comunidades indígenas aclaró que lo dicho no implica que "en algunos grupos especiales, tales como las tribus indígenas, no puedan existir brujos, chamanes o curanderos que se dediquen a su oficio según sus prácticas ancestrales".

[266] Corte Constitucional, sentencia T-214 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero). En esa sentencia se puso a consideración de la Corte el caso de un miembro de la comunidad indígena de los Yaguas, que tenía 72 años y que se encontraba recluido en la cárcel Modelo de Bogotá, el cual solicitó al Director del INPEC el traslado a la cárcel de Leticia, ya que padecía cáncer y lo único que le había impedido el avance de la enfermedad era el tratamiento que la comunidad indígena a la que pertenecía le estaba suministrando.

[267] Corte Constitucional, sentencia T-379 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández). Correspondió a la Corte determinar si la Alcaldía Municipal de Aldana, Nariño, al no dar cumplimiento a la decisión de traslado de administradora de régimen subsidiado -ARS-, adoptada por la comunidad indígena de Pastas con base en lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 691 de 2001, desconoció los derechos fundamentales de petición, debido proceso, defensa, vida digna, integridad étnica, libre autodeterminación, salud e igualdad.

[268] Corte Constitucional, sentencia T-704 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, les correspondían con cargo a las vigencias fiscales de los años 1999, 2000, 2001 y 2002. Se consideraba que este proceder implicó haber desconocido su derecho constitucional al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas. De paso, sus derechos a la dignidad humana, a la salud, a la educación y a la igualdad. En esta ocasión, la Corte recordó que el derecho al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas se materializa a través de dos dimensiones, una colectiva y otra individual. Por un lado, se protege a la comunidad indígena como sujeto de derecho, y por otra parte se protege a los individuos pertenecientes a esa comunidad. En este sentido concluyó que una comunidad indígena que no tenga a su disposición los recursos básicos para realizar sus derechos fundamentales a la salud, a la vivienda digna, a la educación, a disponer de agua potable, no está recibiendo un trato digno y se está desconociendo el derecho de la colectividad, corriendo el riesgo de sufrir una discriminación injustificada. Así, la jurisprudencia de la Corte reconoció que la prestación del derecho a la salud debe tener un enfoque étnico teniendo en cuenta las prácticas, usos y costumbres de las comunidades indígenas.[269]

6.5.1.9. El enfoque diferencial en la prestación de los servicios de salud a las comunidades indígenas exige al menos las siguientes garantías: (i) producir y emplear sus propias medicinas tradicionales y curativas; (ii) organizar y prestar los servicios de salud bajo su propia responsabilidad y control; (iii) organizar y prestar los servicios de salud por los miembros de las comunidades indígenas conforme a sus convicciones y creencias; y por último, (iv) intervenir en la planeación, administración y ejecución de los

[269] Corte Constitucional, sentencia C-063 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto). En esta sentencia la Corte estudió la demanda de constitucionalidad presentada contra el artículo 14 de la Ley 1122 de 2007 "por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en salud y se dictan otras disposiciones", sobre la afiliación de los desplazados y desmovilizados a una EPS pública nacional, con ocasión de la presunta afectación a los derechos de las comunidades indígenas que se encuentran en situación de desplazamiento, al imponerles su afiliación a un régimen de salud distinto al que fue creado especialmente por ellas. La Corte consideró que los derechos de los grupos indígenas son uno de aquellos casos donde el concepto de universalidad se denota como insuficiente para dar solución a las necesidades de protección existentes, pues "los sistemas pluriculturales han puesto de presente que la protección que es inherente a los derechos humanos exige el reconocimiento de un contenido especial, que sea acorde con una forma de vida que tiene su propio concepto acerca de ideales como la dignidad y la solidaridad". En cuanto al régimen de protección social en salud previsto para las comunidades indígenas, la Corte destacó que: "i. El mismo responde a una concepción plural respecto del servicio de salud, que impone a los operadores jurídicos que lo desarrollen la necesidad de hacer consideraciones respecto del entorno natural, el cuadro de enfermedades, la base alimentaria, los procedimientos de curación tradicionales, los medicamentos para tal efecto utilizados y demás elementos que diferencien a las comunidades indígenas de la sociedad mayoritaria. // ii. En esta medida se ha avanzado en la implementación de un sistema de aseguramiento en salud que responda a las condiciones de vida de las comunidades en materias como subsidio a la prestación del servicio, afiliación conjunta de toda la comunidad, prelación respecto de otros sectores poblacionales, participación de sus autoridades legítimas y tradicionales en la toma de decisiones, etc. //iii. El sistema de seguridad social en salud de las poblaciones deberá prever un plan obligatorio de salud adaptado a las necesidades que cada comunidad tenga, atendiendo aspectos propios de la comunidad como son su cuadro epidemiológico, sus procedimientos de curación y los medicamentos que la comunidad emplea".

servicios de salud.[270] La Corte ha resaltado, con el ánimo de reivindicar los derechos de los miembros de las comunidades indígenas, que el Estado tiene el deber de construir un sistema de salud acorde a las diferencias y necesidades propias de los pueblos indígenas.

6.5.1.10. Ahora bien en relación con el acceso a la prestación de los servicios de salud en zonas alejadas a centros urbanos, puede mencionarse la sentencia T-462A de 2014.[271] Se hace referencia a esta sentencia por tratarse de un caso de comunidades indígenas que se encontraban asentadas en una zona alejada de los centros urbanos y afectaba su acceso a servicios dignos de salud. En esta ocasión la Corte revisó la acción de tutela interpuesta por unas comunidades indígenas que se encuentran en territorios cercanos a los municipios de Suárez y Morales en el departamento del Cauca, quienes se encontraban alejadas de las cabeceras municipales debido a la construcción de la Central Hidroeléctrica la Salvajina. La Sala de Revisión encontró demostrada la violación de los derechos a la libre circulación y a la salud, debido a que las comunidades no contaban con un hospital cerca a sus territorios y los centros de salud que había en las veredas no contaban con los insumos necesarios y suficientes para prestar debidamente los servicios de salud. En palabras de la Corte:

> "La Sala observa que en el caso *sub examine*, el hecho que genera la vulneración del derecho a la salud de las comunidades indígenas accionantes es la ausencia de disponibilidad y la accesibilidad física a puestos o centros de salud adecuados y equipados para la integral atención en salud. Como se mencionó, en las veredas no hay puestos de salud que funcionen de manera continua para cualquier emergencia que se presente, e incluso, los moradores declararon tener que acudir al hospital de la cabecera municipal, lo que los obliga a caminar entre dos o más horas para llegar. Conforme a ello, el Ministerio de Salud, a través del escrito allegado a esta Corporación, informó que el departamento del Cauca realizó la organización de la red pública de prestadores de servicios de salud, proceso que incluyó la creación de la Secretaría Departamental de Salud como organismo de dirección. Igualmente, afirmó que en los municipios de Suárez y Morales existe presencia de Empresas Sociales del Estado para la atención en salud de nivel I y precisó que hay una IPS "Indígena CRIC" en el municipio de Morales. El Ministerio no hizo referencia a los puestos de salud dentro de las veredas".[272]

6.5.1.11. Con base en lo anterior, es deber de las entidades a nivel nacional y territorial, prestar los servicios de salud a las poblaciones más vulnerables asentadas lejos de las cabeceras municipales. Las condiciones de accesibilidad

---

[270] Corte Constitucional, sentencia T-920 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). La Corte se preguntó si la Alcaldía de Rosas vulneró los derechos de los miembros del Cabildo Indígena Intiyaku de Rosas, Cauca, al impedirles el traslado colectivo a la Asociación Indígena del Cauca EPS-I.
[271] Corte Constitucional, sentencia T-462A de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
[272] Corte Constitucional, sentencia T-462A de2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

física y disponibilidad de los servicios de salud deben, con mayores razones, ser cumplidos para la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones más vulnerables.

6.5.2. Situación de atención en salud

6.5.2.1. La población Wayúu del departamento de La Guajira presenta una situación grave en el acceso a los servicios de salud. Las zonas alejadas con acceso limitado a centros de salud, la ausencia de sistemas de salud tradicionales y de agua potable y alimentos balanceados, hacen de la situación de salud un asunto neurálgico. Existen pocos centros de salud cercanos a las rancherías y a los lugares donde se asientan las comunidades indígenas, y la ausencia de vías de acceso adecuadas obstaculiza aún más la posibilidad de acudir a hospitales en las cabeceras municipales.[273] Por otra parte, una de las manifestaciones más recurrentes durante las diligencias judiciales realizadas por la Corte en el mes de febrero, es la multiafiliación de los miembros de una sola familia a diferentes EPS o IPS indígenas, las cuales prestan distintos servicios de salud.[274]

6.5.2.2. La asignación del Sistema General de Participaciones en 2017 y recursos no ejecutados en el año 2016 por el departamento de La Guajira, fue de 23.763 millones, de los cuales 5.983 no fueron ejecutados.[275] El Conpes muestra las fallas en el manejo y ejecución de los recursos en el sector salud:

> "Además de la existencia de una red de prestación de servicios de salud que no ha sido viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el departamento ha presentado problemas en la gerencia del sector de salud relacionados con: (i) la administración de los recursos del FDS; (ii) la deficiente defensa jurídica, lo cual ha contribuido a la afectación de los recursos del sector con medidas cautelares; (iii) la organización y operación de la prestación de servicios de salud; (iv) la cofinanciación del aseguramiento; (v) el incumplimiento de las metas de cobertura de salud pública; (vi) la deficiente aplicación de los procesos contractuales, y (vii) la identificación y control de la deuda derivada de la prestación de servicios de salud. Lo anterior hace evidente el riesgo en la gestión, el

---

[273] Esta apreciación es compartida por Dejusticia, organización que afirmó en su informe de las diligencias judiciales: "Existen pocos puestos de salud habilitados en las rancherías, mientras los hospitales y servicios de salud están ubicados en las zonas más urbanas. Dada la dispersión territorial de las comunidades, el pésimo estado de las vías (que se vuelven totalmente inaccesibles durante el invierno), y la falta de transporte, el acceso de la población rural a estos centros de salud es limitado y difícil". Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 4393 - 4435.

[274] Audiencia pública en Riohacha, La Guajira. Lunes 22 de febrero de 2017. CD No.7, 2h y 35 minutos. Inspección judicial en la comunidad de Purpushon, Manaure, La Guajira. Miércoles 22 de febrero de 2017. CD No.6, minuto 6.

[275] Documento CONPES 3883. "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008". 21 de febrero de 2017.

acceso y la calidad en el sector de salud en las competencias de la entidad territorial."

6.5.2.3. Igualmente el Conpes evidenció varios eventos de riesgo en lo correspondiente a la prestación de los servicios de salud en el departamento. Puede resaltarse *"el cambio en la destinación de recursos, un manejo inadecuado de estos y* [la] *falta de control en el manejo de las cuentas maestras"*.[276] En relación con los procesos contractuales, *"la contratación no estuvo acorde con los requisitos legales estipulados"*[277] e igualmente se desconocieron procesos de contratación de EPS y de compra en medicamentos no POS.[278]

6.5.2.4. Por su parte, la defensoría del Pueblo a través de su informe defensorial de 2014 puso de presente las siguientes problemáticas en el sector salud en el departamento:

- "La dispersión y las barreras geográficas de las comunidades ha hecho difícil el acceso real a los servicios de salud.
- Bajas coberturas de vacunación y ausencia de casi todos los programas de promoción y prevención en la región.
- Los gastos de transporte y alojamiento para acceder a los servicios de salud cuando lo requieren las comunidades indígenas no son reconocidos por las aseguradoras.
- Altos índices de mortalidad materna.
- Subregistro en la información reportada a las diferentes instancias.
- Debilidad de la demanda inducida y los recursos del Plan de Intervenciones Comunitarias son insuficientes.
- Los entes territoriales no contratan oportunamente actividades de salud pública.

[276] Documento CONPES 3883. "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008". 21 de febrero de 2017. Folio 19.
[277] Documento CONPES 3883. "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008". 21 de febrero de 2017. Folio 20.
[278] Documento CONPES 3883. "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008". 21 de febrero de 2017. Folio 20.

- Los recursos de la UPC diferencial no son invertidos en atención en salud.

- No existe coordinación entre las EPS que permita el apoyo entre estas entidades, especialmente cuando las IPS que contratan, realizan visitas a comunidades indígenas.

- Dificultades para la atención integral debido a que las EPS y las IPS no cuentan con suficiente personal que hable el wayuunaiki.

- No se cuenta con suficientes entidades de alta complejidad en el departamento.

- La desnutrición de los niños y las niñas wayúu es reconocida por el ICBF como un problema de salud pública."

6.5.2.5. En las diligencias de la Corte, se visitó el Hospital de Nazareth, en el que se encontraron los siguientes hallazgos. Se trata de un hospital nivel 1 ubicado en la Alta extrema Guajira, sin unidades especializadas, a pesar de requerirse.[279] Cuenta con los servicios básicos de atención, rayos X, sala de diagnóstico y de urgencias. Cuenta con una zona enrramada en la que se pretende mantener a los pacientes de tuberculosis que requieren periodos muy largos, en un entorno amable y tradicional a su ambiente Wayúu de rancherías.

6.5.2.6. Pero la Institución de salud de Nazareth también va a las comunidades. El gerente del Hospital guió la visita y explicó que en el marco de convenios realizados con el ICBF y el Ministerio de Salud, el año pasado el Hospital pudo conformar 7 equipos extramurales, compuestos por tres personas (nutricionista, auxiliar y médico), con los cuales se hacían visitas a las rancherías y se identificaban y atendían casos de desnutrición. Igualmente el gerente manifestó que estos equipos duraron 8 meses funcionando y que en el presente año (2017) aún no habían iniciado su trabajo. En relación con los casos de desnutrición, el gerente afirmó que el año pasado se recibieron 64 casos, de los cuales se han recuperado satisfactoriamente 31 y los demás permanecen en tratamiento. Finalmente, cabe señalar que el gerente expresó que la situación de desnutrición es multicausal, en la medida en que son muchos factores los que inciden en la problemática, como la falta de agua y de alimentos.[280] También señaló que es usual que los niños se recuperen pero al

---

[279] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 4396 – 4435 y 5171 – 5214. Consideración que es compartida por la Defensoría del pueblo y Dejusticia.

[280] Inspección judicial en el Hospital de Nazareth, corregimiento de Nazareth, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 3, declaraciones del señor William de Jesús Curvelo Peláez, gerente del E.S.E. Hospital Nazareth. El informe de Dejusticia concuerda con estas apreciaciones: "La población de la zona de alta Guajira con influencia del Hospital de Nazareth equivale a cincuenta y dos mil usuarios, sin embargo solo treinta y dos mil parecen estar en el registro formal de salud, el resto es atendido como vinculado al sistema. Se trata de un hospital nivel 1, sin unidades especializadas, que cuenta con seis médicos para la atención. Para los habitantes de rancherías alejadas, sin puestos de salud, o con puestos de salud no habilitados, como Tawaira, ir al

volver a su ranchería reincide el estado de desnutrición por la falta de alimentos y agua.

6.5.2.7. En la audiencia en el corregimiento de Tawaira, miembros de diferentes comunidades wayúu expresaron que hay una ausencia de identificación o reconocimiento de los niños y niñas desnutridos en las comunidades y que la principal causa de su desnutrición es la dificultad de acceso al agua potable y servicios de salud oportunos.

6.5.3. Conclusión sobre la vulneración del derecho a la salud

El acceso a la salud es esporádico o incluso inexistente para algunas comunidades wayúu. Los niños y niñas que sufren de desnutrición encuentran dificultades en la atención en salud debido a un modelo de atención inadecuado para las zonas rurales dispersas, la falta de disponibilidad de la red hospitalaria y los problemas administrativos que aquejan al Departamento de La Guajira y a sus municipios.

6.6. Apreciación global de la situación

Aunque en cualquier país existen brechas sociales entre poblaciones y entre regiones, para la Corte no es compatible con los principios del Estado Social de Derecho que en Colombia haya un departamento donde un niño tiene sesenta veces más probabilidad de morir por desnutrición que en la capital, ni que haya una etnia entera cuya niñez se vea amenazada por el hambre. La sucesión de muertes de niños y niñas en La Guajira, y en especial de niños y niñas pertenecientes al pueblo Wayúu, habla por sí sola. De las descripciones de cada una de las situaciones de la disponibilidad de los derechos afectados, se observa que existe un panorama que exige la toma de decisiones complejas y de corto y largo plazo en las que se encamine la coordinación de las entidades nacionales y territoriales. En este sentido la Corte acoge en su integridad el análisis de la situación realizado por el Tribunal Superior de Riohacha.

En conclusión, la Corte encuentra que los niños y niñas del pueblo Wayúu están sufriendo una vulneración generalizada, desproporcionada e injustificada de los derechos al agua, a la alimentación y a la salud. La Corte por lo tanto confirmará los fallos de primera y segunda instancia en cuanto ampararon los derechos de los niños wayúu.

7. Acciones del Estado

---

médico implica pagar cincuenta mil pesos en una moto hasta Nazareth, o en su lugar caminar cinco horas. La Jefa de Enfermería del hospital nos informó que muchos niños sufren de desnutrición no por la falta de alimentación per se, sino por consumir agua no potable, lo cual causa enfermedades gastrointestinales, diarrea, y parásitos. Estas condiciones limitan la capacidad del niño de absorber los nutrientes necesarios […]".

El Gobierno Nacional y algunas entidades territoriales reportan una serie de acciones realizadas con el fin de responder a los problemas descritos con anterioridad. A continuación la Corte describirá estas acciones en líneas generales y hará algunas apreciaciones generales sobre las mismas.

7.1. Disponibilidad de agua

7.1.1. El ICBF en julio de 2015 suscribió el Convenio No 1338 con la Unidad Nacional para la gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) con el fin de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para enfrentar las causas de la emergencia y la calamidad pública declarada en el departamento de La Guajira, de conformidad con el Decreto 260 de 2015, con el propósito de promover la seguridad alimentaria y nutricional de los niños. Los puntos de distribución de agua en los municipios de Manaure, Riohacha, Maicao, Hatonuevo, Dibulla, Albania y Uribia fueron definidos en conjunto entre los Comités Municipales de Gestión del Riesgo, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y el mismo ICBF, teniendo como criterios principales: zonas rurales dispersas, mayor concentración de familias, mayor concentración de población infantil, mayor necesidad de fuentes de abastecimiento y almacenamiento de agua y presencia de programas del ICBF.

7.1.2. Afirma que en el marco de este Convenio se instalaron 148 tanques (con capacidad entre 5.000 y 10.000 litros), la operación de 14 plantas potabilizadoras en Uribia y la distribución de 281.118.152 litros de agua por medio de carrotanques y microacueductos.[281]

7.1.3. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social reportó que adelantó acciones para el fortalecimiento del suministro de agua apta para el consumo humano. Afirmó que había desarrollado la etapa de construcción o mejoramiento para el aprovechamiento de 16 pozos profundos con el fin de atender poblaciones núcleo y 89 comunidades aferentes a estas, con 9121 habitantes aproximadamente. Concretamente reseña que se reparó un molino de viento en la población de Wimpeshi en el municipio de Uribia, se realizaron perforaciones de 15 pozos para aprovechamiento de agua subterránea, 4 en el municipio de Uribia y 11 en el municipio de Manaure.[282] En el marco del proyecto con ejecución desde el 2015, Prosperidad Social reporta que se desarrolla la infraestructura de los sistemas de tratamiento de agua y se efectúa contratación para la construcción de 12 nuevos Sistemas Integrales de agua, de los cuales ya se ha adelantado un convenio firmado entre las partes, diagnóstico de visitas de pertinencia de los posibles sitios donde se realizarán las intervenciones y verificación de disponibilidad de agua en posibles sitios de intervención. Dentro de los resultados obtenidos para el año 2016 se resaltan 15 sistemas de tratamiento de agua apta para el consumo

[281] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 629.

[282] Reporta concretamente 14 comunidades en donde se perforaron los pozos: Samutpio, Media Luna Jawou, Kasutalain, Jurura (Uribia), Coucharapo, Jamuchenchon, Nazareth, Winpiraren El Corral, Panchomana, Kasisca, Sichichon, Ichien, Walaschen y Mapachira (Manaure).

humano, cumpliendo la calidad establecida en el Índice de Riesgo de la Calidad de Agua para Consumo Humano – IRCA-, a través de los cuales se efectúa aprovisionamiento de agua subterránea tratada y dotación de agua cruda para los casos en los que el nivel de salobridad es tolerable para realizar actividades domésticas. De esta infraestructura se abastecen, según Prosperidad Social, 15 centros etnoeducativos y su población núcleo, aunado a 80 poblaciones aferentes para surtir 8253 habitantes, de los cuales se estiman 3110 estudiantes. Durante el 2017 se proyecta la terminación de 2 sistemas integrales de agua y la generación de 12 nuevos centros de abastecimiento de agua para consumo humano para población núcleo y aferente a un radio de acción de aproximadamente 3.5 km.

7.1.4. El Conpes 3883 reportó que en el marco del Programa de Agua y Saneamiento para la Prosperidad-Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PAP-PDA), en el caso de la zona rural, solo se han comprometido el 33% de los recursos, mientras que en la zona urbana se adelanta el 72%.[283]

7.1.5. El Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico informó a la Sala que en el marco del proceso de estructuración del esquema de suministro de agua potable para las zonas rurales de los municipios de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha, definió los siguientes criterios para la selección de puntos donde se implementarán los proyectos piloto: (i) disponibilidad de información georeferenciada de la distribución de la población en el territorio, (ii) disponibilidad de información de calidad y cantidad de agua de pozos profundos existentes, (iii) disponibilidad de estudios y diseños para la construcción de pozos para abastecimiento de agua en zonas rurales (Corpoguajira o entidades territoriales) y (iv) socialización y acuerdos con la Mesa de Concertación Wayúu.[284]

7.1.6. Por su parte, de los informes allegados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se identificaron al menos 15 proyectos de acueducto y alcantarillado.[285] Se resaltan los siguientes: (i) Construcción de sistema de almacenamiento de agua potable para aulas satélites en zona rural del municipio de Uribia, La Guajira, Caribe. (ii) Construcción de micro acueductos para suministro de agua potable y segura, utilizando un sistema de bombeo de energía fotovoltaica en Juyatpana, Galilea, Betania, Santa Clara,

---

[283] Documento CONPES 3883. "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008". 21 de febrero de 2017. Fl. 38. "El 16 de abril de 2007 se firmó el crédito BIRF 7434 por un monto de USD 90 millones, con el propósito de financiar parcialmente el Programa de Transformación Estructural de los Servicios de Agua y Saneamiento en el departamento de La Guajira, con vencimiento al 31 de diciembre de 2011. Mediante la enmienda firmada al 29 de diciembre de 2011, se extendió hasta el 15 de octubre de 2015 y posteriormente fue prorrogado hasta el 15 abril de 2017."

[284] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2906.

[285] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por el DNP.

Hamaca, Tolda, Monguí y Nueva Lucha, Riohacha, La Guajira. (iii) Ampliación de reservorios en las comunidades indígenas del resguardo de alta y media Guajira, Uribia, La Guajira, Caribe. (iv) Construcción de reservorios en las comunidades del resguardo indígena de Ariachicanay, Ichichon, Yaichi, Mochomana, Salijanao y Patellamana en la alta Guajira - municipio de Uribia. (v) Construcción de la estación de bombeo, sistema de tratamiento y producción de agua potable en el sector industrial del municipio de Uribia, La Guajira, Caribe.

7.1.7. A nivel territorial, algunas entidades reportaron acciones para asegurar la disponibilidad de agua potable de sus habitantes. En principio son la Unidad Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (UMGRD), en convenio con el área de Servicios Públicos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, las entidades encargadas de responder a la necesidad inmediata de acceso a agua potable de las comunidades.

7.1.8. El suministro del líquido se hace mediante carros cisterna, coordinados por la Sala de Crisis del Municipio de Maicao.[286] Se le atribuye a esta política de emergencia, el suministro de 61.500.900 litros de agua, en 409 comunidades con 20.000 familias beneficiarias en el 2015 y de 54.491.200 litros de agua en el 2016.[287] El municipio de Maicao afirmó que "*La mayor dificultad presentada es el deterioro de las vías de acceso a un importante número de comunidades a las que se ha pretendido suministrar el agua a través de vehículos cisterna*",[288] por lo que el abastecimiento de agua sólo llega a zonas cercanas y medianas al casco urbano del municipio. Finalmente, se identificó que la programación y frecuencia del suministro es coordinada de manera telefónica con las comunidades y la Oficina de Asuntos Indígenas.[289]

7.1.8. Existe también reporte del Municipio sobre construcción de tanques de almacenamiento de agua potable en alianza con diversas entidades. Para el 2015 la UNGRD hizo entrega de 33 tanques de almacenamiento, la alianza entre la UNGRD y el ICBF realizó la construcción de 15 de estos. El Municipio de Maicao, por su parte, hizo entrega de 26 tanques de almacenamiento; beneficiando a 84 familias de la región.[290]

7.1.9. Respecto de soluciones estructurales para abastecimiento de agua, el municipio refiere el componente especial de construcción o adecuación de fuentes de aguas existentes de los 6 Proyectos Productivos adelantados dentro de las comunidades de la región en el 2015 y los 8 realizados en el 2016 para 200 familias,[291] materializados en coordinación con el programa de "Alianza por el Agua y la Vida". Así mismo, menciona que en coordinación con la

[286] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 711.
[287] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 711-712.
[288] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 699.
[289] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 699.
[290] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 711.
[291] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 699.

UNGRD y el Departamento de La Guajira en el 2015 se realizaron 14 Aero-desalinizadores con 1.960 beneficiarios, 10 reparaciones de molinos con 800 beneficiarios y 2 habilitaciones de pozos que impactó a 300 personas.[292] De otro lado, en el 2016 el Municipio de Maicao reporta la construcción de 11 molinos en 11 comunidades con 275 familias, 2 jagüeyes en 2 comunidades con 60 familias y 9 estanques en 9 comunidades con 220 familias.[293]

7.1.10. El Municipio de Manaure se encarga del suministro de agua mediante carro-tanques, provenientes de la Empresa Acueducto y Alcantarillado Triple A.[294] Reconoce la entidad que el suministro no se realiza de manera regular, y se plantea como problemáticas en la distribución la falta de infraestructura vial, la falta de carro-tanques suficientes y en buen estado, así como la falta de recursos para el mantenimiento técnico de la operación. De otro lado la FUCAI considera que existe una falta de articulación institucional, explica que ante la solicitud de agua de las comunidades, las entidades dirigen la petición a otras entidades que a su vez la redirigen o no resuelven la problemática.[295]

7.1.11. En el caso del municipio de Uribia, con ocasión al adelantamiento del Plan de Desarrollo "Todo por Uribia", se presentaron medidas que se pretende adoptar, para atender la crisis de desabastecimiento de agua potable para las comunidades, dentro de las cuales se reconocen: (i) realizar estudios específicos sobre fuentes y acuíferos, (ii) elaborar estudios y diseños de micro acueductos, (iii) optimizar reservorios en zona rural y, por último, (iv) instalar y realizar el mantenimiento de molinos de viento en zona rural.[296]

7.2. Atención alimentaria

7.2.1. Programas a cargo del ICBF

7.2.1.1. El ICBF ejecuta las principales acciones en materia de atención alimentaria. Entre las acciones reportadas se encuentran la entrega gratuita de leche en coordinación con el Ministerio de Agricultura,[297] la atención en nutrición y la atención a la primera infancia. El ICBF diseña y contrata distintas modalidades de atención, entre las cuales se encuentra la recuperación nutricional en los centros destinados a tal fin, la atención alimentaria por medio de la modalidad familiar, la atención alimentaria en modalidad propia y la estrategia de recuperación nutricional "1.000 días para cambiar el mundo", entre otras.[298] Para el año 2016, el ICBF reportó una cobertura de 86.070 beneficiarios en el Departamento de La Guajira, por

[292] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 711.
[293] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 712.
[294] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1897.
[295] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1898.
[296] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1404- 1405.
[297] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 629.
[298] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 627 – 651.

medio de nueve servicios distintos.[299] En el municipio de Manaure, la entidad reportó una cobertura de 62% respecto a la demanda.

7.2.1.2. Durante las inspecciones judiciales, funcionarios del ICBF explicaron a la Corte que la atención alimentaria por medio de la entrega de alimentos o complementos nutricionales a las familias se sustituiría gradualmente con la llamada "modalidad propia", bajo la cual los niños y niñas de cero a cinco años recibirían alimentación en los distintos centros de desarrollo infantil del ICBF. La modalidad propia, según estos funcionarios, obedece al enfoque diferencial y sus lineamientos exigen que los alimentos sean acordes con la dieta tradicional wayúu.[300] En la inspección judicial en la comunidad de Zucaramana el despacho del Magistrado Sustanciador constató que el programa tiene la suficiente flexibilidad para adaptar el menú a las necesidades de cada comunidad.[301]

7.2.1.3. Algunas comunidades reconocen los logros del ICBF en la disminución de la desnutrición infantil. Por ejemplo, la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de Buenos Aires indicó que en las comunidades bajo su jurisdicción no se presentan muertes de niños debido a que el ICBF *"es el encargado de dar una buena atención a los niños de bajo peso"*.[302]

7.2.1.4. Otras, sin embargo, han manifestado su inconformidad con los programas de esta entidad. En el documento *"Consenso de las autoridades indígenas wayúu a expediente T-5.697.370"* aportado a la Corte en la audiencia pública en Riohacha, varias autoridades wayúu manifiestan su inconformidad con la dimensión cultural de estos programas:

> "El ICBF pretende a través de la modalidad propia, la cual fue impuesta para los programas de primera infancia, desprender al menor wayuu de su seno familiar y llevarlo a un entorno en el cual se va a demorar 8 horas, dicho tiempo es demasiado, debido a que en este lapso de tiempo pueden haber fricciones, que pueden conllevar a lesiones personales del menor, que entraría a dañar el tejido social, por cuando esta clase de lesiones en nuestra cultura, se compensa por la persona que ocasionó el daño."[303]

---

[299] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5121. El ICBF reporta los siguientes servicios: atención propia e intercultural (3.616 beneficiarios), CDI con arriendo (6.916 beneficiarios), CDI sin arriendo (8.568 beneficiarios), desarrollo infantil en medio familiar sin arriendo (56.206 beneficiarios), hogares con bienestar (1.140, 1.368 y 5.520 beneficiarios en tres modalidades distintas), hogares infantiles (1.485 beneficiarios) y servicio especial para la primera infancia (1.251 beneficiarios).

[300] Inspección judicial en la comunidad de Zucaramana, corregimiento de Irraipa, Uribia, La Guajira. Martes 21 de febrero de 2017. CD No. 5.

[301] Inspección judicial en la comunidad de Zucaramana, corregimiento de Irraipa, Uribia, La Guajira. Martes 21 de febrero de 2017. CD No. 5.

[302] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2144.

[303] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2970.

7.2.1.5. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, no hay instrumentos de seguimiento para evaluar el impacto de la modalidad propia, por lo cual será difícil conocer los resultados de esta política del ICBF.

7.2.1.6. Por otra parte, en la ejecución de las distintas modalidades de atención, se han producido desacuerdos relacionados con la selección de operadores. Varias autoridades tradicionales wayúu consideran que los operadores elegidos para ejecutar estos programas no conocen los usos y costumbres de la etnia Wayúu.[304] Algunas autoridades exigen al ICBF que dentro de la concertación que se realiza sobre la operación de los programas, se concerte la escogencia del operador.[305] La posición del ICBF es que dicha concertación no está ordenada por la Constitución ni por la ley.[306] Dicha posición encuentra respaldo en un concepto del Ministerio del Interior del 10 de agosto de 2016 y en la lectura que hace el ICBF de las sentencias T-466 de 2016 y T-475 de 2016 de la Corte Constitucional. La Corte se pronunciará sobre este asunto en los apartados 8.8 y 8.9 de esta sentencia.

7.2.1.7. Los contratistas para las distintas modalidades de atención son entidades sin ánimo de lucro. Estas son vinculadas por contratación directa y por medio de "contratos de aporte", de acuerdo con la Ley 7 de 1979,[307] el Decreto 2150 de 1995[308] y el Decreto 1084 de 2015.[309] Esta última norma define el contrato de aporte como aquel en que *"el Instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución,*

---

[304] Ver, por ejemplo, las intervenciones de la comunidad de Tawaira, Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1431; y de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayuu Anataweeshii, Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2070. Igualmente, en Nazareth los palabreros de la Zona Norte de la Alta Guajira afirmaron que "el Bienestar Familiar hasta el momento no nos ha preguntado, no se ha sentado con nosotros, cómo quieren que se trabaje con los niños, cómo quieren la dieta alimentaria de los niños, qué productos les gustaría. […] aquí el Bienestar Familiar impone fundaciones y llegan sin avisar. Es una política errada, para nosotros, que el Bienestar Familiar no concerte, no lleve a un diálogo equitativo para el beneficio de los niños. […] Si no se nos pregunta, si no hay un diálogo directo, si no hay una concertación—estas fundaciones, aparte de que son ajenas al territorio, no conocen nuestras costumbres, y el Bienestar Familiar lo impone a rajatabla y hasta sin nuestra presencia—entonces esa política está errada." (Audiencia con los Palabreros (Putchipü) de la Alta Guajira y Magistrados de la Corte Constitucional, corregimiento de Nazareth, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 2, 1h y 7 minutos.

[305] Audiencia pública, corregimiento de Taguaira, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 4.

[306] Audiencia pública, corregimiento de Taguaira, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 4. Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 5111-5125.

[307] Ley 7 de 1979. Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

[308] Decreto 2150 de 1995. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

[309] Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar […]".

7.2.1.8. La selección de estas entidades sin ánimo de lucro no parece cumplir con el principio de selección objetiva. Según el Manual de Contratación actualmente vigente,[310] el proceso tiene dos pasos principales. El primer paso consiste en conformar el Banco Nacional de Oferentes a partir de una invitación pública que contiene los requisitos básicos de habilitación para la entidad que quiera ofrecer el servicio. El segundo paso, dice el Manual, consiste en seleccionar a una entidad del Banco de Oferentes:

> "Las Direcciones Regionales o la Subdirección General según el caso, consultarán el Banco Nacional de Oferentes cada vez que requieran celebrar un contrato de aporte y seleccionarán al oferente, de conformidad con las reglas que se hayan establecido para cada modalidad de atención."[311]

7.2.1.9. El Manual no indica qué reglas deben seguirse para seleccionar al oferente en caso de que haya varios de ellos. Simplemente señala que las autoridades *"seleccionarán al oferente"*. Esta regla otorga al ICBF, y en particular, a su Dirección Regional en La Guajira , un amplísimo margen de discrecionalidad en la selección de las organizaciones a cargo de los programas de atención alimentaria, el cual puede ser contrario a los principios constitucionales de moralidad e imparcialidad en la función pública (art. 209 CP).

7.2.1.10. Para la Corte tampoco son claros los criterios con los cuales se seleccionan las comunidades beneficiarias de los distintos programas del ICBF. Para algunos programas, el ICBF afirmó tener en cuenta los resultados del proceso de microfocalización.[312] Sin embargo, en general, perciben la focalización de comunidades beneficiarias realizada por el ICBF como poco transparente y parcializada. En la comunidad de Purpushon, donde se realizó una inspección judicial, miembros de la comunidad no se explicaban los motivos por los cuales el ICBF no había llegado con sus programas de alimentación, en un lugar ubicado a menos de una hora del casco urbano de Riohacha.[313]

7.2.1.11. El ICBF explica que para la priorización y selección de beneficiarios se tienen en cuenta nueve criterios,[314] los cuales aparecen igualmente en los

---

[310] Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Manual de Contratación. Consultado en http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/Contratacion1/M1.ABS%20Manual%20de%20Contrataci%C3%B3n%202016%20v1%20-%20Octubre%20de%202016.pdf

[311] Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Manual de Contratación, p. 53.

[312] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 632-633.

[313] Inspección judicial en la comunidad de Purpushon, Manaure, La Guajira. Miércoles 22 de febrero de 2017. CD No. 6.

[314] Los criterios son: "- Víctimas de hechos violentos, asociados al conflicto armado, […]. – Egresados o usuarios de las modalidades de la Estrategia de Recuperación Nutricional: […] – Quienes se encuentran en proceso administrativo de restablecimiento de derechos […] –

manuales operativos de cada modalidad. Sin embargo, ni el oficio del ICBF ni los respectivos manuales operativos señalan la forma de medir estos criterios o el peso relativo que tiene cada uno en la selección de beneficiarios. En el marco de la atención a las niñas y los niños wayúu, algunos pueden ser demasiado generales para cumplir la función de priorizar racionalmente los recursos. Este es el caso del criterio de *pertenencia a comunidades étnicas*. En este sentido la Corte se pregunta, ¿si todos los niños susceptibles de recibir estos beneficios pertenecen a la etnia Wayúu, con qué criterio se seleccionan las comunidades que recibirán o no las distintas modalidades de atención?

7.2.1.12. A través del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), la Sala revisó aleatoriamente ocho contratos suscritos por la Dirección Regional de La Guajira, cuyo municipio de ejecución correspondiera a alguno de los cuatro municipios demandados por el actor en esta tutela y cuyo objeto se relacionara con alguno de los programas de atención alimentaria.[315] En cada contrato una cláusula establece el número de beneficiarios o de "cupos" a atender, y como ámbito territorial de la atención señala la jurisdicción entera

---

Pertenecientes a familias identificadas a través de la Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema – Red UNIDOS. – Remitidos por las entidades del SNBF que se encuentren en situación de vulnerabilidad o riesgo de vulneración de derechos. – Pertenecientes a comunidades étnicas […] que demanden el servicio. – Con discapacidad, que cumpla al menos uno de los criterios de priorización. – Pertenecientes a los proyectos de las 100 mil viviendas y Viviendas de Interés Prioritario. – Pertenecientes a hogares cuyo puntaje SISBEN […] sea igual o inferior a los nuevos puntos de corte definidos para Primera Infancia". Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 5111 - 5125.

[315] Se revisaron los siguientes contratos. *Riohacha*: (1) Contrato de Aporte 051 de 2017 celebrado entre el ICBF—Regional Guajira y la Fundación Wale Keru, por valor de $3.250.028.448 para la atención de 1.296 cupos de niños y niñas menores de 5 años y menores de 6 meses, en la modalidad propia e intercultural, en el municipio de Riohacha; (2) Contrato de Aporte 138 celebrado entre el ICBF—Regional Guajira y el Consorcio Wayuu Tepitcheen, por valor de $320.620.400 para la atención de 400 cupos de niños y niñas menores de 5 años y mujeres gestantes y lactantes en el municipio de Riohacha; *Uribia*: (3) Contrato de Aporte No. 265 de 2016 celebrado entre el ICBF—Regional Guajira y la Fundación Guajira Naciente, por valor de $1.170.858.000, para la atención de 1.200 cupos de niños y niñas menores de 5 años o hasta su ingreso a la escolaridad, en la modalidad Desarrollo Infantil en Medio Familiar en el municipio de Uribia; (4) Contrato de Aporte No. 578 de 2016 celebrado entre el ICBF—Regional Guajira y la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayuu de "Jekennu de Uribia", por valor de $4.583.812.212, para la atención de 1.746 cupos de niños y niñas menores de 5 años y menores de 6 meses, en la modalidad propia e intercultural, en el municipio de Uribia; *Manaure*: (5) Contrato de Aporte No. 409 de 2016 celebrado entre el ICBF – Regional Guajira y la Unión Temporal Wale-Keru, por valor de $399.675.627 para la atención de 450 cupos de niños y niñas menores de 5 años, así como mujeres gestantes y lactantes, en la modalidad propia en el municipio de Manaure; (6) Contrato de Aporte No. 402 de 2016 celebrado entre el ICBF – Regional Guajira y la Unión Temporal Pekijirrawa, por valor de $604.262.516 para la atención de 572 cupos de niños y niñas menores de 5 años, así como mujeres gestantes y lactantes en el municipio de Manaure; *Maicao*: (7) Contrato de Aporte No. 415 de 2016 celebrado entre el ICBF – Regional Guajira y la Asociación de Autoridades Tradicionales Wuimpala de La Guajira, por valor de $391.838.850 para la atención de 450 cupos de niñas y niños menores de 5 años, así como mujeres gestantes y lactantes, en la modalidad propia en el municipio de Maicao; (8) Contrato de Aporte No. 290 de 2016 celebrado entre el ICBF – Regional Guajira y la Organización Indígena de la Guajira Yanama, por valor de $944.492.120 para la atención de 968 cupos de niños y niñas menores de 5 años o hasta su ingreso al grado de escolaridad, así como mujeres gestantes y lactantes, en la modalidad de Desarrollo Infantil en Medio Familiar en el municipio de Maicao.

del municipio.[316] En la misma o en otra cláusula se obliga de manera genérica a la entidad contratista a cumplir los criterios de focalización establecidos por el ICBF para el respectivo programa.

7.2.1.13. Los cuatro municipios demandados en esta tutela tienen extensiones de entre 1.782 y 8.200 km^2, y pueden tener hasta 20.000 puntos poblados en sus zonas rurales. Los contratos, sin embargo, permiten a la entidad escoger los niños o las madres que llenarán los "cupos" a atender, siempre que se encuentren dentro del municipio designado y cumplan con los amplios criterios de focalización que se han reseñado. En este contexto, a la amplísima discrecionalidad que tiene el ICBF para seleccionar a la entidad contratista se agrega la discrecionalidad del contratista para la selección de los beneficiarios. A juicio de la Corte, el marco institucional y contractual que se acaba de describir abre espacios a la arbitrariedad y genera riesgos de favoritismos, y por ende, de discriminación contra comunidades específicas. Ahora bien, el contexto específico en el que estas reglas son aplicadas puede dar elementos para advertir o prever mayores riesgos de uso arbitrario de la norma.

7.2.1.14. En suma, los distintos programas a cargo del ICBF tienen un efecto positivo en la garantía de los derechos de los niños y niñas wayúu. Sin embargo, a juicio de algunas comunidades, estos generan impactos negativos a largo plazo, y existe una controversia entre las comunidades y el ICBF sobre las obligaciones de esta última a concertar o consultar algunos aspectos de estos programas. Respecto de estos, encuentra la Corte que no existen criterios objetivos y transparentes para la selección de contratistas o para la focalización de beneficiarios, lo cual genera espacios abiertos a la arbitrariedad. Además, no existen en este momento instrumentos de seguimiento para evaluar el impacto de estos programas de seguridad alimentaria.

7.2.2. Programa de Alimentación Escolar

7.2.2.1. Otro programa importante en materia de atención alimentaria es el Programa de Alimentación Escolar (PAE).[317] Se trata de un programa diseñado y dirigido por el Ministerio de Educación Nacional y ejecutado por las entidades territoriales, con recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, recursos propios, recursos

[316] En todos los contratos examinados es la cláusula cuarta, que contiene las obligaciones generales de la entidad administradora del servicio.

[317] Ver Decreto 1852 de 2015 ""Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16,17,18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE" y Ministerio de Educación Nacional, Resolución 16432 de 2015 "Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos-Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE".

del Presupuesto General de la Nación distribuidos por el Ministerio de Educación Nacional y otras fuentes.[318]

7.2.2.2. El PAE no está concebido como un programa de atención alimentaria, sino que se encuentra destinado primariamente a "mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables".[319] Sin embargo, ante la escasez de agua y alimentos en el Departamento de La Guajira, el PAE es un elemento fundamental de la alimentación de los niños y niñas wayúu.

7.2.2.3. Debido a las debilidades institucionales de las entidades territoriales, la operación del PAE en La Guajira es intermitente. A la pregunta de la Corte sobre si el PAE había iniciado su operación en una comunidad en la jurisdicción de Uribia, el Ministerio de Educación Nacional respondió que a febrero de 2017 *"la comunidad de Zucaramana, al ser parte de la jurisdicción del municipio certificado en educación de Uribia, al momento no cuenta con operación del PAE pues el mismo aún no ha iniciado la prestación del servicio educativo"*.[320] Lo anterior a pesar de que para el año 2017 el Ministerio hubiera adjudicado a Uribia la suma de $1.993.038.139 para la implementación del PAE y $642.351.920 para la implementación en la modalidad de Jornada Única, con el fin de brindar atención a 32.827 niños y niñas.[321]

7.2.2.4. Para 2016, el municipio de Maicao reportó que el PAE no cubrió la totalidad de la vigencia, debido a que no se contó con todas las fuentes de financiación.[322] En la visita de febrero de 2016, la Defensoría del Pueblo reportó que *"el programa de alimentación escolar PAE no ha dado inicio y por lo tanto los niños ni reciben ningún complemento nutricional ni alimentario durante la jornada académica"*.[323] Este hallazgo fue corroborado por la Procuraduría General de la Nación, que considera que una de las fallas del PAE es la ausencia de prestación continua del servicio.[324]

7.2.2.5. En el Conpes 3883 de 2017 el Gobierno Nacional encontró *"evidencia de situaciones que ponen en riesgo de manera evidente la ejecución del PAE en los municipios de La Guajira"*.[325] En consecuencia, y de acuerdo con el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Educación Nacional asumió

---

[318] Ministerio de Educación Nacional, Resolución 16432 de 2015, artículo 2.1.
[319] Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.10.2.1.
[320] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 5171-5213.
[321] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 5171-5213.
[322] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 762.
[323] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 277.
[324] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 5246 - 5264.
[325] Documento CONPES 3883 de 21 de febrero de 2017: "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del decreto 028 de 2008", p. 33.

temporalmente la competencia para prestar el servicio de alimentación escolar en los quince municipios del Departamento de La Guajira a través de un administrador temporal.

7.3. Seguridad alimentaria

7.3.1. Mediante documento Conpes 113 de 2008, el Gobierno Nacional adoptó una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y dispuso la adopción de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). El PNSAN vigente cubre el periodo 2012-2019, se plantea objetivos en materia de disponibilidad, acceso, consumo, utilización y aprovechamiento biológico, inocuidad e institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional. De acuerdo con el informe remitido a la Corte en este proceso, para el año 2015 el país presentó un avance considerable en los indicadores trazadores de hambre y malnutrición.[326] En ese año, se reportaron logros significativos en la reducción de la desnutrición infantil pero se señaló que la meta para 2015 establecida en el PNSAN no había sido alcanzada en los Departamentos de Chocó, Sucre, La Guajira, Córdoba, Vaupés y Bolívar.[327] También se presentó un avance significativo en los indicadores de resultado planteados por el mismo PNSAN.[328]

7.3.2. No obstante lo anterior, no fue posible para las entidades del orden nacional consultadas en este proceso indicar la incidencia de los avances en el PNSAN en la situación real del Departamento de La Guajira. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural indicó que *"algunas de las acciones plasmadas en el Plan de Acción en el marco del […] PNSAN 2012-2019, no son viables de ser ejecutadas [en el Departamento de La Guajira]."*[329]

7.3.3. El Departamento para la Prosperidad Social remitió a la Corte la matriz de seguimiento de los indicadores registrados en el plan de acción.[330] Esta matriz registra los avances a nivel nacional en las 58 acciones a cargo del Ministerio de Agricultura, el DPS, el ICBF el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Vivienda. Sin embargo, no contiene ninguna subdivisión regional que permita apreciar el impacto del PNSAN en el Departamento de La Guajira.

7.3.4. Independientemente del PNSAN, el Gobierno Nacional reporta una serie de acciones concretas dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria de comunidades wayúu, en el marco de la Alianza por el Agua y por la Vida. Las

---

[326] Informe de seguimiento al PNSAN, presentado en medio digital por el Ministerio de Salud y Protección Social.
[327] Informe de seguimiento al PNSAN, presentado en medio digital por el Ministerio de Salud y Protección Social.
[328] Informe de seguimiento al PNSAN, presentado en medio digital por el Ministerio de Salud y Protección Social.
[329] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 541.
[330] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

principales entidades del Gobierno comprometidas en este frente han sido el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

7.3.5. El DPS reportó actividades de inclusión productiva bajo los encabezados del Programa de Red de Seguridad Alimentaria ReSA, el programa IRACA y el programa de empleo temporal.[331] Aunque cada programa tiene especificidades y objetivos propios, estos comparten un enfoque de generación de capacidades para las comunidades. Las intervenciones lideradas por el DPS bajo este eje no son asistencialistas, sino que buscan proveer a las comunidades con las herramientas para continuar produciendo alimentos.

7.3.6. Dentro de las intervenciones del programa ReSA, la Corte destaca las denominadas *soluciones integrales*; intervenciones de seguridad alimentaria, como la instalación de huertas o apriscos, con soluciones de agua, como la instalación de un pozo profundo con una planta potabilizadora. La Corte realizó una inspección judicial a la solución integral puesta en marcha por el DPS, en concertación con las autoridades tradicionales, en la comunidad de Sichichón, en la jurisdicción del municipio de Manaure. En esta visita la Corte constató que el proyecto realizado por el DPS efectivamente permite a la comunidad mantener la seguridad alimentaria sin la necesidad de recurrir a programas asistencialistas ni de renunciar a su cultura alimentaria. La Corte considera que proyectos como el de la comunidad de Sichichón potencian las capacidades y la autonomía de las comunidades indígenas para producir sus propios alimentos de acuerdo con sus usos y costumbres. Este proyecto, para la Corte, es una prueba fehaciente de que la cultura Wayúu y los derechos de los niños no son incompatibles, y de que el Estado tiene las herramientas en sus manos para implementar proyectos efectivos y a la vez sensibles a la diversidad cultural.

7.3.7. Dichos proyectos, sin embargo, son escasos. En total, la Presidencia de la República reportó a la Corte que entre 2015 y 2016 se benefició a 123 comunidades con proyectos ReSA, de las cuales 15 fueron beneficiarias de soluciones integrales. Reportó adicionalmente 150 comunidades que se beneficiaron de proyectos productivos, de los cuales 111 fueron desarrollados por el Ministerio de Agricultura, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Incoder y la Gobernación de La Guajira, 33 por el Ministerio de Agricultura y seis por el Ministerio del Interior.[332] Como meta para el año 2017 señaló que habría 12 nuevas soluciones integrales en la Alta Guajira, 33 nuevos proyectos productivos y 2.000 proyectos hortofrutícolas.

7.3.8. Sumando las intervenciones de las distintas entidades, y asumiendo que cada intervención se da en un punto poblado distinto, el Gobierno reporta 273 comunidades beneficiarias de proyectos de seguridad alimentaria en los dos

[331] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 659 - 681.
[332] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 511.

años anteriores y propone extender esta cobertura en 55 nuevas comunidades. Teniendo en cuenta la existencia de más de veinte mil puntos poblados en la Alta Guajira, la cobertura de estos proyectos parecería ser de menos del 2% de las comunidades.

7.3.9. En esta apreciación coincide la Federación de Asociaciones de Autoridades Tradicionales de La Guajira:

> "Prosperidad Social (DPS) ha implementado algunos proyectos demostrativos en varias comunidades, que demuestra que la agricultura sí es posible. || Sin embargo esto soluciona la situación de algunas familias pero no para la mayoría de la comunidad, para el ejemplo, en Winpiraren el DPS construyó un pozo profundo y adecuó una hectárea para riego, pero Winpiraren tiene más de 90 viviendas en un área de 4 km^2, la mayoría no se beneficia del pozo ni de la huerta y mucho menos las otras rancherías aledañas ya que están a 2, 3, 4 o 5 kilómetros de distancia."[333]

7.3.10. Finalmente, el plan de acción remitido por la Presidencia de la República señala la construcción de un centro de acopio en Puerto Estrella como una de las actividades en el eje de seguridad alimentaria. La Corte inspeccionó este centro de acopio,[334] el cual fue puesto en marcha en diciembre de 2016 (dotación), pero no había sido inaugurado oficialmente al momento de la visita. El centro de acopio está diseñado para alimentos y otras provisiones transportadas por tierra, para la distribución a pequeñas tiendas en la Alta Guajira. Como lo advirtió el representante de la Cancillería y una persona de la comunidad, el centro se planteó como una solución a la ausencia de alimentos que venían de la frontera con Venezuela. En realidad, no se trata de un centro de distribución para proveer alimentos directamente a las comunidades, sino como una forma de distribución comercial. Aunque es posible comprar alimentos y provisiones en este centro, los precios varían de acuerdo al proveedor y son también una competencia comercial para las demás tiendas. Para la Corte, a primera vista, el centro de acopio de Puerto Estrella no parece ser una solución adecuada y efectiva para evitar la inseguridad alimentaria de las comunidades wayúu. El centro de acopio es un activo que debe usarse de la mejor forma posible.

7.3.11. A nivel territorial, tanto el Departamento como los municipios tienen el deber de adoptar un plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional. El Plan Territorial de Seguridad Alimentaria de Riohacha atiende a tres componentes principales: (i) disponibilidad de alimentos, (ii) consumo y (iii) aprovechamiento o utilización biológica de alimentos.[335] En el marco de este plan, Riohacha reportó algunas actividades concretas como, por ejemplo, una prueba piloto de unidad de huerta casera en el barrio Las Marías; la instalación

---

[333] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 661.
[334] Inspección judicial en la Alta Guajira. Visita realizada el día lunes 20 de febrero de 2017 a las 10:38 am.
[335] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1882-1883.

de sistemas de riego por goteo en cultivos; actividades de sensibilización a madres gestantes y lactantes; el seguimiento a niños egresados de los centros de recuperación nutricional; la realización de una mesa de trabajo para la formulación de un plan distrital de seguridad alimentaria y la *"penetración a comunidades para rescate de niños con desnutrición con padres que se niegan a la atención"*.[336] Riohacha no reportó el plan completo, con todas las acciones comprometidas, los objetivos, las metas y los plazos.

7.3.12. Uribia reportó la realización de capacitaciones a productores y pastores.[337] Maicao reportó la entrega de alimento para animales, en alianza con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Manaure no reportó planes ni acciones específicas relacionadas con la seguridad alimentaria.

7.4. Salud

7.4.1. El Gobierno Nacional ha realizado tres tipos de acciones en materia de salud. En primer lugar, como respuesta inmediata a la crisis en La Guajira, el Ministerio de Salud y Protección Social ha financiado la contratación de diecisiete equipos extramurales de atención, a través de cinco hospitales del Departamento. Esto se ha denominado *Programa de Atención Integral en Salud y Nutrición con Enfoque Comunitario*.[338] Las metas del programa se plantean en términos de familias atendidas. En 2016 se atendió a 16.194 familias en Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha. Para 2017, el Ministerio de Salud manifestó que continuaría con este programa. Sin embargo, este no aparece dentro del cronograma para 2017 en el plan de acción remitido por la Presidencia de la República. Otra acción importante del Ministerio de Salud ha sido la habilitación de una línea de atención a la desnutrición aguda que *"opera en alianza con la línea nacional de atención de desastres de este Ministerio, durante los 7 días de la semana y 24 horas y presta servicios de información, asesoría y direccionamiento a la población en estado de vulnerabilidad nutricional"*.[339] Entre marzo y octubre de 2016, esta línea recibió 780 reportes de casos probables de desnutrición, que fueron a su vez reportados a las EPS.

7.4.2. En segundo lugar, el Ministerio de Salud ha realizado acciones de formulación de política pública. Dentro de las acciones más importantes se destaca el diseño del Modelo Integral de Atención en Salud—MIAS para el Departamento de la Guajira. El Modelo aún no ha sido implementado.

7.4.3. En tercer lugar, la Superintendencia Nacional de Salud ha realizado importantes actividades de inspección, vigilancia y control. En este proceso se reportaron las siguientes actuaciones. Esta misma entidad, realizó una

[336] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por el Municipio de Riohacha.
[337] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1404-1405.
[338] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 546
[339] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 546.

auditoría integral en el departamento de la Guajira en el año 2014, la cual tenía por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades territoriales frente al Sistema General de Seguridad Social en Salud, específicamente, la prestación de los servicios de salud y salud pública para la población en general y poblaciones especiales. De la misma forma, realizó auditorias integrales a las EPS que operan en el departamento de La Guajira que se concentraron en el manejo de los recursos administrados. Reportó que impuso sanciones a 7 EPS *"por fallas en la prestación de los servicios de salud a menores de edad indígenas fallecidos en el departamento de La Guajira"*.[340] Sancionó al departamento de La Guajira *"por no gestionar la prestación de servicios de salud oportunos, eficientes y de calidad a menores de edad fallecidos pertenecientes a población pobre no asegurada"*.[341]

7.4.4. En el marco de la estrategia de *"Red de Controladores del sector Salud"*, en el segundo semestre de 2015 la Superintendencia le exigió a las EPS que operaban en el departamento presentar un Plan de Contingencia, el cual *"debía incluir trabajo extramural y búsqueda activa de niños y niñas en riesgo de desnutrición o con desnutrición aguda – moderada o severa"*.[342] La Superintendencia, también reportó que mediante Auto No. 0098 de 17 de marzo de 2015, ordenó una visita intempestiva a la Secretaría Departamental de Salud de La Guajira. Como resultado de esta visita, resaltó que la ejecución del *"Plan de Contingencia para la Prevención y Control de la Desnutrición para la Guajira 2014"*, no se había cumplido en su totalidad. En consecuencia, la Superintendencia requirió a la Secretaría Departamental de Salud, para que informara los eventos de mortalidad por causa o asociados a desnutrición en menores de 5 años reportados al SIVIGILA. La Secretaría reportó 7 eventos. La Superintendencia encontró que estos datos no concuerdan con lo registrado por el Instituto Nacional en Salud, el cual, durante el mismo periodo afirmó que había 10 eventos acaecidos.[343]

7.4.5. La Superintendencia emitió el Concepto Técnico *"Muertes de menores de edad asociada a desnutrición en el departamento de La Guajira notificados al SIVIGILA, con corte a la Semana Epidemiológica 19 de 2015"*. De la misma manera, la Superintendencia enlista una serie de actuaciones adelantadas como, reuniones con la Secretaría de Salud Departamental para hacer seguimiento a los casos de mortalidad infantil con ocasión de desnutrición, requerimiento de información a diferentes entidades, visitas y auditorías a EPS que operan en la Guajira, entre otros. Realizó Auditoría dentro del Plan de Choque para atención a la desnutrición infantil. Para el año 2017 manifestó que se concentraría en el seguimiento de planes de mejoramiento, cumplimiento de acciones a través de visitas o auditorías especiales y trabajo articulado con el Instituto Nacional en Salud.

---

[340] Expediente. Cuaderno de Revisión, folio 771.
[341] Expediente. Cuaderno Revisión, folio 771.
[342] Expediente. Cuaderno Revisión, folio 772.
[343] Expediente. Cuaderno de Revisión, folio 783.

7.4.6. En respuesta a la información solicitada por el Magistrado Sustanciador, el Ministerio de Salud requirió a todas las IPS indígenas ubicadas en el departamento de La Guajira –un total de 30– y las EPS indígenas –se reportó 3–. Al respecto, allegó respuesta de 8 IPS indígenas y 2 de EPS indígenas.[344] De la información allegada se puede evidenciar lo siguiente: (a) capacitación del personal médico, (b) socialización de la ruta integral para la atención de la desnutrición en los niños y niñas menores de 5 años, (c) preparación y relación de salidas extramurales a las comunidades indígenas, (d) búsqueda activa de usuarios que por dificultades sociales, económicas y culturales no salen de las rancherías, (e) implementación de acciones de recuperación nutricional con enfoque comunitario y (f) focalización de niños y niñas en riesgo y desnutridos.

7.4.7. Se evidencia una ausencia del enfoque diferencial en relación con la cultura wayúu en las actuaciones adelantadas por las EPS e IPS que reportaron información. Estas instituciones reportan cifras de niños atendidos pero no especifican lugares ni condiciones detalladas ni los criterios que utilizaron para definir a qué comunidades visitar. Se reportó que en algunas comunidades indígenas es difícil acceder a prestar la atención en salud, dado que los líderes y autoridades son renuentes a permitir el ingreso del personal del equipo extramural. Se citan las rancherías Popoya, Playa y Guajirito.[345]

7.4.8. No existe claridad sobre los criterios que utilizan las IPS y/o EPS para escoger los lugares a los cuales deben ir los equipos extramurales. Igualmente, se evidencia que no todos los equipos extramurales tienen la misma composición de especialidades médicas. En su mayoría cuentan con un médico general, una enfermera, un odontólogo y una auxiliar de enfermería. Excepcionalmente, cuentan con un nutricionista, pediatra, trabajador social y especialista en citología.[346]

7.4.9. En relación con las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en el informe defensorial No. 065 de 2015, el Ministerio reportó las siguientes actuaciones:[347] (i) priorizó las zonas rurales dispersas de la Alta Guajira, (ii) en el año 2015 formuló los "*lineamientos para el manejo integrado de la desnutrición aguda moderada y severa en niños y niñas de 0 a 59 meses de edad" y la "Ruta específica para la atención integral a la desnutrición aguda*". En desarrollo de esta última, el Ministerio señaló que se enmarcó el proceso de implementación del Modelo Integral de Atención en Salud – MIAS, según lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (Resoluciones 5406 de 2015 y 3202 de 2016), (iii) suscribió un convenio marco con el Ministerio de Relaciones Exteriores (No. 19 de 2012) para mejorar el acceso de los servicios de salud de los hospitales públicos ubicados

[344] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 2181 al 2185.
[345] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2203.
[346] Información tomada de los resultados reportados por la Superintendencia en la auditoría integral a las EPS.
[347] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 550.

en zonas fronterizas y fortalecer la capacidad resolutiva de los servicios de salud de los hospitales público ubicados en zonas fronterizas, a través de la implementación de servicios de telemedicina, de acuerdo con el Plan Fronteras para la Prosperidad y el Plan País Telesalud del Ministerio.

7.4.10. En el marco de las diligencias judiciales adelantadas por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional los días 20, 21 y 22 de febrero de 2017, miembros de las comunidades indígenas manifestaron su descontento en relación con la cantidad de EPS e IPS indígenas existentes en el departamento y la multiafiliación que hay entre las mismas familias a distintas EPS.

7.5. Información

7.5.1. Las autoridades públicas no tienen conocimiento completo de las condiciones de vida de las comunidades wayúu en La Guajira. No existe un dato cierto sobre el número y la ubicación de las comunidades, ni las necesidades de cada una de estas.

7.5.2. Entre los años 2015 y 2016 el ICBF avanzó en este punto al realizar el proceso de microfocalización, que consistió en un censo de las comunidades y sus necesidades en las zonas rurales de Manaure, Maicao y Uribia. De acuerdo con la fundación contratada para esta tarea, *"este estudio constituye la aproximación más importante que se ha hecho en Colombia para conocer la ubicación de la población Wayúu, sus condiciones de vida y su situación nutricional"*.[348] Los resultados, de acuerdo con el ICBF, fueron compartidos con varias entidades del orden nacional y territorial para la mejora de sus respectivos programas, atendiendo de esta forma una recomendación formulada por la Defensoría del Pueblo.[349]

7.5.3. El Tribunal Superior de Riohacha ordenó la creación de un sistema de información. Esta orden fue confirmada por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. En cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional inició las gestiones para poner en marcha dicho sistema. Sin embargo, de acuerdo con los informes recibidos por la Corte Constitucional,[350] y las respuestas de la Presidencia de la República durante una de las inspecciones judiciales,[351] el sistema se encuentra aún en la fase de formulación.

7.6. Apreciación global de las actividades de las autoridades

7.6.1. La Sala observa que tanto entidades del orden nacional como territorial han adelantado una serie de planes y programas para enfrentar las

---

[348] Informe final del proceso de microfocalización, aportado en medio digital por el ICBF.
[349] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 632
[350] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 508 y 632
[351] Inspección judicial en Casa Azul, Manaure, La Guajira. Martes 21 de febrero de 2017. CD No. 7, Casa Azul parte III, minuto 19.

problemáticas de los derechos a la salud, agua y alimentación de la población, y concretamente de la niñez wayúu. La crisis de los niños y niñas del pueblo Wayúu claramente no ha sido ajena a las entidades. La Sala debe reconocer el esfuerzo de las distintas entidades para hacer frente a esta crisis y para buscar alternativas para su superación.

7.6.2. Sin embargo, las acciones implementadas por las diferentes entidades estatales tienen deficiencias que afectan el objetivo principal de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las niñas y los niños wayúu. Preliminarmente, se evidencia que existe una multiplicidad de acciones materializadas en planes y programas que no tienen una cobertura universal y no cuentan con una sostenibilidad a largo plazo. Igualmente, existe una falta de coordinación entre las diferentes entidades a nivel nacional y territorial.[352] Para la Sala existe un problema grave que compromete el diseño, implementación y ejecución de las diferentes acciones del Gobierno y las entidades locales y es la ausencia de un censo veraz y actualizado de la población wayúu, y en consecuencia, indicadores claros en relación con las necesidades básicas insatisfechas. No hay claridad sobre, la cantidad de población, ni sobre los puntos dispersos de asentamientos y las necesidades diferenciales. Esto es un factor determinante de que las políticas no generen un impacto serio y continuo que garantice de manera efectiva el acceso a cada uno de los programas y planes. Acompañado de lo anterior, las entidades tienen poco conocimiento en las tradiciones y formas de vida del pueblo Wayúu, como se puso en evidencia en la ejecución de los programas de alimentación. De la misma manera, la Sala nota que en cada una de las acciones del Estado no hay claridad en cuanto a los criterios de selección de los contratistas u operadores para ejecutar ciertos programas, y al mismo tiempo, tampoco hay claridad sobre quiénes son los beneficiarios o por qué ciertas poblaciones reciben antes y otras nunca ciertos servicios.

7.6.3. Con base en lo establecido anteriormente, la Sala procederá a realizar un análisis constitucional sobre las políticas públicas mencionadas.

8. Valoración constitucional de las políticas públicas para el goce efectivo de los derechos de los niños y las niñas wayúu

La Corte Constitucional no es competente para formular, ejecutar, evaluar o hacer seguimiento de las políticas públicas. Su competencia es para confrontarlas con los parámetros mínimos constitucionales y verificar que en su ejecución se cumpla con un mínimo del goce efectivo de los derechos fundamentales que se pretendan valer. A continuación se confrontan las actividades de las autoridades públicas con dichos parámetros constitucionales.

8.1. Parámetros constitucionales mínimos de las políticas públicas

[352] En esto concuerda la Procuraduría General de la Nación en el concepto sobre las diligencias judiciales.

8.1.1. Aunque a nivel académico y conceptual algunos autores han desarrollado distinciones entre los derechos de primera y segunda generación, o entre derechos civiles y políticos y derechos sociales, estas distinciones no tienen el alcance de negar o impedir la justiciabilidad de los derechos que tienen facetas prestacionales. La Corte ha indicado, para efectos de la protección judicial, que *"todos los derechos tienen contenidos de carácter positivo y negativo"*.[353] Así, aunque en un principio la jurisprudencia haya hecho distinciones entre derechos fundamentales y derechos sociales, o entre derechos positivos y derechos de libertad, la posición jurisprudencial ha evolucionado hasta el punto de sostener que dicha distinción es un *"error categorial",*[354] y que aplicarla para negar el carácter fundamental de los derechos que implican prestaciones *"resultaría no sólo confuso sino contradictorio"*.[355] Dicha evolución, descrita entre otros fallos en la sentencia T-235 de 2011, ha llevado a la Corte a distinguir, no entre clases de derechos, sino entre *facetas* prestacionales y no prestacionales de cada uno de los derechos constitucionales, para efectos de determinar su exigibilidad por vía judicial.[356] Así, la pregunta relevante en relación con los derechos que implican cargas prestacionales significativas para el Estado, no es si el

---

[353] Corte Constitucional, sentencia C-486 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV Aquiles Arrieta Gómez; AV Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SV Alejandro Linares Cantillo; SPV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Posición acogida, entre otras, en las sentencias T-427 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-087 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-792 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-133 de 2006 (MP Humberto Sierra Porto), T-884 de 2006 (MP Humberto Sierra Porto), T-016 de 2007 (MP Humberto Sierra Porto), T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-294 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), SU-062 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto), T-235 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-372 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV María Victoria Calle Correa; SV Humberto Sierra Porto), T-175 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-594 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa) y T-197 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos).

[354] Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) ("…la condición de 'prestacional' no se predica de la categoría 'derecho', sino de la 'faceta de un derecho'. Es un error categorial hablar de 'derechos prestacionales', pues, como se dijo, todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales"). Posición reiterada en las Sentencias T-294 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), T-594 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-729 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-903 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

[355] Corte Constitucional, sentencia T-016 de 2007 (MP Humberto Sierra Porto) ("la implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales – como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros - de su carácter de derechos fundamentales resultaría no sólo confuso sino contradictorio"). Posición reiterada en las sentencias SU-062 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto), C-288 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Pinilla; SV Humberto Sierra Porto), T-730 de 2012 (MP Alexei Julio Estrada), T-986A de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), SU-856 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-894 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-024 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Gloria Stella Ortiz Delgado), SU-023 de 2015 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez; AV María Victoria Calle Correa), T-043 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-347 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-433 de 2016 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[356] Corte Constitucional, sentencia T-235 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

derecho debe ser protegido por los jueces constitucionales, sino en qué condiciones debe el juez intervenir y cómo debe materializar su intervención.

8.1.2. Todos los derechos tienen una faceta negativa, la cual implica simplemente que el Estado debe abstenerse de vulnerar el contenido de los derechos fundamentales por acción. Por otra parte, todos los derechos tienen también una faceta positiva, la cual exige al Estado adoptar acciones, entre las cuales se encuentran tomar medidas concretas y frecuentemente la formulación e implementación de políticas públicas para asegurar el goce efectivo del derecho. Por supuesto, las dimensiones y facetas prestacionales de algunos derechos pueden ser superiores, pero esta diferencia es de grado y no conceptual. De hecho, las facetas prestacionales dependen también del contexto fáctico que se tenga.[357]

8.1.3. Esta clasificación es compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, que en materia de derechos civiles y políticos sostiene que los Estados deben *respetar* y *garantizar* los derechos,[358] y en relación con ciertos derechos económicos, sociales y culturales señala que estos deben *"respetar, proteger y realizar*",[359] *"respetar, proteger y cumplir*",[360] o *"respetar, proteger y aplicar"*.[361] Dichas categorías reflejan que, también en el plano internacional, todos los derechos humanos tienen una faceta negativa o de abstención y una positiva o de acción de parte del Estado.[362]

---

[357] Por ejemplo, qué tantas acciones positivas y decididas supone para el Estado proteger la libertad de prensa, depende del tipo y grado de amenazas que las personas dedicadas al periodismo deben enferntar.

[358] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2. Ver también Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 31, "La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto", CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 6: "La obligación jurídica prescrita en el párrafo 1 del artículo 2 es tanto de carácter negativo como positivo. […]"

[359] Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 12, "El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)", E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párr. 15.

[360] Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 14, "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)", E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 33; Observación General No. 15, "El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)", E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003, párr. 20; Observación General No. 16, "La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3)", E/C.12/2005/4, 11 de agosto de 2005, párr. 17; Observación General No. 17, "El derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (apartado c) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto)", E/C.12/GC/17, 12 de enero de 2006, párr. 28; Observación General No. 21, "Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)", E/C.12/GC/21, 21 de diciembre de 2009, párr. 48.

[361] Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 18, "El derecho al trabajo (artículo 6)", E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006, párr. 22; Observación General No. 19, "El derecho a la seguridad social (artículo 9)", E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008, párr. 43.

[362] Así lo explicó la Corte en la sentencia T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), al considerar las categorías obligacionales sugeridas por la Observación General No. 14 del Comité de DESC: "Esta clasificación resalta el hecho de que todo derecho fundamental tiene facetas de carácter positivo y facetas de carácter negativo. En efecto, dentro de las obligaciones de respeto, de protección y de garantía, derivadas de un derecho fundamental como la salud, se entremezclan los

8.1.4. Ahora bien, la faceta positiva o prestacional de los derechos constitucionales se divide en dos ámbitos: un contenido mínimo indisponible y un contenido adicional de realización progresiva.[363] Para cada derecho hay un mínimo de contenidos prestacionales que el Estado debe proporcionar, independientemente de cualquier consideración, los cuales son de aplicación inmediata y pueden ser solicitados por vía de tutela en casos individuales. Este mínimo ha sido determinado por la jurisprudencia constitucional considerando en cada caso las circunstancias particulares de los peticionarios y las características específicas del derecho tutelado. En general, se observa una tendencia a proteger como contenidos de cumplimiento inmediato aquellos que, por tratarse de acciones simples del Estado, no requieren mayores modificaciones en las prioridades presupuestales[364] y los que demandan una acción estatal inmediata debido a *"la gravedad y urgencia del asunto*",[365] por ser *"imprescindibles para la garantía de la dignidad humana",*[366] o por existir una norma constitucional expresa.[367]

8.1.5. Los contenidos prestacionales que no son de aplicación inmediata están sujetos al principio de progresividad, lo que quiere decir que las autoridades políticas deben decidir en democracia cómo y cuándo se materializarán por completo las prestaciones inherentes al derecho constitucional, pues

> "[l]a justicia social y económica, que se logra gracias a la progresiva e intensiva ejecución de los derechos económicos, sociales y culturales, se reivindica y se lucha en el foro político. La dimensión del Estado social de derecho, en cada momento histórico, en cierta medida, es una variable de la participación ciudadana y de su deseo positivo de contribuir al fisco y exigir del Estado la prestación de determinados servicios. […] El Estado social de derecho que para su construcción prescinda del proceso democrático y que se apoye exclusivamente sobre las sentencias de los jueces que ordenan prestaciones, sin fundamento legal y presupuestal, no tarda en convertirse en Estado judicial totalitario y en extirpar toda función a los otros órganos del

---

dos tipos de facetas, obligaciones en las que se demanda 'hacer' algo al Estado o a ciertas entidades privadas responsables (positivas), y obligaciones en las que se les demanda 'dejar de hacer' algo (negativas). Así, por ejemplo, respetar el derecho a la salud puede implicar no realizar un experimento en contra de la voluntad de una persona, pero también puede implicar tomar las medidas adecuadas y necesarias para deshacerse de los residuos hospitalarios. De forma similar, la obligación de protección puede implicar la elaboración de una compleja política pública, por ejemplo en vacunación, pero también puede implicar dejar sin efecto una decisión administrativa o una determinada regulación."

[363] Corte Constitucional, sentencias T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y T-235 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[364] Corte Constitucional, sentencias T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y T-235 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[365] Corte Constitucional, sentencias T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y T-294 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez).

[366] Corte Constitucional, sentencia T-235 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[367] Por ejemplo, los derechos establecidos en los artículos 44 y 50 de la Constitución Política son mínimos indisponibles que pueden ser exigidos directamente mediante la acción de tutela.

> Estado y a los ciudadanos mismos como dueños y responsables de su propio destino".[368]

8.1.6. El principio de progresividad tiene al menos tres consecuencias concretas para efectos de la exigibilidad judicial de los derechos constitucionales. En primer lugar, aunque la progresividad conlleva un cierto margen de discrecionalidad para que las ramas políticas decidan cómo garantizar el goce efectivo de los derechos, esta discrecionalidad se otorga precisamente para garantizar los derechos fundamentales y no para mantenerlos perpetuamente en un estado de indefinición. Por ese motivo, ha dicho la Corte que *"la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal*",[369] lo cual implica que los titulares de las prestaciones sujetas a la realización progresiva tienen el derecho a exigir, al menos, que exista una política pública dirigida a dicha realización. La Corte ha dicho que respecto de las facetas prestacionales hay un *"derecho constitucional a que exista 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"*.[370] Motivo por el cual el juez constitucional debe intervenir en los casos en que no existe una política,[371] ésta no se encuentra orientada al goce efectivo de los derechos, no ha contado con espacios de participación,[372] o simplemente ha quedado en el papel y no ha producido cambios en el terreno.

8.1.7. En segundo lugar, en los eventos en que la política pública existe y se materializa, los contenidos contemplados en esa política se convierten en exigibles por vía de tutela, razón por la cual la Corte ha considerado que la tutela procede para exigir *"el cumplimiento de obligaciones que hayan recibido concreción política"*.[373] Un ejemplo claro de esta forma de exigibilidad se encuentra en las prestaciones de salud incluidas en el POS, las cuales la jurisprudencia ha permitido exigir autónomamente sin la necesidad de demostrar afectaciones concretas del derecho a la vida.[374] En estos casos no es válida la objeción contramayoritaria ni el argumento de escasez de recursos, pues lo que está haciendo el juez constitucional es implementar la voluntad

---

[368] Corte Constitucional, sentencia SU-111 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En este caso la Corte indagó acerca de la legitimidad de las decisiones judiciales con impactos presupuestales importantes.
[369] Corte Constitucional, sentencia C-493 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez).
[370] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). Esta sentencia recoge y sistematiza los fundamentos expuestos en las sentencias T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y C-351 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
[371] La inexistencia de un plan se constató en las Sentencias T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-294 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), T-553 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-043 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).
[372] La existencia de un plan sin participación de los afectados, en ese caso recicladores, se constató en la sentencia T-291 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez).
[373] Corte Constitucional, sentencia T-235 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).
[374] Corte Constitucional, sentencia T-016 de 2007 (MP Humberto Sierra Porto).

legislativa y administrativa en casos concretos, en un claro ejercicio de colaboración armónica entre las ramas del poder público.

8.1.8. En tercer lugar, el principio de progresividad implica que las autoridades legislativas y administrativas tienen un margen de discrecionalidad reducido cuando deciden disminuir las prestaciones que anteriormente se han garantizado, y por lo tanto corresponde al juez constitucional ejercer un control estricto sobre las medidas regresivas. En principio, las autoridades deben *"aumentar el número y contenido de las prerrogativas"* de manera progresiva, pero dicho deber no es absoluto, pues existen situaciones en que es posible justificar una regresión. [375]

8.1.9. Para el análisis de las medidas regresivas la jurisprudencia plantea un juicio de tres pasos. El primer paso consiste en determinar si efectivamente se está ante una medida regresiva, lo cual ocurre al menos en los siguientes casos

> "(1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho;[376] (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho;[377] (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho".[378]

[375] Corte Constitucional, sentencia C-931 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; AV Manuel José Cepeda Espinosa; SPV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández). En este caso la Corte analizó una medida presupuestal de congelación de las transferencias a las universidades públicas y la evaluó usando un juicio estricto de razonabilidad. Concluyó que "la medida de congelación del gasto social en educación no está constitucionalmente justificada, pues a pesar de que el objetivo de reducir el déficit fiscal es imperioso y relevante a la luz de la Carta, no existe una razón clara que explique por qué esta medida no era excesiva, por qué era necesaria para superar el déficit fiscal de manera que no pudiera ser substituida por otra menos lesiva de los principios constitucionales, en qué medida la cobertura poblacional y la prestación del servicio de educación superior se vería reducida, etc."

[376] Corte Constitucional, sentencia C-038 de 2004 (MP Eduardo Montealegre Lynett; AV y SV Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araújo Rentería; SPV Clara Inés Vargas Hernández; AV Jaime Córdoba Triviño).

[377] En este sentido, Corte Constitucional, sentencia C-789 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), a través de la cual la Corte aplicó la prohibición de regresividad a una ley que aumentaba los requisitos para acceder a la pensión.

[378] Corte Constitucional, sentencia C-507 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño; SPV Jaime Araújo Rentería; SPV Clara Inés Vargas Hernández). En este caso la Corte declaró inexequibles las normas del Plan Nacional de Desarrollo que reducían los recursos destinados a la educación superior. Esta lista indicativa de casos de regresividad se encuentra reiterada en las sentencias C-630 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis Ernesto Vargas Silva), T-428 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), T-469 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-313 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Luis Ernesto Vargas Silva; SPV y AV Mauricio González Cuervo) y C-486 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Alejandro Linares Cantillo).

8.1.10. El segundo paso es realizar un juicio estricto de proporcionalidad,[379] el cual incluye una verificación de que no se esté comprometiendo el contenido mínimo no disponible de la faceta prestacional del derecho en cuestión:

> "[…] cuando una medida regresiva es sometida a juicio constitucional, corresponderá al Estado demostrar, con datos suficientes y pertinentes, (1) que la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que apareja.[380] "[381]

8.1.11. El tercer paso es la verificación de una deliberación democrática suficiente en la adopción de la medida regresiva. Este tercer paso no es mencionado de manera uniforme en la jurisprudencia, pero ha sido aplicado por la Sala Plena de la Corte Constitucional al revisar medidas legislativas

---

[379] Sobre las características generales del juicio estricto de proporcionalidad, ver Corte Constitucional, sentencia C-673 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería).

[380] Cfr. Sentencias C-1064 de 2001 C-671 de 2002, C-931 de 2004.

[381] Corte Constitucional, sentencia C-507 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño; SPV Jaime Araújo Rentería; SPV Clara Inés Vargas Hernández). Condiciones reiteradas en las sentencias C-428 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo; SPV María Victoria Calle Correa; SPV Jorge Iván Palacio Palacio), C-444 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-556 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-727 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva; AV Jorge Iván Palacio Palacio), C-228 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez), T-482 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-630 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis Ernesto Vargas Silva), T-428 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), T-924 de 2012 (MP Alexei Julio Estrada), T-574 de 2013 (MP Alberto Rojas Ríos), C-313 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Luis Ernesto Vargas Silva; SPV y AV Mauricio González Cuervo), T-524 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa), C-493 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-298 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa; SPV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Gloria Stella Ortiz Delgado; SPV Jorge Iván Palacio; SPV Alberto Rojas Ríos). A su vez, el juicio de proporcionalidad sistematizado en la Sentencia C-507 de 2008 tiene como antecedentes los pronunciamientos de la Corte en las Sentencias C-1064 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; SV Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araújo Rentería; SV Álvaro Tafur Galvis), C-671 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), C-038 de 2004, M.P. (MP Eduardo Montealegre Lynett; SV Alfredo Beltrán Sierra; SPV Jaime Araújo Rentería; SPV Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Córdoba Triviño) y C-931 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández; AV Manuel José Cepeda Espinosa).

regresivas[382] y en la sentencia C-209 de 2016 se identificó como una de dos *"condiciones indispensables"* de constitucionalidad de la medida.[383]

8.1.12. La Sala considera que el mínimo de deliberación democrática es aplicable no solo a las medidas legislativas sino también las administrativas, pues el Congreso no es el único espacio deliberativo previsto por la Constitución. Las medidas regresivas que no se ven reflejadas en normas legales sino en actos administrativos o en otras medidas específicas de política pública por parte de la administración, deben contar con participación suficiente de los afectados. Este requisito ha sido aplicado por la Corte Constitucional en aquellos casos en que, a pesar de no ser aplicable la consulta previa concebida para comunidades étnicas, se considera que la falta de participación de las comunidades afectadas por una medida administrativa incide en la vulneración de sus derechos fundamentales.[384] Lo anterior implica que ninguna medida regresiva, por bien concebida y justificada que esté, puede ser adoptada sin que se haya realizado una deliberación suficiente que incluya, al menos, a los sectores afectados por la regresión.

8.1.13. En relación con los niños y niñas del pueblo Wayúu, la Corte hará énfasis, al dictar las órdenes estructurales pertinentes, en la necesidad de deliberar conjuntamente con las comunidades afectadas acerca de las acciones del Estado dirigidas a garantizar los derechos de los niños, y especialmente las medidas que puedan tenerse como regresivas, por disminuir los recursos dedicados a solucionar la crisis de desnutrición, el número de proyectos aprobados o el número de beneficiarios de un determinado programa. Esto

---

[382] Por ejemplo, en la sentencias C-776 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Araújo Rentería), C-038 de 2004 (MP Eduardo Montealegre Lynett; SV Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araújo Rentería; SV Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Córdoba Triviño) y C-644 de 2012 (MP Adriana Guillén Arango; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Mauricio González Cuervo; SV Humberto Sierra Porto), la verificación de la deliberación legislativa fue un elemento decisivo para la exequibilidad o inexequibilidad de la norma demandada.

[383] Corte Constitucional, sentencia C-209 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio; SV Alejandro Linares Cantillo; SV Gloria Stella Ortiz Delgado).

[384] Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En esta sentencia la Corte estudió la acción de tutela de una asociación de pescadores quienes alegaban la vulneración de su derecho a la participación por la ejecución de unas obras de construcción en las playas donde ejercían su oficio. La Corte amparó el derecho a la participación de la asociación de pescadores y ordenó a las entidades involucradas realizar los espacios de concertación necesarios para diagnosticar impactos y establecer medidas de reparación. Estas consideraciones fueron posteriormente reiteradas en el caso de los impactos negativos generados por la hidroeléctrica El Quimbo, en la sentencia T-135 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). Igualmente, en relación a los espacios de participación comunitaria en los procesos de licenciamiento ambiental, y en general, en las decisiones y procesos de planificación de políticas que puedan afectar el ambiente sano, las sentencias C-328 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-593 de 1995 (MP Fabio Morón Díaz) y C-135 de 1996 (MP Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero), son providencias iniciales que establecieron que la participación comunitaria debe ser previa, toda vez que es la mejor forma de armonizar las obligaciones estatales de protección del medio ambiente con los intereses de la comunidad, y adquiere mayor relevancia en los eventos en que la actividad pueda ocasionar un daño considerable o irreversible al medio ambiente, para concertar medidas de compensación y de reparación acordes con la naturaleza de la comunidad afectada.

supone, ante todo, ser sensible a los retos y desafíos que impone todo diálogo multicultural en el que se encuentran palabras, lenguas y culturas.

8.1.14. Por último, la jurisprudencia ha señalado que el control constitucional debe ser más estricto cuando con la regresión se afecta a sujetos de especial protección.[385] Esto quiere decir que la valoración probatoria al realizar el juicio estricto de proporcionalidad debe ser más rigurosa, que las eventuales dudas deben resolverse en contra de la medida regresiva y que la exigencia de un espacio deliberativo es aún más importante en casos de sujetos de especial protección.

8.1.15. La Corte observa que en el caso de los niños y niñas del pueblo Wayúu confluyen dos aspectos: se trata de sujetos de especial protección que por lo general no cuentan con una participación real en espacios deliberativos y decisorios. Por eso será necesario, tanto en esta sentencia como en el seguimiento a las órdenes que se profieran, que la Corte sea particularmente exigente en relación con la justificación de las medidas regresivas y la verificación de una participación y deliberación real y efectiva en la adopción de las mismas.

8.1.16. A continuación, la Corte confrontará los esfuerzos de las entidades reseñados anteriormente con los parámetros constitucionales mínimos de las políticas públicas. Es decir, con el *"derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sostenieblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se estén implementando"*.[386]

8.2. Existencia de un plan

---

[385] Corte Constitucional, sentencia C-991 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). Consideración reiterada en las Sentencias T-1291 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-1318 de 2005 (MP Humberto Sierra Porto), C-507 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño; SPV Jaime Araújo Rentería; SPV Clara Inés Vargas Hernández), C-428 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo; SPV María Victoria Calle Correa; SPV Jorge Iván Palacio Palacio), C-556 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-727 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva; AV Jorge Iván Palacio Palacio), C-630 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis Ernesto Vargas Silva), C-744 de 2012 (MP Nilson Pinilla Pinilla; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-313 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Luis Ernesto Vargas Silva; SPV y AV Mauricio González Cuervo) y C-298 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa; SPV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Gloria Stella Ortiz Delgado; SPV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV Alberto Rojas Ríos). En estas sentencias la Corte evaluó medidas legislativas aparentemente regresivas que afectaban a sujetos de especial protección o en condiciones de debilidad manifiesta y determinó que el análisis constitucional debe hacerse a través de un test estricto.

[386] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). Esta sentencia recoge y sistematiza los fundamentos expuestos en las sentencias T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y C-351 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

8.2.1. No hay un documento que recoja de forma sistémica todos los compromisos institucionales para garantizar los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu. La Corte ha dicho que *"[s]i el Estado no cuenta con planes o programas orientados a garantizar progresivamente las facetas prestacionales de los derechos fundamentales, no puede garantizar su goce efectivo en ese momento, ni podrá hacerlo más adelante"*.[387]

8.2.2. Se observa que las políticas públicas, en este caso, en algunos aspectos cuentan con un plan, mientras que en otros no. La Corte destaca la existencia del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como sus antecedentes institucionales como el Conpes Social 113 de 2008, y del Plan Territorial *"Guajira sin Jamushirri"* que tuvo vigencia entre 2008 y 2015.[388] Dichos planes apuntan al logro de diversos objetivos relacionados con la seguridad alimentaria, los cuales son compatibles con el goce efectivo de los derechos a la alimentación y el agua. La Sala observa, sin embargo, que el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional no tiene metas por departamento, municipio o corregimiento. En ese sentido, si bien puede servir para orientar la política a nivel nacional, no es suficiente como instrumento de política pública para la seguridad alimentaria de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Por otra parte, la Corte no tuvo noticia en este proceso de una nueva política territorial que haya sustituido a *"Guajira sin Jamushirri"*. Por lo tanto, ninguno de estos instrumentos se tendrá en cuenta en el análisis de los siguientes aspectos de política pública.

8.2.3. La Corte considera que la Alianza por el Agua y por la Vida, liderada por la Presidencia de la República, cuenta como un plan.[389] Dicho plan contiene 38 acciones, divididas en los cinco ejes de agua,[390] seguridad alimentaria,[391] salud,[392] desnutrición[393] e información.[394] El plan no contiene

---

[387] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

[388] Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Compilado nacional del estado actual de los planes departamentales de seguridad alimentaria y nutricional, 2015, p. 71. Consultado en **http://www.osancolombia.gov.co/portals/0/planes.pdf**

[389] El plan de acción de la Alianza por el Agua y por la Vida fue remitido en medio digital por la Presidencia de la República. Enumera 38 proyectos, indicando el nombre, el presupuesto, la entidad ejecutora, el cronograma de 2014 a 2017, los municipios o comunidades que se benefician de la intervención, los recursos por municipio y el estado de cada proyecto.

[390] Diecisiete proyectos a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Corpoguajira, la Gobernación de La Guajira y el Municipio de Maicao.

[391] Ocho proyectos a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Educación Nacional.

[392] Cuatro proyectos a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, la Gobernación de La Guajira y la Superintendencia Nacional de Salud. Dos de estos proyectos comprenden la misma actividad—diecisiete equipos extramurales—en distintos momentos. Uno de estos proyectos comprende la expedición de una circular por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

todas las acciones realizadas por las entidades, ni todas las acciones ordenadas por el Tribunal Superior de Riohacha. Tampoco es claro cuál es el documento que contiene el plan en toda su extensión, pues el anexo remitido por la Presidencia de la República no incluye todas las acciones que se proyectan para 2017.[395]

8.2.4. Para la Corte es importante que todas las acciones de un mismo nivel de gobierno se articulen en un solo plan dirigido a cumplir objetivos unificados en relación con los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu. El plan puede estar contenido en uno o más documentos, de distintas categorías. Puede comprender, entre otros elementos, los documentos Conpes cuya elaboración fue ordenada por la Corte en la Sentencia T-466 de 2016, y el propio Conpes 3883 aprobado por el Gobierno Nacional el 21 de febrero de 2017. Además puede comprender acciones simultáneas de distintas entidades.[396] Más allá del número y la denominación de los documentos a elaborar, es importante que las distintas actividades se realicen de manera coordinada con miras al cumplimiento de objetivos comunes. Así, los distintos documentos Conpes y las distintas acciones deben estar articuladas entre sí para el cumplimiento de los mismos fines.

8.2.5. En relación con este último criterio, la Corte considera que varias acciones del Gobierno Nacional no parecen estar siendo realizadas de manera coordinada ni con la finalidad de cumplir objetivos comunes. Cada entidad que participa en la Alianza por el Agua y por la Vida parece estar seleccionando, con distintos criterios, las comunidades beneficiarias de diversas intervenciones puntuales. Dichas intervenciones, además, en la mayoría de los casos parecen obedecer a un enfoque de crisis o de emergencia, en el cual se hace frente a la coyuntura de un periodo de sequía y no a la situación estructural de la desnutrición de los niños y niñas wayúu.[397]

8.2.6. La Sala además observa que dentro del plan de acción remitido por la Presidencia de la República no se encuentra como proyecto, con tiempos definidos, la creación del sistema de información ordenado por el Tribunal

---

[393] Ocho proyectos a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, la Presidencia de la República (Consejería para la Primera Infancia) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
[394] Un proyecto consistente en la depuración del censo de población a cargo del DANE.
[395] En el oficio OFI16-00113134 / JMSC 110200 del 29 de noviembre de 2016, se comprometen proyectos para 2017 como el sistema de acueducto de Paraguachón a cargo del Ministerio de Vivienda, las actividades de la Consejería para la Primera Infancia, las actividades a cargo de la Unidad de Planeación Minero Energética, entre otras, los cuales no se incluyen en el plan de acción que se anexa al mismo oficio.
[396] Por ejemplo, para la Corte no tiene relevancia constitucional si los proyectos productivos los realiza una sola entidad como el DPS, o los realizan tres entidades distintas como está ocurriendo en este momento. El reparto de tareas para conseguir la eficiencia, la especialización y las economías de escala, son decisiones discrecionales del Gobierno, siempre que se respeten los parámetros constitucionales mínimos de las políticas públicas.
[397] Entre estos se encuentran los diecisiete equipos extramurales del Ministerio de Salud y la provisión de agua por carro cisterna por la UNGRD. Ambas son iniciativas loables y claramente beneficiosas para las comunidades. Pero para la Corte no es claro el impacto a largo plazo de las mismas en el cumplimiento de objetivos comunes para la garantía de los derechos de los niños.

Superior de Riohacha y por la Corte Suprema de Justicia. Sobre este punto, la Presidencia informa sobre la realización de reuniones técnicas y la intención de realizar nuevas reuniones entre finales de 2016 y comienzos de 2017.[398] En la inspección judicial en el municipio de Manaure, la Presidencia de la República agregó algunos avances pero no estableció una fecha clara para la creación del sistema de información.[399] Sobre este punto la Corte recuerda que *"una política pública no es el conjunto de promesas y de directrices que una autoridad pública formula en un texto"*, sino que es *"el conjunto de acciones y omisiones de una autoridad, encaminadas a resolver un problema público"*.[400]

8.2.7. La Corte no cuenta con evidencia de un plan del Departamento de La Guajira ni de los municipios demandados para garantizar las facetas prestacionales de los derechos al agua, a la alimentación y a la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Tampoco cuenta con evidencia de planes, aun transmitidos de manera oral, de las distintas autoridades tradicionales wayúu que intervinieron en este proceso. En este primer punto del análisis, la Sala destaca que el deber de establecer un plan no corresponde únicamente al Gobierno Nacional, pues los primeros responsables de la garantía de servicios básicos como el agua y la salud son las entidades territoriales.

8.2.8. En relación con este primer punto, la Corte concluye que existe parcialmente un plan a nivel del Gobierno Nacional, mientras que en este proceso no hay evidencia de un plan a nivel territorial ni étnico, para asegurar el goce efectivo de los derechos al agua, la alimentación y la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu.

8.3. Publicidad del plan

La Corte ha indicado que el plan "*debe estar al alcance de todas las personas, en especial de aquellas que tienen en juego el respeto, la protección y la garantía de sus derechos fundamentales*".[401] Por ese motivo, ha dicho que los planes "*deben estar escritos y deben poder conocerse*".[402] En el contexto de este caso, la Sala agrega que los planes, además de estar escritos, deben ser siempre traducidos al wayuunaiki y deben ser transmitidos oralmente a la población Wayúu del Departamento de La Guajira. La Corte no cuenta con evidencia de publicidad de los planes formulados. Ni siquiera los lineamientos de los programas del ICBF se encuentran traducidos al wayuunaiki.[403] Las comunidades no conocen los planes del Gobierno Nacional ni de los gobiernos territoriales, lo cual a juicio de la Corte ha contribuido a la sensación de abandono estatal que permea el discurso de los Wayúu.

---

[398] Folios 509-510 del cuaderno de pruebas en sede de revisión.
[399] Inspección judicial en Casa Azul, Manaure, La Guajira. Martes 21 de febrero de 2017. CD No.7, Casa Azul parte III, minuto 19.
[400] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).
[401] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).
[402] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).
[403] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4332.

8.4. Tiempos de progreso

Sobre este requisito la Corte ha establecido que *"[e]l plan que exista y esté escrito ha de estar orientado a asegurar, progresivamente, el goce efectivo de los derechos"*, por lo cual debe tener límites temporales, éstos deben ser razonables, conocidos públicamente y contar con un cronograma.[404] Por ejemplo, la Alianza por el Agua y por la Vida no cuenta con límites temporales. Teniendo en cuenta que los proyectos se comprometen anualmente, no parece haber un horizonte temporal claro para esta política. De hecho, el último año que aparece comprometido para cada proyecto es 2017, lo cual revela que las acciones, a pesar de ser útiles y beneficiosas para las comunidades, no han sido diseñadas como parte de una solución estructural para los niños y niñas del pueblo Wayúu sino como un conjunto de medidas de choque.

8.5. Goce efectivo

8.5.1. La Corte ha señalado que *"[e]l plan o los planes con que el Estado cuente, deben estar orientados hacia el goce efectivo del derecho"*.[405] Una posible prueba de este requisito es la presencia de indicadores que puedan asemejarse a indicadores de goce efectivo de los derechos (IGED).[406]

8.5.2. La Alianza por el Agua y por la Vida no cuenta con indicadores de resultado, como puede ser la reducción de alguno de los indicadores de desnutrición o de las muertes por desnutrición en La Guajira. En este ámbito, el Gobierno Nacional se ha comprometido a acciones específicas, pero no a objetivos medibles de goce efectivo de los derechos.

8.5.3. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional sí contiene una batería de indicadores que permiten medir el éxito de la política del Gobierno, pero estos miden la política nacional en esta área y no permiten enfocarse específicamente en el desempeño del Departamento de La Guajira.

8.5.4. Por otra parte, la Sala destaca la ausencia completa del enfoque diferencial o de diversidad cultural en la formulación del plan de acción por la Presidencia de la República. Como se explicó con anterioridad, uno de los derechos vulnerados en este caso es la diversidad cultural. Por lo tanto, uno de los componentes de cualquier plan en relación con la crisis de desnutrición de La Guajira tendría que ser el fortalecimiento de la autonomía política y económica del pueblo Wayúu.

---

[404] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).
[405] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).
[406] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa): "Esta herramienta permite medir de forma específica y concreta, además del resultado, los esfuerzos o los impactos de la política en términos generales, por mencionar algunos de los tipos de indicadores clásicos, el avance en el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales."

8.6. Avance sostenible

8.6.1. La Corte ha señalado la necesidad de que la política avance sosteniblemente, *"esto es, debe estar encaminada a la consecución de nuevos logros que se puedan mantener en el tiempo y no impliquen perder los ya obtenidos previamente"*.[407]

8.6.2. Las políticas públicas puestas a consideración de la Corte no contemplan claramente la consecución de nuevos logros. Por el contrario, y como lo dijo la Defensoría del Pueblo, la Alianza por el Agua y por la Vida en la mayoría de sus acciones "*no corresponden a medidas oportunas, inmediatas y de choque para asistir y atender la emergencia* […]*";*[408] simplemente recoge *"acciones recurrentes dentro de la oferta programática institucional"*.[409] Sobre este punto la Corte resalta que la necesidad de una política pública para solucionar la crisis de hambre de los niños y niñas wayúu no se cumple con la sola recopilación de acciones en un documento. La consecución de nuevos logros requiere, en muchos casos, la formulación de nuevas estrategias y, como lo indica la Defensoría, una revisión estratégica de la oferta programática existente.

8.6.3. Dichas acciones, adicionalmente, no tienen un componente claro de sostenibilidad, lo que implica un riesgo de perder los logros obtenidos previamente. La ausencia de sostenibilidad se hizo clara en la inspección judicial de la planta desalinizadora en Puerto Estrella, la cual, según los habitantes de la zona, no había sido objeto de mantenimiento oportuno por parte del municipio de Uribia.[410] Las mismas inquietudes sobre sostenibilidad surgieron posteriormente en la inspección judicial en Casa Azul, municipio de Manaure, donde las propias autoridades municipales expresaron dudas sobre la posibilidad de mantener hacia futuro la operación del programa de distribución de agua por pilas públicas impulsado desde el nivel nacional.[411] Otros programas, como las soluciones integrales a cargo del DPS, sí parecen tener un componente más claro de sostenibilidad, al vincular al municipio a mantener la solución integral después de dos años de operación.[412] Con todo, los documentos enviados por la Presidencia de la República con el plan de acción no contemplan claramente la sostenibilidad de cada proyecto, con lo cual se corre el riesgo de que las intervenciones proyectadas en el plan de acción agoten su efectividad después de 2017.

---

[407] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).
[408] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5199.
[409] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5199.
[410] Inspección judicial planta desalinizadora, corregimiento de Puerto Estrella, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 1.
[411] Inspección judicial en Casa Azul, Manaure, La Guajira. Martes 21 de febrero de 2017. CD No.7, Casa Azul parte II y III.
[412] Inspección judicial en la comunidad de Sichichón, Manaure, La Guajira. Miércoles 22 de febrero de 2017. CD No. 6.

8.6.4. En general, las acciones puntuales planeadas desde el nivel central tienen riesgos de sostenibilidad si no se contempla de forma clara su continuidad a nivel territorial. La sostenibilidad a nivel territorial es uno de los puntos críticos en este caso, si se tienen en cuenta las grandes debilidades institucionales del Departamento de La Guajira y de sus municipios.[413] De acuerdo con una evaluación realizada por la Procuraduría General de la Nación, en el 73.3% de los municipios de La Guajira hay una capacidad baja para la garantía de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La mayoría de municipios en La Guajira tienen un nivel bajo de cumplimiento en los procesos de rendición de cuentas (0,47% medio, 53,3% bajo), un nivel bajo de conocimiento sobre los indicadores del contexto territorial (13,3% medio, 60% bajo, 26,7% muy bajo), una baja capacidad técnica de análisis de situación de derechos (13,3% medio, 73,3% bajo, 13,3% muy bajo), un cumplimiento bajo de los parámetros sobre el gasto público social (13,3% medio, 73,3% bajo, 13,3% muy bajo), una arquitectura institucional desfavorable a la implementación de políticas públicas en infancia, adolescencia y juventud (20% medio, 60% bajo, 20% muy bajo), una capacidad técnica baja para analizar la situación de los niños y niñas a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (6,7% medio, 66,7% bajo, 26,7% muy bajo), una capacidad técnica baja para garantizar entornos protectores (13,3% bajo, 86,7% muy bajo) y una capacidad técnica baja para el reconocimiento y garantía de los derechos humanos (40% medio, 40% bajo, 20% muy bajo).

8.6.5. La Procuraduría también reporta que, entre los quince municipios y el Departamento de La Guajira, solo cuatro de ellos incrementaron el gasto público social de año a año.[414] Este informe concuerda a grandes rasgos con los hallazgos de la Sala a partir de un análisis de la información remitida por los municipios a la Nación a través del Formulario Único Territorial.

8.6.6. Por otra parte, la Corte observa que los proyectos ejecutados por los municipios y por el departamento con cargo al Sistema General de Regalías

---

[413] Procuraduría General de la Nación. Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5162. Así también lo manifestó Dejusticia en su informe de la visita a la Guajira los días de la inspección judicial adelantada por la Corte Constitucional. Esto también fue puesto de presente en el Conpes 3883 (21 de febrero de 2017), en el que el gobierno nacional decidió la adopción de medidas de corrección para la prestación de los servicios a la educación, salud, agua potable, saneamiento básico, entre otros, dados los "eventos de riesgo en la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico financiados con [los recursos del Sistema General de Participaciones]". La Defensoría del Pueblo lo puso de presente en su informe sobre la inspección judicial, cuaderno de diligencias judiciales No. 19, folio 5178. El Ministerio Público también advirtió a la Corte que una de las causas que genera la ineficacia de las políticas públicas en el departamento es la falta de capacidad técnica, administrativa y financiera de las autoridades locales: *"en el departamento de La Guajira son mínimas o incipientes las condiciones administrativas, de gestión técnica y financiera como de conocimientos específicos y habilidades técnicas para entender, analizar y dar respuesta efectiva a cualquier evento para la planificación, la ejecución y el seguimiento de políticas públicas a favor de la garantía de los derechos de los sujetos de especial protección, lo que impide su efectiva materialización".* Expediente de revisión, folio Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 5246 - 5264.

[414] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5162.

parecen tener problemas de sostenibilidad. Esto se hace evidente con el estudio de cerca de cuarenta informes aportados al proceso por el Departamento Nacional de Planeación.[415] Dichos informes evidencian que los proyectos de inversión estructurados por los municipios buscan cumplir objetivos importantes para el goce efectivo de los derechos, pero tal como se encuentran estructurados, no son capaces de cumplir esos objetivos. Para mencionar un solo ejemplo: un proyecto de construcción de ocho microacueductos en la zona rural de Riohacha, se contrató sin incluir los filtros para potabilizar el agua y sin un plan de mantenimiento.[416] El Departamento Nacional de Planeación observó que

> "[…] durante la visita de seguimiento a la operación, se evidenció la no ejecución de la actividad referente al tratamiento del agua "Filtros caseros con membranas de ultrafiltración SKYBOX", implicando el suministro a la población objetivo de agua no potable, tal como se describe en el estudio de análisis bacteriológico y fisicoquímico realizados en junio de 2015, lo cual, contrasta con lo manifestado por la comunidad beneficiaria en visita in situ. Lo anterior conduce a que el proyecto no cumple en términos de calidad."[417]

8.6.7. Este tipo de deficiencias se encuentran en la mayoría de informes de seguimiento aportados por el Departamento Nacional de Planeación, lo cual, a juicio de la Corte, indica en general la ausencia de sostenibilidad de las acciones concretas ejecutadas por los municipios con cargo al Sistema General de Regalías.

8.6.8. La falta de sostenibilidad también parece darse en relación con el Sistema General de Participaciones. A la fecha de la visita realizada al Departamento de La Guajira, en la última semana de febrero, la Corte pudo constatar que aún no se había contratado por parte de las entidades territoriales el programa de alimentación escolar (PAE). Esta situación se dio también hacia finales del año 2016, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo.[418]

8.6.9. Por último, el avance sostenible es puesto en entredicho por las reducciones en cobertura de los distintos programas. La Procuraduría General

---

[415] La Sala examinó los informes de seguimiento a los proyectos de inversión, emitidos por el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Sistema General de Regalías.

[416] Visita de seguimiento a la operación del proyecto con código BPIN 20133218000008, "CONSTRUCCIÓN DE MICRO ACUEDUCTOS PARA SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y SEGURA, UTILIZANDO UN SISTEMA DE BOMBEO DE ENERGÍA FOTOVOLTAICA EN JUYATPANA, GALILEA, BETANIA, SANTA CLARA, HAMACA, TOLDA, MONGUÍ Y NUEVA LUCHA, RIOHACHA, LA GUAJIRA", del 1 al 5 de agosto de 2016.

[417] Visita de seguimiento a la operación del proyecto con código BPIN 20133218000008, "CONSTRUCCIÓN DE MICRO ACUEDUCTOS PARA SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y SEGURA, UTILIZANDO UN SISTEMA DE BOMBEO DE ENERGÍA FOTOVOLTAICA EN JUYATPANA, GALILEA, BETANIA, SANTA CLARA, HAMACA, TOLDA, MONGUÍ Y NUEVA LUCHA, RIOHACHA, LA GUAJIRA", del 1 al 5 de agosto de 2016.

[418] Cuaderno número 2, folio 277: "Algunos profesores de las instituciones educativas visitadas ponen en conocimiento que a la fecha, el programa de alimentación escolar PAE no ha dado inicio […]".

de la Nación señaló reducciones de coberturas en las unidades móviles de atención y de promedios de atención de los equipos extramurales en salud. Estas reducciones en cobertura se encuentran en principio prohibidas, a menos que el Gobierno cuente con razones poderosas para justificarlas, como se explicó anteriormente al desarrollar el principio de progresividad.

8.6.10. En los casos en que hay un plan, como la Alianza por el Agua y por la Vida, la Corte observa que no hay componentes claros de sostenibilidad en todas las instancias. En los casos en que no hay un plan, pero se realizan intervenciones puntuales, como son los proyectos ejecutados por los municipios, la Corte considera que la intermitencia de los servicios, la ausencia de mantenimiento de la infraestructura y las interrupciones en la contratación, también ponen en entredicho el requisito constitucional de avance sostenible de las políticas públicas.

8.7. No discriminación

8.7.1. La Corte ha considerado que "[una] *Administración puede tener muchos problemas y una gran precariedad económica e institucional para enfrentarlos*", y que dicha precariedad puede justificar restricciones y limitaciones a los derechos.[419] Pero esa situación "*no puede justificar que lo que se avance se haga con discriminación, excluyendo a ciertos grupos sociales*".[420]

8.7.2. Los documentos relativos a la Alianza por el Agua y por la Vida no señalan los criterios con los cuales se escogieron los beneficiarios de las distintas intervenciones. Dichos criterios tampoco aparecen en la información remitida por las entidades del Gobierno Nacional. Las entidades territoriales tampoco han señalado cómo se seleccionan los beneficiarios.

8.7.3. La falta de transparencia en los criterios de selección de comunidades beneficiadas con las intervenciones ha causado una percepción de injusticia entre las comunidades no beneficiadas. Las intervenciones de algunos miembros de las comunidades wayúu parecerían indicar, a primera vista, la posibilidad de que algunos beneficios se estén dando y retirando de manera discrecional por algunas entidades.

8.7.4. En concreto, la Corte Constitucional no se explica el motivo por el cual los servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del municipio de Riohacha no han llegado a la última comunidad visitada por el despacho del magistrado sustanciador el 22 de febrero de 2017.[421] El caso de esta comunidad es apenas un ejemplo de muchos, donde las distintas autoridades tradicionales que no han sido favorecidas con una intervención estatal

[419] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).
[420] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).
[421] Inspección judicial en la comunidad de Purpushon, Manaure, La Guajira. Miércoles 22 de febrero de 2017. CD No. 6.

concreta, consideran que esta ausencia de atención ha sido la consecuencia del uso de criterios prohibidos para la distribución de recursos y beneficios.

8.7.5. Una excepción a esta tendencia es la escogencia de comunidades beneficiarias de las soluciones integrales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.[422] Dicha entidad explicó los criterios técnicos con los cuales se escogen las comunidades beneficiarias, los cuales se aplican luego de concertar las posibles comunidades en el marco de la Mesa de Diálogo y Concertación para el pueblo Wayúu.[423] La Corte considera que el filtro político que supone este primer paso puede generar un riesgo de discriminación contra las comunidades que no se encuentran representadas en esa Mesa.

8.7.6. La Corte no cuenta con evidencia concluyente de discriminación contra comunidades específicas en la selección de las intervenciones estatales. Sin embargo, considera que el mandato de no discriminación incluye el deber de las entidades de explicar, con criterios claros y transparentes, la razón por la cual unas y no otras comunidades han sido escogidas y priorizadas para la ejecución de las distintas intervenciones. Este deber no se cumple si solamente se enumeran los municipios beneficiados por las intervenciones, especialmente si se tiene en cuenta la extensión de los municipios involucrados en este caso. El municipio de Uribia, con una extensión de 8.200 km^2, y con más de 20.000 puntos poblados, es más grande que 76 países del mundo. Para evitar la discriminación o la percepción de discriminación, las entidades deben avanzar hacia una focalización más precisa, haciendo un seguimiento de los corregimientos, e incluso las comunidades, beneficiarias de cada una de las intervenciones.

8.8. Participación

8.8.1. La jurisprudencia ha considerado "*inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) 'que no abra espacios de participación para diferentes etapas del plan', o (ii) 'que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente*"".[424]

8.8.2. La participación es un requisito de toda política pública, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución que establece el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que les afectan. El deber de abrir espacios de participación es particularmente importante cuando se trata de comunidades étnicas, debido a que estas, en determinados casos, además de tener un derecho genérico de participación, pueden tener un derecho específico de ser consultadas en los términos del Convenio 169 de la OIT.

---

[422] Inspección judicial en la comunidad de Sichichon, Manaure, La Guajira. Miércoles 22 de febrero de 2017. CD No. 6.
[423] Inspección judicial en la comunidad de Sichichon, Manaure, La Guajira. Miércoles 22 de febrero de 2017. CD No. 6.
[424] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

8.8.3. La participación efectiva de las comunidades en los distintos aspectos de los programas puede ser valiosa por dos motivos. Primero, porque puede aumentar la efectividad de las intervenciones, al alertar sobre condiciones específicas del terreno para las cuales esas intervenciones deben adaptarse. Segundo, porque pueden aumentar la legitimidad de las intervenciones y de manera más amplia la legitimidad del Estado.

8.8.4. La Alianza por el Agua y por la Vida, de acuerdo con el plan de acción enviado por la Presidencia de la República, no contempla espacios de participación. Algunas de las intervenciones parecen haber sido concertadas con las autoridades tradicionales, o con la Mesa de Diálogo y Concertación para el pueblo Wayúu. Sin embargo, de acuerdo con algunas autoridades tradicionales, esta Mesa no sería representativa de todo el pueblo Wayúu. Las acciones concretas ejecutadas por los municipios tampoco parecen tener en cuenta la necesidad de la concertación ni de la realización de la consulta previa.[425]

8.8.5. Sobre este punto, la Corte destaca la apreciación del documento de *Consenso de las autoridades indígenas wayúu al expediente T-5.697.370,* el cual da cuenta del diálogo de las autoridades nacionales y territoriales con interlocutores que al parecer no serían las autoridades legítimas del pueblo Wayúu:

> "[…] los funcionarios públicos de la cultura guajira y los funcionarios de la función pública del orden nacional, como lo es el Ministerio del Interior y de justicia "*crearon*" nuevas formas de desorden para lograr figuras "*artificiales*" de autoridades Wayúu, "*líderes*" etc., sin que nada tuviese que ver con lo expresado en el Derecho Mayor, ley de origen, la constitución y las leyes.
>
> Este accionar de los funcionarios de la función pública ha afectado la esencia de lo que es el *E'iruku*, y toda su estructura ancestral lo cual permite el sistema de corrupción para la administración de los recursos del Sistema General de Participación "especial" de los resguardos indígenas Wayúu y además la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo O.I.T. […] violentando el uso y goce de nuestros derechos […].
>
> Se emiten resoluciones de autoridades indígenas por parte de las alcaldías municipales sin ser parte del *E'iruku*, se reconocen autoridades sin tener *E'iruku*, se traslapan asociaciones sobre otras asociaciones y se crean "autoridades" sobre el territorio ancestral de otras autoridades, y todo ello refrendado por el Ministerio del Interior

[425] La ausencia de consulta previa se pone de presente en los informes enviados en medio digital por el Departamento Nacional de Planeación.

> y de Justicia, creando "condiciones favorables" para que NO se nos cumpla el goce efectivo de los derechos fundamentales".[426]

8.8.6. La participación entonces parece haberse materializado en un diálogo con autoridades que no siempre son representativas de la comunidad. La Corte considera que la situación actual de existencia de múltiples autoridades tradicionales sin una verdadera legitimidad en los *E'iruku* de los wayúu, atenta contra la autonomía del pueblo Wayúu y contra la efectividad de las intervenciones sociales destinadas a asegurar el goce efectivo de los derechos de las niñas y los niños de las comunidades. Por este motivo, una de las órdenes estará dirigida al Ministerio del Interior, para que revise los criterios y lineamientos para el reconocimiento de autoridades wayúu.

8.8.7. También atenta contra esos fines la ausencia de consulta previa en los programas a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La sentencia T-466 de 2016 contempla una excepción al deber de concertar las intervenciones *"solo cuando se presenten situaciones que planteen una amenaza real e inminente de vulneración de los derechos de los niños"*.[427] Esta excepción, sin embargo, solamente debe aplicarse en estos casos de urgencia. No es una autorización al Instituto para actuar sin concertar en todos los casos. Además, incluso cuando se aplique la excepción contemplada en la sentencia T-466 de 2016, se deben mantener los espacios de participación, de manera simultánea con la ejecución de las actividades urgentes requeridas para salvaguardar los derechos de los niños y niñas. La excepción prevista en la jurisprudencia de la Corte solamente permite variar el momento de la consulta previa con el fin de proteger inmediatamente a los niños, sin que esta sea un obstáculo para iniciar acciones urgentes, pero no exime a las entidades de realizarla.

8.8.8. La Corte destaca que la participación debe ser amplia y efectiva. No puede agotarse en capacitaciones o socializaciones realizadas en los centros urbanos de los municipios, ni en reuniones de concertación con unas pocas autoridades escogidas para tal fin. La participación debe ser un proceso deliberativo de las distintas comunidades, en que todas las personas afectadas tengan la oportunidad de intervenir y dialogar con quienes toman las decisiones, con anterioridad a la adopción de las mismas. Solo de esta manera puede haber una participación genuina y efectiva en contraposición a un espacio inocuo o intrascendente.

8.9. Implementación

[426] Cuaderno, Folio 2989. En este diagnóstico coincide el Consejo Superior de Palabreros: "es un error posesionar a autoridades tradicionales en comunidades donde están asentados varios Clanes para que este los represente, pues no hay compadecencia entre los unos y otros sino existe vínculo materno Clanil" (fl. 3334).
[427] Corte Constitucional, sentencia T-466 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo).

Por último, ha dicho la Corte que *"[e]l plan con que se cuente se debe estar implementando efectivamente"*.[428] La Corte considera que las acciones propuestas en la Alianza por el Agua y por la Vida se están ejecutando, al igual que las acciones puntuales reportadas por los municipios. En este punto específico, la Corte no encuentra una falla de la política pública para los niños y niñas del pueblo Wayúu. Sin embargo, la implementación de esas acciones no ha logrado el fin propuesto, debido a las fallas en la formulación y el seguimiento indicadas arriba. Por otra parte, la Sala no cuenta con evidencia de implementación continua de parte de las entidades territoriales.

8.10. Conclusiones del análisis de los parámetros constitucionales mínimos

8.10.1. La Constitución no ordena que las facetas prestacionales de los derechos se cumplan plenamente al primer día de vigencia de la norma, sino que permite el avance progresivo, de acuerdo con las limitaciones técnicas, humanas y presupuestales de cada entidad pública. De esta forma se reconcilian los imperativos morales de la carta de derechos con las realidades de la escasez de recursos. Sin embargo, en los casos en que el Estado decide avanzar por pasos en la garantía de los derechos, este debe al menos tener un plan para hacerlo y dicho plan debe tener algunas condiciones básicas de racionalidad. Dichas condiciones no permiten a la Corte juzgar ni pronunciarse sobre la orientación de la política pública o sobre su contenido, pero sí sobre su existencia y su razonabilidad.

8.10.2. La Corte encuentra que a nivel territorial y a nivel étnico no existe un plan para garantizar los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu, o al menos no hay evidencia de dicho plan en este proceso. Constata además que a nivel nacional, si bien existe un plan, en la forma de la Alianza por el Agua y por la Vida, este tiene las siguientes falencias de orden constitucional:[429] (i) el plan es parcial, pues no incluye todos los elementos ordenados inicialmente por el Tribunal Superior de Riohacha, ni todos los elementos anunciados por la Presidencia de la República para 2017; (ii) el plan no es público, pues no se encuentra publicado en un documento, no está traducido al wayuunaiki y no ha sido dado a conocer efectivamente a las comunidades wayúu; (iii) el plan no contempla tiempos de progreso, pues no tiene acciones contempladas más allá de 2017; (iv) no se encuentra orientado al goce efectivo de los derechos, pues no cuenta con indicadores de resultado y además no contempla el enfoque diferencial en su formulación; (v) tanto el plan como las intervenciones puntuales tienen problemas críticos de sostenibilidad; (vi) ni en el plan ni en las intervenciones puntuales hay criterios transparentes para la selección de beneficiarios, con lo cual no se está garantizando el derecho a la igualdad; y (vii) ni en el plan ni en las intervenciones puntuales se están garantizando espacios de participación reales y efectivos.

---

[428] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).
[429] Puede verse lo considerado en los numerales 8.2.5; 8.4; 8.5.2; 8.6.2; 8.6.10; 8.7.2 y 8.8.4 de esta providencia.

9. Decisiones a adoptar

9.1. Confirmación de los fallos de instancia y declaratoria de estado de cosas inconstitucional

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala de Revisión confirmará los fallos de la respectiva Sala del Tribunal Superior de Riohacha[430] y de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia[431] en todas sus partes. Adicionalmente, en razón de los hallazgos y las evidencias antes descritas, la Sala considera que existe una violación generalizada de los derechos fundamentales a la salud, a la alimentación, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayúu, específicamente en los municipios bajo estudio - Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia - causada por fallas institucionales en los niveles nacional y territorial, sin enfoque étnico, ausencia de participación del pueblo indígena, políticas públicas sin sostenibilidad. Con base en ello, la Corte Constitucional constata la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto del goce efectivo de los derechos fundamentales antes mencionados. En consecuencia adoptará órdenes complementarias a los fallos proferidos en la primera y segunda instancia.

9.1.1. *Un estado de cosas contrario al orden constitucional*

Un estado de cosas inconstitucional es (1) una vulneración generalizada de derechos fundamentales respecto de un número plural de personas, (2) causada por fallas estructurales.[432] El estado de cosas inconstitucional no es una institución jurídica, sino una constatación fáctica. El juez constitucional debe declararlo cuando lo evidencia, pero la presencia o ausencia de un estado de cosas inconstitucional no es requisito para dictar órdenes complejas o estructurales.[433] El estado de cosas inconstitucional ha sido descrito recientemente como el evento en que *"el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal"*, y en que *"las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias*

---

[430] Tribunal Superior de Riohacha, Sala Civil-Familia-Laboral, sentencia del 1 de marzo de 2016 (MP María Manuela Bermúdez Carvajalino).

[431] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 27 de julio de 2016 (MP Margarita Cabello Blanco).

[432] Corte Constitucional, sentencia SU-090 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) "El estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales." Reiterada en las Sentencias T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y T-762 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

[433] De hecho, la Corte Constitucional ha dictado múltiples órdenes estructurales sin una previa declaración de estado de cosas inconstitucional. Ver, por ejemplo, Corte Constitucional, sentencias T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y T-488 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; SPV Gloria Stella Ortiz Delgado).

legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía".[434] En la sentencia T-025 de 2004 la Corte sistematizó seis factores que han sido valorados en la jurisprudencia para determinar la existencia de un estado de cosas inconstitucional:

> "(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;[435] (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;[436] (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;[437] (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.[438] (v) La existencia de un problema social cuya

[434] Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

[435] Por ejemplo en la sentencia SU-559 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), donde la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional por la omisión de dos municipios de afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, a pesar de que se hacían los descuentos respectivos de los salarios devengados para el pago de dichos aportes, al encontrar que la vulneración a muchos maestros de todo el país. Dijo la Corte: "30. De acuerdo a lo expuesto, la situación planteada por los actores tiene que examinarse desde una doble perspectiva. De una parte, se trata de un problema general que afecta a un número significativo de docentes en el país y cuyas causas se relacionan con la ejecución desordenada e irracional de la política educativa. De otra parte, la acción de tutela compromete a dos municipios que por falta de recursos no han dado cumplimiento efectivo a sus obligaciones frente a los educadores que han instaurado la acción de tutela."

[436] Por ejemplo, en la sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), que declaró el estado de cosas inconstitucional por el hacinamiento y las condiciones indignas de reclusión en las distintas cárceles colombianas, dijo la Corte: "Asimismo, como se vio en el aparte acerca del hacinamiento desde una perspectiva histórica, el fenómeno de la congestión carcelaria ha sido recurrente, e incluso han existido períodos en los que la sobrepoblación ha alcanzado grados mucho más extremos que el actual. A pesar de ello no se percibe de parte del Estado el diseño de políticas destinadas a evitar situaciones como la actual. Del análisis histórico surge la conclusión de que la actitud del Estado ante estas situaciones es siempre reactiva, es decir que solamente ha actuado en este campo cuando se encuentra en presencia de circunstancias explosivas, como la actual. En esas circunstancias ha recurrido tanto a la despenalización o la rebaja de penas, como a la construcción apurada de centros de reclusión."

[437] Por ejemplo, en la sentencia T-068 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), en la que se declaró un estado de cosas inconstitucional por la mora habitual de Caja Nacional de Previsión en resolver las peticiones presentadas por jubilados. La Corte dijo: "8. Así mismo, como se constató en la inspección judicial, la acción de tutela es prácticamente un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal, la cual genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una tergiversación del objetivo de la acción de tutela, lo cual afecta gravemente el interés general y el interés particular de quienes vienen siendo afectados de manera directa por la ineficiencia de la Caja Nacional de Previsión, pese a que se aprecia una superación en comparación con el caos anterior, de todas maneras tratándose de jubilados el esfuerzo estatal debe ser el máximo."

[438] Por ejemplo en la sentencia T-1695 de 2000 (MP Marta Victoria Sáchica Méndez), en donde la Corte declaró la continuidad del estado de cosas inconstitucional por la falta de convocatoria al concurso para el nombramiento de notarios, la Corte señala que la falta de una disposición que permitiera la convocatoria a un concurso general de méritos hacia que el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia SU-250 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), continuara. Dijo la Corte: "En este orden, cabe concluir, que si bien la convocatoria efectuada por el acuerdo Nº 9 de 1999 no vulnera frente a los demás aspirantes el derecho a la igualdad de los actores para acceder al cargo de notario en los circuitos para los cuales se abrió el concurso, lo

> solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;[439] (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.[440]"[441]

Estos seis factores son indicativos de un estado de cosas inconstitucional, no son requisitos o criterios taxativos. Como toda decisión judicial, este tipo de sentencias han valorado y tenido en cuenta las específicas condiciones fácticas de cada caso. El juez de tutela tiene el deber de valorar los factores

---

cierto es que sí restringió la igualdad de oportunidades de los aspirantes al no incluir todas las plazas notariales, en abierto desconocimiento del precepto constitucional, lo que sin duda configura una vulneración de un derecho fundamental, que persistirá en tanto no se realice un concurso de méritos en las condiciones establecidas por la Carta Política y reiteradas por la jurisprudencia constitucional. (...) Por lo anterior, y reconocida la continuidad del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional desde la sentencia SU-250/98, al no poner en funcionamiento la carrera notarial, que si bien se trató de subsanar por el órgano competente al convocar el concurso de méritos de que trata esta providencia, el mismo no se hizo conforme a la Constitución, pues debía haber incluido todas las plazas de notario existentes en el país y garantizar no sólo las mismas oportunidades para todos los participantes, sino aplicación plena de los preceptos constitucionales. Así las cosas, el restablecimiento de los derechos fundamentales de los actores y la observancia del ordenamiento superior sólo puede producirse cuando la provisión de los cargos de notario se realice mediante la celebración de un concurso de méritos abierto y público que tenga como objeto cumplir el mandato constitucional tantas veces reseñado. Para el efecto, no basta entonces, la simple suspensión del proceso de concurso, hecho que ya se produjo, pues el estado de cosas inconstitucional persiste, lo que exige que el Consejo Superior de la Carrera Notarial, en un término razonable, convoque a un concurso general y abierto para conformar las listas de elegibles a la totalidad de los cargos de notario público en el país, tal como habrá de ordenarse en esta providencia."

[439] Por ejemplo, en la sentencia T-068 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), la Corte dijo: "De acuerdo con estadísticas que presenta la misma entidad demandada, durante los años 1995, 1996 y 1997 se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión y, si se realiza un cotejo con la totalidad de expedientes de tutela que se remitieron para eventual revisión a esta Corporación en esos años (aproximadamente 94000), se observa como casi un 16% de todas la tutelas del país se dirigen contra esa entidad. Esto significa que existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas a las que consideran tener derecho." Igualmente, en la sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte dijo lo siguiente: "53. En las sentencias SU-559 de 1997 y T-068 de 1998 esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional."

[440] En la misma sentencia T-068 de 1998, se dijo: "10. Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que la situación presentada en la entidad demandada produce un estado de cosas inconstitucional, lo cual no sólo afecta derechos individuales tendientes a viabilizar las pretensiones, a través de tutela, sino también afecta a todo el aparato jurisdiccional que se congestiona y lo afecta en la efectividad del cumplimiento oportuno de sus obligaciones."

[441] Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

identificados por la jurisprudencia en cada proceso, a la luz de los hechos que se le presentan. Por supuesto, no es necesario probar simultáneamente que se verifican los seis factores para poder identificar un estado de cosas inconstitucional. En un determinado caso pueden concurrir algunas de forma clara, grave y evidente, pero no todas las circunstancias allí señaladas. Incluso el juez de tutela puede llegar a identificar otro tipo de circunstancias relevantes para establecer la existencia de un estado de cosas inconstitucional, que en los casos hasta ahora estudiados no se ha manifestado.

9.1.2. *El estado de cosas analizado*

Luego de un extenso trabajo probatorio la Sala de Revisión pudo constatar la grave situación en la que se encuentran los derechos fundamentales de los niños y las niñas de la Guajira a una subsistencia en dignidad, situación que también afecta a otras personas de la comunidad. La Sala de Revisión practicó 12 diligencias judiciales en La Guajira[442] que aportaron importante material probatorio al proceso, además del allegado por otros actores y organizaciones.[443]

La Sala constató que en la Guajira se da una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, en especial de las niñas y los niños wayúu. Constató también que esto se debía, entre otras razones, a una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos de las niñas y los niños wayúu, en especial las del nivel territorial. La vulneración generalizada de los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu no es causada por la acción u omisión de una sola entidad. La situación de hambre en La Guajira tiene múltiples causas externas, como la sequía y los cierres de frontera con Venezuela, así como causas atribuibles a

[442] Lunes 20 de febrero: Lugar: corregimiento de Puerto Estrella, Uribia; (1) Inspección judicial planta desalinizadora; (2) Centro de Acopio de alimentos; Lugar: corregimiento de Nazareth, Uribia; (3) Inspección Centro de Desarrollo Infantil (CEDI) – ICBF; (4) Audiencia con los Palabreros (*putchipü*) de la Alta Guajira y los Magistrados de la Corte Constitucional; (5) Inspección judicial en el Hospital de Nazareth. Lugar: corregimiento de Taguaira, Uribia; (6) Audiencia pública. Martes 21 de febrero: Lugar: corregimiento Irraipa, Uribia (7) Inspección judicial en la comunidad Zucaramana; Lugar: municipio de Manaure; (8) Audiencia en Arroyo Limón, Manaure; (9) Inspección judicial Casa Azul, Manaure. Miércoles 22 de febrero: Lugar: municipio de Manaure; (10) Inspección judicial comunidad Si`chichón; Lugar: Riohacha; (11) Inspección judicial en la Comunidad purpushon (12) Audiencia pública en el Centro Cultural de Riohacha.

[443] Se recibieron aproximadamente 5710 folios y se grabaron 12 horas y 27 minutos en video y audio, de los cuales se corrió traslado oportunamente a las partes e intervinientes. La delegación de la Corte Constitucional contó con el acompañamiento de funcionarios de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación en todo momento. Estas entidades, aparte de apoyar las diligencias de la inspección judicial, presentaron conceptos separados sobre las conclusiones de las diligencias. Se visitaron más de 8 lugares distintos de tres municipios (Manaure, Riohacha y Uribia). La delegación hizo presencia en varios puntos de la alta Guajira. El proceso de revisión cuenta con más de 40 intervenciones presentadas por entidades del orden nacional, entidades territoriales, organizaciones no gubernamentales y representantes de comunidades indígenas wayúu, expertos en la cultura wayúu, entre otros. Toda esta información se encuentra detallada en el Anexo II de la providencia.

las entidades públicas, como la ausencia de coordinación y de políticas públicas sostenibles y efectivamente dirigidas al goce efectivo de los derechos fundamentales. Esta vulneración generalizada es causada parcialmente por fallas institucionales en tres niveles de gobierno: el nacional, el territorial y el étnico. Parte de lo que explica el actual estado de cosas en la Guajira es que se han dejado de tomar medidas adecuadas y necesarias de diferentes órdenes (legislativas, administrativas o presupuestales) para superar la crisis que enfrenta la etnia Wayúu.

Aunque no se ha incorporado la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar los derechos fundamentales conculcados, la Sala constata que ya son varias los reclamos judiciales y las decisiones de altos tribunales de Colombia que la situación de la Guajira ha suscitado. De hecho, parte de las precisiones que se hará a medida que se den las órdenes a que haya lugar, es la necesidad de armonizar el cumplimento de dichas órdenes con las acciones que se han venido tomando para cumplir las de otras sentencias. Advierte la Sala que si todas las personas afectadas por la situación actual de la Guajira, acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de los derechos de las niñas y los niños wayúu, obviamente se produciría una mayor congestión judicial. Como se ha evidenciado a lo largo de la presente sentencia, los problemas de política pública son complejos. Su solución no sólo compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante, sino que también demanda un alto grado de compromiso con asumir e implementar una perspectiva pluriétnica y multicultural, que respete, proteja, aproveche y potencie la cultura Wayúu.

9.1.2.1. La Corte reconoce los grandes esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para hacer frente a la crisis de La Guajira. Dichos esfuerzos, sin embargo, no han tenido los resultados requeridos para el goce efectivo de los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Muchas de las acciones realizadas desde el nivel central, aunque valiosas y en principio bien concebidas, son puntuales y muy escasas frente a la magnitud de la crisis y la gran extensión del Departamento de La Guajira. Además se agrupan en un plan—la Alianza por el Agua y por la Vida—que no cumple con los parámetros mínimos constitucionales de las políticas públicas abordados en el capítulo 8 de esta sentencia.

9.1.2.2. Varias de las acciones realizadas desde el nivel central, como la contratación de equipos extramurales por el Ministerio de Salud y la construcción de infraestructura de agua, corresponden en principio a las entidades territoriales. El Gobierno Nacional no tiene la capacidad, la competencia legal ni los recursos para prestar de manera permanente los servicios públicos cuya organización y supervisión corresponde principalmente a las entidades territoriales. Dichas acciones, realizadas desde el nivel central, deben ser reconocidas y valoradas por la Corte pues

demuestran un compromiso real con el Departamento de La Guajira. Sin embargo, la garantía de los derechos depende no solo del esfuerzo a nivel nacional sino, ante todo, del cumplimiento efectivo de los deberes de las entidades territoriales.

9.1.2.3. La Corte observa una evidente falta de interés de algunas entidades territoriales en la garantía de los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu. La Gobernación de La Guajira no compareció a este proceso a pesar de ser requerida para hacerlo. La alcaldía de Riohacha no se hizo parte en las inspecciones judiciales realizadas en la jurisdicción de su municipio. La alcaldía de Uribia acudió a las diligencias y realizó la reparación de la planta desalinizadora del corregimiento de Puerto Estrella, cuando se supo de la visita de la Corte Constitucional.[444] Las autoridades de las entidades territoriales en La Guajira no se han articulado en un plan para atacar de frente las causas del hambre en su Departamento. Aunque existen iniciativas realizadas con apoyo del Gobierno Nacional, estas tampoco parecen estar claramente orientadas al logro del goce efectivo de los derechos fundamentales. Las debilidades institucionales de las entidades territoriales en el Departamento de La Guajira han sido documentadas por el Gobierno Nacional,[445] por la Procuraduría General de la Nación y por los coadyuvantes en este proceso. Dichas debilidades, además de restar efectividad a los programas de los gobiernos locales, han incidido decisivamente en la vulneración de los derechos de los niños y niñas wayúu, en especial a la alimentación que les asegura el goce efectivo de un desarrollo armónico e integral y una vida digna.

9.1.2.4. Igualmente, la Corte observa graves fallas institucionales a nivel étnico. Las numerosas autoridades tradicionales que se manifestaron ante la Corte han señalado posibles causas del hambre en La Guajira y han propuesto soluciones. Llama la atención que en la mayoría de los casos, y con contadas y muy valiosas excepciones, las asociaciones de autoridades tradicionales consideran que la carga de resolver el problema de desnutrición recae exclusivamente en las autoridades públicas nacionales y territoriales. La Corte considera que las autoridades tradicionales, como órganos de gobierno de las comunidades wayúu que operan según la ley de origen o derecho propio, no solo tienen derechos sino que también tienen deberes, especialmente cuando dichas autoridades son receptoras de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas. En estos casos, en que las autoridades indígenas administran recursos públicos, su

[444] En la inspección judicial de la planta desalinizadora de Puerto Estrella, los miembros de la comunidad local pusieron de presente la intermitencia del servicio de esta planta. Inspección judicial planta desalinizadora, corregimiento de Puerto Estrella, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 1. Varios de ellos afirmaron que la planta se prendió para que la Corte, en su visita la encontrara funcionando.

[445] Conpes 3883 de 2017 "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028/2008".

autonomía no puede ser vista como un fin en sí mismo sin tener en cuenta la garantía de los derechos fundamentales de los niños y las niñas.

9.1.2.5. Las fallas institucionales a nivel étnico son en parte atribuibles al Gobierno Nacional, y en especial a las políticas que han propiciado la fragmentación de la autoridad wayúu y la creación legal de miles de autoridades tradicionales durante los últimos años. El reparto de beneficios a este millar de autoridades tradicionales por parte de las entidades del orden nacional y de los municipios ha permitido la consolidación de una interacción política fuertemente clientelista y la creación de instituciones políticas, sin vínculos reales con los *E'iruku*, dirigidas a extraer recursos de las autoridades en lugar de distribuirlos equitativamente entre las comunidades.

9.1.3. *Los sistemas de protección que garantizan el derecho a una vida digna y al desarrollo armónico e integral de los niños y las niñas wayúu (en especial sus derechos a la alimentación, al agua y a la salud) se encuentran en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente*

A continuación se analizarán los hechos mencionados a la luz de los factores identificados por la jurisprudencia constitucional, para establecer si un determinado estado de cosas es contrario o no al orden constitucional vigente.[446]

9.1.3.1. En primer lugar, existe una *"vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas"*. Como ya se constató, la crisis del hambre en La Guajira es un problema multidimensional, que no solo afecta el derecho a la alimentación en estricto sentido, sino los derechos al agua y la salud, así como los demás derechos cuya satisfacción depende de la generación de oportunidades para el desarrollo desde las etapas tempranas de la niñez, como el derecho a la educación. En los casos extremos, se están afectando la dignidad humana y el derecho a la vida misma. Estas vulneraciones no se limitan a sujetos específicos, sino que afectan de manera generalizada a toda la población wayúu del Departamento de La Guajira, especialmente la que habita los cuatro municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, objeto de revisión en esta tutela, pero que, obviamente tienen efectos masivos y generalizados en las niñas y los niños de estas áreas.

9.1.3.2. Esta situación se debe en parte a una *"prolongada omisión de las autoridades"* y, especialmente, de las autoridades del orden territorial, que parecieran dejar o trasladar al Gobierno Nacional la carga de solucionar la crisis de hambre del pueblo Wayúu. Así, en algunos frentes, como la organización efectiva de la red hospitalaria o la creación de alternativas para la consecución de agua, la Corte observa que los municipios y el Departamento no han tomado medidas adecuadas y necesarias para solucionar la crisis. En

[446] Se hará referencia a los factores de análisis ya citados. Ver al respecto: Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

general, la Sala no cuenta con evidencia de un plan integral del Departamento de La Guajira ni de los municipios demandados para garantizar las facetas prestacionales de los derechos al agua, a la alimentación y a la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu, lo cual es un indicio de una omisión prolongada de estas entidades.[447]

9.1.3.3. En esta situación también se han adoptado prácticas inconstitucionales. No se presenta la situación de *"la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado"*, como la detectó la Corte en otros casos anteriores de estado de cosas inconstitucional, pero en razón a la dificultad de acceso a los jueces. La Guajira es un departamento principalmente rural, con un acceso muy bajo a la justicia formal—en el Departamento hay 5,95 jueces por cada 100.000 habitantes,[448] alrededor de la mitad del promedio nacional de 11,2—,[449] con bajos niveles educativos[450] y con una población dispersa. Probablemente debido a esas circunstancias, las distintas comunidades wayúu no han accedido a la acción de tutela de forma recurrente para garantizar sus derechos. De hecho, el presente pronunciamiento de la Corte Constitucional se produce como efecto de la actuación de un agente oficioso y las condiciones fácticas para que se diera el reclamo masivo están dadas. Además, existen otras prácticas inconstitucionales frecuentes. Entre estas, la selección discrecional de las comunidades beneficiarias de los distintos programas, la omisión consistente de la consulta previa y la imposición de programas incompatibles con la cultura indígena. Todo esto, poniendo en riesgo la vida misma de las niñas y los niños Wayúu.

9.1.3.4. No se han expedido las *"medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos"*. En este punto, la Sala debe reiterar que reconoce los esfuerzos del Gobierno Nacional para hacer frente a la crisis de La Guajira. Pero resalta que, en esta crisis, las principales medidas administrativas y presupuestales deben corresponder a las entidades territoriales. Aunque con múltiples deficiencias, y con falencias desde el punto de vista constitucional, el Gobierno Nacional ha formulado un plan para hacer frente al hambre en La Guajira y lo ha ejecutado

---

[447] El Conpes 3883 de 2017 evidencia esta situación y determina la necesidad de poner frente a los riesgos generados por la falta de operatividad territorial: "se ve la necesidad de adoptar medidas preventivas o correctivas, con la finalidad de asegurar la continuidad, cobertura y calidad en los servicios financiados con recursos del SGP. En particular, los anteriores eventos de riesgo se configuran como una de las razones que justifican la adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia en la prestación de los servicios financiados con estos recursos (i. e. no adopción o incumplimiento del plan de desempeño, y riesgo inminente en la utilización de los recursos o prestación de los servicios)" p. 10.

[448] Cálculos de la Sala, teniendo en cuenta que hay 57 despachos judiciales en el Departamento, incluyendo Consejo Seccional de la Judicatura, Tribunal Superior y juzgados municipales y del circuito, y tomando como referencia los 957.979 habitantes (ver párrafo 5.1.3 arriba).

[449] Ver Corporación Excelencia en la Justicia, "Tasa de jueces por habitantes en Colombia y el mundo" en http://www.cej.org.co/index.php/todos-justi/2566-tasa-de-jueces-por-habitantes-en-colombia-y-el-mundo

[450] De acuerdo con la CEPAL, "[e]n La Guajira las tasas de analfabetismo de los indígenas rurales sobrepasan el 50%", http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/2/40392/1_La_Guajira.pdf

parcialmente. Las entidades territoriales, por otro lado, no han adoptado las medidas necesarias. No hay un plan territorial de seguridad alimentaria y nutricional, no hay un documento de red para la prestación de servicios de salud, ni se han planeado los proyectos a nivel territorial para garantizar el acceso al agua.

9.1.3.5. La solución del problema *"compromete la intervención de varias entidades"*. En este caso, como se evidenció en las consideraciones previas, la Sala observa que no es suficiente dictar órdenes simples a entidades determinadas, con competencias concretas, pues la situación que se presenta es compleja, multidimensional y multisectorial e involucra, por tanto, la colaboración y coordinación de varias entidades tanto a nivel nacional como territorial. De esa forma, garantizar el goce efectivo de los derechos a la alimentación, al agua potable y a la salud de los niños, niñas y adolescentes indígenas de La Guajira compromete un sistema de quehaceres que involucra a varios sectores administrativos del nivel nacional, como el Ministerio del Interior, el departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como del Departamento, los municipios y las autoridades ambientales.

9.1.3.6. Por último, "*si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial*". La crisis afecta a una gran proporción de la población indígena, que por lejanía de los centros urbanos y desconocimiento de sus derechos no ha acudido masivamente a la tutela. Si esto ocurriera, cada familia afectada por el hambre tendría la posibilidad de reclamar judicialmente a los gobiernos nacional y locales el cumplimiento de sus derechos, lo cual multiplicaría la carga de los jueces de La Guajira.

9.1.3.7. Teniendo en cuenta la evaluación de los anteriores criterios, y debido a que hay una vulneración generalizada de los derechos fundamentales de personas con una protección constitucional reforzada (como lo son los niños y niñas del pueblo Wayúu), causada por fallas institucionales en los niveles nacional y territorial, sin enfoque étnico, la Corte Constitucional constata la existencia de un estado de cosas inconstitucional.

9.1.4. *Remedios constitucionales*

9.1.4.1. Cuando se constata un estado de cosas inconstitucional es un deber de las entidades estatales tomar las medidas adecuadas y necesarias para superarlo. Teniendo en cuenta la importante y especial protección que se debe a los niños y niñas indígenas, el juez constitucional debe establecer unos mínimos contenidos de progreso que se deben observar, para asegurar el goce efectivo mínimo de su derecho al mínimo vital en dignidad. El juez constitucional, como lo sostiene la jurisprudencia, no puede abrogarse competencias que en democracia fueron asignadas a otras autoridades y cuyo ejercicio merecen una deliberación política. Así, las órdenes estructurales que

se emiten ante un estado de cosas inconstitucional no pueden ser detalladas y rígidas, pues deben permitir que sean las autoridades respectivas y las personas involucradas quienes, en el ejercicio de sus competencias y sus derechos, adopten las medidas adecuadas y efectivas para alcanzar los fines constitucionales y, concretamente, el goce efectivo de los derechos fundamentales.

Superar un estado de cosas inconstitucional no implica alcanzar la plena protección de los derechos fundamentales afectados o algún tipo de estado ideal en su protección. La intervención del juez constitucional en el ámbito de una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, no está justificada porque exista algún problema concreto y específico. Como lo evidencian los factores analizados para valorar si hay o no un estado de cosas contrario a la Constitución, se debe tratar de una situación crítica y estructural. Por tal razón, se insiste, superar un estado de cosas inconstitucional no puede presuponer que antes se alcance la plena protección de los derechos fundamentales. Se ha de alcanzar un estado de cosas que si bien no sea perfecto e ideal, sí evidencie que el Estado avanza progresiva y programáticamente hacia la garantía del goce efectivo del derecho fundamental que se veía afectado. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para verificar el cumplimiento de las órdenes complejas y los particulares remedios constitucionales a los que llevan este tipo de violaciones estructurales de los derechos, deben atenderse a los parámetros de cumplimiento que sean establecidos para cada caso. Estos parámetros, "(…) *que deben incluir 'indicadores cuantitativos', por supuesto, y 'señales de progreso cualitativas' también,*[451] *deben ocuparse, por lo menos, de asuntos de estructura, de proceso y de resultado*."[452] Con base en tales parámetros, se

[451] OEA (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y Culturales. Doc. 14. 19 de julio, 2008. [N°28].

[452] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo). Al respecto se indicó: "[1] Los *parámetros de estructura* se ocupan de medir y valorar instrumentos formales, presentados dentro de plazos establecidos jurídicamente, en los que las autoridades competentes definan, a partir de una metodología coherente y coordinada: las metas y objetivos, el marco normativo y regulatorio necesario para adelantar las acciones (u omisiones requeridas), una estrategia, un plan de acción concreto y un cronograma. Por supuesto, también se deben valorar que se hayan definido indicadores que permitan medir el desempeño, especialmente en términos de goce efectivo del derecho. […] ‖ [2] Los *parámetros de proceso* reflejan "[…] *una relación o secuencialidad entre los instrumentos de política pública adoptados por el Estado (parámetros de estructura) y la consecución de objetivos intermedios que acumulados se convierten en parámetros de resultado, los cuales a su vez están relacionados con la materialización de derechos* […]; *los parámetros de proceso deben hacer explícita la relación o secuencialidad entre los parámetros de estructura y los de resultado*." […] En otras palabras, los *parámetros de proceso* buscan medir la calidad y la magnitud de los esfuerzos realizados para asegurar el goce efectivo de un derecho fundamental. […] ‖ [3] Los *parámetros de resultado* se ocupan de medir los logros, individuales y colectivos, que reflejen el grado de goce efectivo de un derecho fundamental en un determinado contexto. Son parámetros que buscan medir el impacto real de las estrategias, los programas y las intervenciones o las omisiones. […] En cualquier caso, se ha de contar con indicadores de goce efectivo del derecho (IGED), que aseguren medir específicamente la realización progresiva del derecho fundamental que se esté evaluando. Estos indicadores de goce efectivo deberían ser sensibles a las diferentes etapas y momentos de diseño, implementación y proceso de evaluación de la política adoptada."

podrá establecer si hay un nivel de cumplimiento alto, medio, bajo o, simplemente, incumplimiento.[453]

9.1.4.2. En términos generales esta Sala considera que para dar por superado el estado de cosas inconstitucional en este asunto, se requiere que las oportunidades de los niños y niñas wayúu para construir autónomamente un plan de vida en condiciones de dignidad sean, por lo menos, las mismas que tienen en promedio las niñas y los niños del resto de Colombia. Con base en esto, la Sala establecerá una serie de niveles mínimos que deben alcanzar al menos cuatro indicadores básicos, de acuerdo con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los niños y niñas menores de 5 años (a saber (i) *tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años*; (ii) *prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años*; (iii) *prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años* y (iv) *prevalencia de desnutrición aguda*). Estos niveles mínimos que deben alcanzar estos cuatro indicadores básicos en materia de alimentación y nutrición representan un *parámetro de resultado* que se debe tener en cuenta para valorar el cumplimiento de las órdenes que se impartan y para poder concluir que se alcanzó un estado de cosas que dejó de ser contrario al orden constitucional.

9.1.4.3. Ahora bien, para alcanzar estos niveles mínimos en los cuatro indicadores básicos de alimentación y nutrición infantil es necesario precisar e identificar los objetivos constitucionales básicos a los que se deben orientar las medidas adecuadas y necesarias que, en virtud de sus competencias, adopten las autoridades respectivas. Se trata de objetivos constitucionales y fines básicos del Estado que ayudan a trazar el camino a la superación del estado de cosas inconstitucional. En tal sentido, la Corte identificará algunos lineamientos constitucionales básicos relacionados con la conformación de un conjunto de medidas adecuadas y necesarias para lograr tales cometidos –como un mecanismo de supervisión especial-, las funciones que vinculan y reclaman la acción de los distintos actores involucrados en él y las acciones mínimas a realizar para alcanzar unos objetivos. En síntesis, por una parte se establecerán los mínimos niveles de progreso que deberán alcanzar los

[453] Ha dicho la Corte al respecto: "(1) El nivel de cumplimiento *alto*, implica que los parámetros evidencien la existencia de un plan completo, coherente y racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente y que evidencia progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho, o indicios claros de que éstos efectivamente se darán. (2) El nivel de cumplimiento *medio*, supone que los parámetros muestren que se cuenta con planes e instituciones formalmente aceptables, que medianamente se estén implementando y evidencien algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho. (3) El nivel de cumplimiento *bajo*, que los parámetros revelen deficientes planes e instituciones, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados, o evidencia de que así serán. (4) El *incumplimiento* supone que los parámetros revelen que no se cuenta con planes e instituciones al menos deficientes, que no se haya adelantado prácticamente ninguna acción de las planeadas, o que no se hayan alcanzado mejoras en la realización progresiva del goce efectivo derecho fundamental, o que se tenga indicios ciertos de que eso será así. Por supuesto, en esta categoría estarían aquellos casos en los que el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanzo, o avanzó insignificantemente, sino en los que se haya retrocedido en asegurar el goce efectivo del derecho." Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo).

indicadores básicos de alimentación y nutrición, que constituyen parámetros de resultado para dar por superada la situación de la grave y sistemática afectación de los derechos al agua, a la alimentación y la salud. Por otra parte, se adoptarán medidas orientadas a establecer un proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia, el cual deberá evaluar los avances a la luz de los parámetros de estructura, de proceso y de resultado, tal como lo ha indicado la jurisprudencia. Finalmente, se identificarán los objetivos y fines constitucionales básicos aplicables al presente caso, y a los cuales se debe dirigir la actuación del Estado y de las personas involucradas.

9.1.4.4. Así, el estado de cosas inconstitucional se entenderá superado cuando, al menos, se alcancen niveles mínimos de protección en los cuatro indicadores básicos de alimentación y nutrición infantil. Por tanto, se entenderá superado el estado de cosas contrario al orden constitucional vigente cuando, al menos:

(i) El indicador de *tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años* para el Departamento de La Guajira alcance la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), o al menos alcance el nivel promedio del país.

Indicador 1. Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años		
Tasa Guajira	**Promedio Colombia**	**Meta PNSAN**
32,54 (MSPS 2013).[454]	6,76 (MSPS 2013).[455]	*"Reducir la mortalidad infantil evitable por desnutrición en forma progresiva el 30% en el 2013, 50% en el 2015 y 100% en 2020"*[456]

(ii) El indicador de *prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años* para el Departamento de La Guajira alcance la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o al menos alcance el nivel promedio del país.

Indicador 2. Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años		
Tasa Guajira	**Promedio Colombia**	**Meta PNSAN**

[454] Dato tomado de la página web oficial de seguimiento al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (www.osancolombia.gov.co). La fuente de estos datos, indicada en esa página web, es el SISPRO del Ministerio de Salud y Protección Social.
[455] Dato tomado de la página web oficial de seguimiento al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (www.osancolombia.gov.co). La fuente de estos datos, indicada en esa página web, es el SISPRO del Ministerio de Salud y Protección Social.
[456] Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, página 43.

27,9% (ENSIN 2010). 40% (FCGI 2014).[457] 51,8% (ICBF 2015).[458]	13,2% (ENSIN 2010).	8% (2015).[459]

(iii) El indicador de *prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años* para el Departamento de La Guajira alcance la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o al menos alcance el nivel promedio del país.

Indicador 3. Prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años		
Tasa Guajira	**Promedio Colombia**	**Meta PNSAN**
11,2% (ENSIN 2010). 37% (FCGI 2014).	3,4% (ENSIN 2010).	2,6% (2015).[460]

(iv) Finalmente, la *prevalencia de desnutrición aguda* en el Departamento de La Guajira debe disminuir hasta la meta establecida en el marco del *mecanismo* especial de seguimiento que se deberá poner en marcha de acuerdo con esta sentencia o al menos debe alcanzar el nivel promedio del país.

Indicador 4. Prevalencia de desnutrición aguda en menores de 5 años		
Tasa Guajira[461]	**Promedio Colombia**	**Meta PNSAN**
2,6% (ICBF 2015).	0,9% (ENSIN 2010).	El PNSAN no incorpora metas en relación con la prevalencia de desnutrición aguda.

Estos parámetros, se insiste, son básicos y mínimos. No agotan de forma completa la materia. Corresponde a la administración, dentro del ejercicio de sus funciones y facultades, por ejemplo, construir y monitorear indicadores de goce efectivo del derecho al agua ajustados a las particulares condiciones a las que se hizo referencia previamente, que aseguren la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso en términos generales, más allá de las dimensiones mínimas básicas que específicamente son objeto de tutela en el presente caso.

---

[457] Encuesta realizada entre 2013 y 2014 por la Fundación Cerrejón Guajira Indígena.
[458] Resultados del ejercicio de microfocalización contratado por el ICBF.
[459] Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, página 43.
[460] Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, página 43.
[461] La ENSIN 2010 no incluye un dato de desnutrición aguda por departamento. La Sala consultó para estos efectos el libro publicado por el ICBF con los resultados de la ENSIN, páginas 111-113 (Tablas 2 y 3).

9.1.4.5. Las metas correspondientes al PNSAN se formularon para el año 2015. El Gobierno Nacional deberá tomar las medidas adecuadas y necesarias para establecer las metas a nivel nacional para los próximos años, de acuerdo con el proceso de seguimiento y evaluación del PNSAN 2012-2019 y con el nuevo instrumento de planeación de alcance nacional que se formule para los años posteriores a 2019 en relación con la seguridad alimentaria y nutricional.

9.1.4.6. Los anteriores niveles mínimos de los indicadores básicos de alimentación y nutrición sirven como *parámetros mínimos de resultado*, que deben ser tenidos en cuenta en el presente caso para determinar si se ha superado o no el estado de cosas inconstitucional. Mientras no se hayan cumplido las cuatro condiciones enunciadas, mantendrán su vigencia las órdenes estructurales que se explican a continuación. Por supuesto, las autoridades son siempre autónomas para fijar planes y metas más ambiciosos, que vayan más allá de la mínima protección constitucional. En el marco de este asunto, las autoridades tienen la facultad de evaluar las medidas propuestas por la Corte, y si consideran que existen medidas alternativas más eficaces, podrán proponerlas buscando siempre lograr el objetivo de superar el estado de cosas inconstitucional.

9.2. Seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la superación del estado de cosas inconstitucional

9.2.1. Como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, se insiste, "*no puede el juez de tutela abrogarse competencias que, en democracia, han sido asignadas a espacios de participación y deliberación política*".[462] Por ese motivo, las órdenes estructurales "*no establecen de forma detallada y específica qué debe hacer la Administración o el respectivo particular*", sino que "*deben estar orientadas a lograr que las autoridades y personas respectivas sean quienes, en ejercicio de sus competencias, adopten las medidas a que haya lugar*".[463] En este caso, la primera orden a dictar será tomar las medidas adecuadas y necesarias para establecer un mecanismo especial de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la superación del estado de cosas inconstitucional. Este mecanismo especial deberá servir para la formulación, ejecución y seguimiento de las acciones para el cumplimiento de los objetivos vinculantes que se establecen en el siguiente apartado de esta sentencia (9.3). El mecanismo especial será el escenario para la construcción armónica de una política pública respetuosa de los mínimos constitucionales, para la garantía de los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu.

9.2.2. Uno de los problemas reiterados y evidenciado a lo largo de la revisión de las pruebas aportadas al proceso, fue la falta de articulación y coordinación

---

[462] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo).
[463] Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo).

entre las diferentes autoridades a nivel local y nacional para la implementación de medidas. La Sala considera importante, por tanto, ordenar que se tomen las medidas adecuadas y necesarias para conformar un mecanismo especial de seguimiento que permita mejorar la toma de decisiones encaminada a superar la crisis. Alguna manera de proceder que permita una mejor articulación y coordinación, así como evaluar y corregir cíclicamente las decisiones de política pública que se adopten. En adelante, por razones de brevedad, se utilizará la expresión "*mecanismo*" para hacer referencia al conjunto de medidas que en el marco de esta sentencia y de las órdenes concurrentes de otras decisiones judiciales (algunas de ellas a las cuales se hizo referencia en esta sentencia), orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu, en especial, su derecho a un desarrollo armónico e integral.

9.2.3. El *mecanismo* especial que se conforme para el seguimiento y acompañamiento de las medidas y remedios constitucionales a tomar, debe ser diseñado de forma precisa por las autoridades encargadas de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales a una vida digna, al desarrollo armónico e integral y, concretamente, a la alimentación de las niñas y los niños wayúu. No obstante, la Sala debe advertir unos aspectos mínimos con relación a (1) cuáles autoridades pueden participar; (2) la necesidad de participación de autoridades indígenas; (3) la necesidad de dar participación a las organizaciones sociales que han acompañado el presente proceso, en cumplimiento de sus deberes constitucionales de solidaridad y protección de los derechos de toda persona menor de edad y (4) qué entidades deben hacer seguimiento y vigilancia del cumplimiento.

(1) El *mecanismo* debe estar conformado por las autoridades a cargo de formular, ejecutar y evaluar la política pública de la cual depende el goce efectivo de los derechos tutelados. De esa forma, no podrán dejar de hacer parte de éste las siguientes autoridades: (a) las entidades del orden nacional demandadas en este proceso. (b) Las entidades del orden nacional que convoque la Presidencia de la República por tener funciones y competencias conexas. (c) El Departamento de La Guajira. Y (d) los municipios de Riohacha, Maicao, Manaure y Uribia.

(2) Con el fin de que el diseño, implementación y ejecución de las medidas a tomar observen un enfoque diferencial, de acuerdo con la Constitución, se debe contar con la participación de *autoridades indígenas.* Estas serán aquellas que sean convocadas para participar efectivamente en las distintas fases de la política pública, teniendo en cuenta, entre otros, los parámetros de esta sentencia.

(3) De la misma manera, en razón de que la sociedad civil en este asunto ha sido verdaderamente activa al poner de presente la situación de violación de los derechos humanos de la niñez indígena, las organizaciones y

expertos que participaron en este proceso, podrán participar del seguimiento como veedores ciudadanos.[464]

(4) Como autoridades de acompañamiento y supervisión de las actividades que se implementen en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales tutelados en la presente sentencia, participaran las autoridades del *Ministerio Público*, de acuerdo con su rol constitucional. En efecto, la Procuraduría General de la Nación tiene la función de "*proteger los derechos humanos*", y concretamente, "*asegurar su efectividad*", todo esto, "*con el auxilio del Defensor del Pueblo*" (art. 277.2 CP). Además, ambas instituciones tienen la función de "*velar*" por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas (art. 277.5 CP).[465] La verificación judicial del cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia lo asumirá, conforme los artículos 27 y 36 del Decreto 2591 de 1991, el juez de primera instancia (es decir, el Tribunal Superior de Riohacha). La Corte Constitucional se reservará la posibilidad de asumir la supervisión y de solucionar cualquier controversia que se genere relacionada con la interpretación de las órdenes de esta providencia. En cuanto a los eventuales incidentes de desacato, conforme el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, estos se deben adelantar ante el juez de primera instancia.

9.2.4. De esa manera, las entidades a cargo de formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas son quienes deben formular el o los planes para superar el estado de cosas inconstitucional. Las autoridades indígenas, así como las agrupaciones de la sociedad civil que han acompañado este proceso, deben tener espacios de participación.

9.3. Acciones a realizar

En el marco del *mecanismo* de seguimiento, cada actor mencionado, en virtud de sus competencias constitucionales y legales, y según los roles previamente descritos, deberá, realizar las siguientes acciones como punto de partida. Pero dentro de las medidas adecuadas y necesarias que se tomen se deberá tomar, por lo menos, las siguientes acciones: (1) tener en cuenta y responder adecuadamente las propuestas que ya han presentado las autoridades wayúu y la Defensoría del Pueblo. (2) Con base en esa evaluación, construir de forma conjunta las acciones a tomar, los plazos y metas, así como los indicadores que permitirán evaluar lo hecho. (3) Mantener el acompañamiento permanente del Ministerio Público, en especial en el diseño e implementación de las medidas que se identifiquen como urgentes y necesarias. (4) Realizar la

---

[464] Por ejemplo, organizaciones tales como la ONIC y las diferentes asociaciones del pueblo Wayúu, así como OXFAM y Dejusticia, entre otras.

[465] Constitución Política de Colombia, "ARTÍCULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: || 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. || 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo. || 3. Defender los intereses de la sociedad. || 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente. || 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas (…)".

verificación de lo actuado judicialmente. (5) Establecer espacios de rendición de cuentas y un cronograma para saber en qué momento se debe dar. A continuación se detallan cada uno de estos aspectos.

9.3.1. *Evaluación de las propuestas de solución que ya se han presentado por la comunidad wayúu y por la Defensoría del Pueblo*

La Defensoría del Pueblo y las distintas autoridades indígenas que participaron en este proceso de tutela hicieron llegar a la Corte Constitucional 91 recomendaciones, con distintos grados de concreción, para solucionar la crisis del hambre de los niños y niñas wayúu. La matriz de propuestas se encuentra en el Anexo III de esta sentencia. La Corte no es la autoridad competente para decidir si estas propuestas están o no bien fundadas. Por lo tanto, la mínima tarea de las entidades consistirá en evaluar todas las propuestas que ya existen y que han sido presentadas por la propia comunidad o por la institución encargada de defender los derechos fundamentales. Dicha evaluación deberá ser realizada de manera independiente por cada una de las entidades involucradas directamente (a saber, el Gobierno Nacional, el Departamento de La Guajira, y cada municipio involucrado), de tal suerte que cada nivel de la Administración aporte su perspectiva al proceso de análisis y diseño de la política. Sobre cada propuesta, cada uno de estos actores deberá informar a las entidades que acompañan el cumplimiento de las órdenes (a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación) las conclusiones a las que llegó, advirtiendo específicamente dos cuestiones: si la entidad considera que es competente para adoptar la propuesta y, en tal caso, si se acoge o no. En caso negativo, deberá indicar las razones y sugerir una alternativa. Esta evaluación preliminar de las propuestas ya existentes deberá realizarse dentro de los tres meses siguientes a la publicación de esta sentencia. La Procuraduría General de la Nación deberá pronunciarse dentro del mes siguiente a la recepción de esa evaluación inicial. Si la Procuraduría considera infundadas las decisiones de las entidades en relación con las propuestas remitidas, deberá pronunciarse y determinar, a la luz de los objetivos constitucionales mínimos, si la entidad en cuestión debe o no realizar las acciones propuestas por la Defensoría o por las comunidades. De este pronunciamiento se deberá remitir copia a la respectiva Sala del Tribunal Superior de Riohacha y a esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional. Por supuesto, se insiste nuevamente, las autoridades constitucional y legalmente constituidas mantienen sus competencias, facultades y funciones, de tal suerte que pueden y deben complementar las acciones acá mencionadas, en aras de lograr el goce efectivo de los derechos tutelados. En tal virtud, por ejemplo, se podrán presentar nuevas propuestas que den iguales o mejores soluciones a las ya existentes. Siempre, por supuesto, trabajando armónicamente con las comunidades desde el inicio, es decir, desde el momento en que surjan las propuestas.

9.3.2. *Construcción conjunta y concreción de indicadores, acciones, plazos y metas (sobre los parámetros de estructura, proceso y resultado)*

9.3.2.1. *Materializar por escrito y de manera pública las medidas a tomar*. Luego del análisis de las propuestas ya existentes, y en todo caso, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, las entidades nacionales y territoriales vinculadas al proceso de cumplimiento, deberán contar con el o los documentos necesarios que definan con precisión la ruta a seguir para, progresiva y programáticamente, llegar a cumplir con el fin esencial constitucional de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales tutelados. Los fines constitucionales a los que deben dirigirse las medidas adecuadas y necesarias que se adopten, deben contemplar, al menos, los objetivos constitucionales mínimos que se advierten en las reglas y principios constitucionales aplicables al caso (estos objetivos mínimos se precisarán en el siguiente apartado del presente capítulo [9.4]).[466] En otras palabras, las medidas adecuadas y necesarias que se adopten deben ser para cumplir con la mínima garantía efectiva de los derechos fundamentales de la niñez wayúu. Estos objetivos mínimos establecen tanto parámetros sustantivos (dirigidos, ante todo, a establecer los contenidos básicos de los derechos fundamentales involucrados cuyo goce efectivo se debe asegurar) como parámetros procedimentales e institucionales (dirigidos, ante todo, a asegurar que las políticas públicas que se implementen cumplan con los mínimos constitucionales que aseguren el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; ante todo, que las medidas que se adopten e implementen se den con publicidad, transparencia, participación, no discriminación, información, sostenibilidad y evaluación cíclica).[467]

9.3.2.2. *El o los documentos que se concreten son* parámetros de estructura *del cumplimiento de las órdenes complejas que se impartirán*. En tal medida, tal o tales documentos, deberán establecer, por lo menos, cuáles son las acciones específicas a realizar, cuáles son las autoridades encargadas de adelantarlas y cuáles son los plazos en los que se deberán implementar. Como toda política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, se deberá contar con indicadores que servirán para medir el cumplimiento de los objetivos constitucionales y, sobre todo, el avance en la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales tutelados. Los documentos que contemplen las medidas adecuadas y necesarias que se adopten podrán ser documentos Conpes u otros instrumentos de política pública. Podrán adoptar la división temática que desde las entidades públicas se considere pertinente. Y, salvo que se establezca que sea mejor tomar otra determinación al respecto, las metas que se adopten deberán medirse al menos cada seis meses.[468] Las decisiones de política que se adopten deben fundarse sobre datos ciertos que permitan aproximarse con suficiencia a la realidad. En tanto la obligación

[466] Al respecto ver el Anexo IV que contempla un cuadro detallado al respecto.
[467] Al respecto, ver los parámetros constitucionales mínimos de las políticas públicas referidos en el capítulo 8 de esta sentencia y el cuarto apartado del presente capítulo (9.4).
[468] Por ejemplo, las entidades encargadas de cumplir las órdenes, así como aquellas que se ocupan de seguir y acompañar el cumplimiento de las mismas, podrían concluir que el monitoreo debe darse en períodos menores de tiempo.

constitucional es la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales, constitucionalmente es imposible que el hacedor de políticas públicas deje de lado la realidad y la manera como se afecta. Corresponde al Gobierno Nacional dentro de sus competencias y a través de los órganos correspondientes, proponer y asegurar que se cuente con fuentes de datos e información suficientes y de calidad, así como las cuestiones técnicas en torno a su uso (por ejemplo: el método de cálculo de los indicadores previstos en esta providencia para la superación del estado de cosas inconstitucional).

9.3.2.3. *Construcción participativa y deliberativa de los documentos que se adopten y de su evaluación*. Para construir los documentos que estructuren la política, las entidades vinculadas por esta sentencia deberán establecer un espacio conjunto de valoración de propuestas, de manera que estas se construyan en un ejercicio colaborativo entre las distintas entidades públicas, con participación de las comunidades directamente afectadas y las organizaciones sociales que se han vinculado. Tales espacios también deben permitir que se evalúen de manera conjunta antes de ser puestas en conocimiento de los órganos de control, y ello implica que las comunidades indígenas involucradas tengan conocimiento de la evaluación de las propuestas y los resultados. El o los documentos de política pública deberán ser puestos a consideración de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. La Defensoría del Pueblo podrá formular observaciones, y la Procuraduría General de la Nación deberá determinar, dentro del término de dos semanas posteriores a la entrega del documento su posición respecto a cada uno de los aspectos. Las entidades que son parte dentro del proceso deberán acordar, con la coordinación de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, un procedimiento para resolver los conflictos y debates que surjan en torno al cumplimiento de la presente sentencia, de forma armónica, diligente y eficiente, para asegurar el goce efectivo de los derechos. Por supuesto deberá seguirse el procedimiento establecido legalmente en el ordenamiento jurídico actual, si acaso existiese.

9.2.3.4. *Los documentos deberán establecer los parámetros de proceso y de resultado a tener en cuenta, incluyendo los expresamente señalados en la presente sentencia*. Una vez adoptados los indicadores, las acciones, los plazos y las metas, las entidades deberán ejecutar las acciones programadas sin dilación. Los avances, teniendo en cuenta la urgencia que reclama la protección de los derechos, se deberán reportar al menos trimestralmente a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación. El Gobierno Nacional deberá compendiar y presentar conjuntamente la información de todas las entidades del orden nacional, a través de la entidad que designe la Presidencia de la República para esos efectos o por los medios que considere adecuados. Cada entidad territorial también deberá producir un informe que ha de ser de carácter público. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación deberán indicar requisitos y contenidos mínimos que, de acuerdo a la Constitución y a la Ley, se deberán tener para la elaboración de estos informes. La evaluación del grado de cumplimiento que se esté alcanzando

(alto, medio, bajo, incumplimiento), se deberá hacer teniendo en cuenta los parámetros de proceso y de resultado que se acuerden y definan en los documentos que se adopten. Los parámetros que se establezcan, deberán contemplar lo dicho en la presente sentencia y en la jurisprudencia constitucional aplicable.

9.3.3. *Seguimiento y acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo y validación por la Procuraduría General de la Nación*

Una vez adoptados los indicadores, las acciones y los plazos para el cumplimiento de los objetivos establecidos para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales tutelados en esta ocasión y aquellos dirigidos a asegurar que las políticas públicas cumplan con los mínimos constitucionales, la Defensoría del Pueblo deberá dar seguimiento y acompañamiento permanentemente a la ejecución de las acciones. Podrá hacerlo mediante el análisis de los informes entregados, requerimientos escritos, visitas anunciadas o no anunciadas a las dependencias de las entidades, visitas en terreno para verificar la implementación real de las políticas y todas las demás acciones que se encuentren dentro de sus competencias. Como resultado de esta supervisión, la Defensoría del Pueblo deberá elaborar reportes semestrales de progreso con destino a la Procuraduría General de la Nación, a la respectiva Sala del Tribunal Superior de Riohacha y a esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional. Se deberá tener en cuenta el grado de cumplimiento alcanzado, a la luz de los parámetros de estructura, de proceso y de resultado que se precisen. La Procuraduría General de la Nación además de evaluar los reportes semestrales de la Defensoría del Pueblo, podrá tener en cuenta los demás insumos que considere pertinentes. Las recomendaciones que el Ministerio Público formule, porque considere conducentes al cumplimiento de los objetivos establecidos en esta sentencia deberán ser atendidas. Las entidades decidirán si acogen o no las recomendaciones de la Procuraduría. En caso de acogerlas, deberán indicar expresamente las acciones a realizar para darles curso y modificar o añadir los documentos que se hayan adoptado, para asegurar la publicidad de los cambios que se hagan. En caso de no acoger las recomendaciones que se presenten, deberán expresar las razones que justifiquen tal decisión. La Procuraduría podrá remitir el asunto al Tribunal Superior de Riohacha o a esta Sala de Revisión, si considera que su recomendación sí debería ser acogida.

9.3.4. *La vigilancia y supervisión del cumplimiento corresponde en principio, a la Sala competente del Tribunal Superior de Riohacha*

Como se indicó previamente, la Sala competente del Tribunal Superior de Riohacha mantendrá, en principio, la competencia para supervisar el cumplimiento de este fallo, como corresponde en los términos del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, hasta que se supere el grado de afectación de los derechos tutelados, en razón del estado de cosas inconstitucional. En especial, hasta que se verifique que los cuatro indicadores básicos de alimentación

infantil han llegado a los niveles mínimos que se fijaron, a partir bien de las metas nacionales oficiales o bien del promedio nacional (al respecto, ver el primer apartado del presente capítulo [9.1]). El Tribunal Superior de Riohacha deberá adoptar todas las medidas que considere conducentes al cumplimiento de este fallo. Se advierte, no obstante, que está competencia de la respectiva Sala del Tribunal Superior se tiene en principio, en la medida en que la Corte Constitucional se reservará 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. Por supuesto, conforme al artículo 52 del Decreto 2591, los eventuales incidentes de desacato deberán ser adelantados por el juez de primera instancia pues, en caso de que se imponga una sanción, la misma deberá ser sometida a un control de legalidad ante el superior jerárquico (en el presente caso, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia).

9.3.5. *Rendición de cuentas y cronograma*

9.3.5.1. El Gobierno Nacional, el Departamento de La Guajira y los municipios respectivos, deberán acordar con las comunidades wayúu los espacios de rendición de cuentas, en los cuales se deberá informar sobre las acciones propuestas y los avances en cada una de las acciones. Se deberá hacer una evaluación de lo hecho a la luz de los parámetros de estructura, proceso y resultado que se hayan establecido. Los ejercicios de rendición de cuentas deberán realizarse en territorio y deberán estar diseñados para informar a cada comunidad, al menos, sobre: (i) el marco general de la política adoptada para solucionar la crisis del hambre del pueblo Wayúu y (ii) las acciones que atañen específicamente a la comunidad concernida. En el marco de estos espacios, la sociedad civil que ha intervenido en este proceso podrá participar con el objeto de apoyar la determinación de las medidas más adecuadas y necesarias para alcanzar un estado de cosas constitucional, que asegure el goce efectivo de los derechos fundamentales tutelados sostenida y progresivamente. Las entidades administrativas deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar que el Ministerio Público pueda seguir y acompañar estos espacios.

9.3.5.2. De conformidad con lo anterior, las entidades deberán cumplir con el siguiente cronograma, cuyos plazos deben contarse a partir de la última notificación de esta sentencia.

Plazo	**Actividad**
Mes 3	*Entidades nacionales y territoriales*: respuesta específica a propuestas de autoridades wayúu y de la Defensoría del Pueblo (ver Anexo III de esta sentencia).
Mes 4	*Procuraduría General de la Nación:* pronunciamiento sobre la respuesta a las propuestas e informe del asunto al Tribunal Superior de Riohacha y a esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional.

Mes 6	*Entidades nacionales y territoriales:* construcción conjunta de indicadores, acciones y plazos para el cumplimiento de los objetivos mínimos constitucionales.
Mes 8	*Defensoría del Pueblo:* observaciones a los indicadores, las acciones y los plazos. *Procuraduría General de la Nación:* aval o no de los indicadores, las acciones y los plazos, y remisión del asunto al Tribunal Superior de Riohacha, de ser el caso.
Mes 9 en adelante	Entidades nacionales y territoriales: remisión de informes trimestrales. *Defensoría del Pueblo:* seguimiento y acompañamiento permanente y remisión de informes semestrales a la Procuraduría General de la Nación. *Procuraduría General de la Nación* consideración de informes semestrales, formulación de recomendaciones y remisión del asunto al Tribunal Superior de Riohacha, de ser el caso.

9.4. Objetivos constitucionales mínimos que se deben buscar para alcanzar un estado de cosas acorde al orden constitucional

El fin básico de las medidas que se adopten es asegurar el goce efectivo de los derechos a la vida digna, al desarrollo armónico e integral de las niñas y los niños wayúu, que se han visto afectados de forma grave, en especial, en lo que a sus derechos fundamentales a la alimentación, a la salud y al agua concierne. Ahora bien, es preciso que las autoridades competentes, en conjunto con las comunidades y la sociedad involucrada, precisen qué implica concretamente proteger tales derechos. Es decir, es preciso determinar cuáles son los contenidos mínimos y básicos que contemplan tales derechos y que deben ser objeto de protección. En la medida que se trata de derechos programáticos y progresivos, es necesario establecer de manera cierta cuáles son los ámbitos de protección que se irán asegurando y a qué ritmo, respetando siempre los contenidos mínimos e irrenunciables de protección que el Estado y la sociedad, en su conjunto, no pueden dejar de respetar, proteger y garantizar. Por supuesto, se insiste una y otra vez, la Corte no es competente para indicar los planes específicos que deben formularse e implementarse para superar el estado de cosas inconstitucional. Esa tarea corresponde a los órganos elegidos en democracia y dotados con la capacidad técnica para formular y ejecutar las políticas públicas. En tal medida, la precisión acerca de la definición de los objetivos y metas a seguir, corresponde también a los hacedores de la política pública. Sin embargo, es preciso que esta Sala identifique los fines y objetivos constitucionales mínimos que deberán ser tenidos en cuenta, sea cual sea la política que se adopte. Se trata de reglas y principios constitucionales básicos que deben atenderse necesariamente, so pena de desconocer el principio de supremacía constitucional, que asegura el sometimiento de cualquier ejercicio del poder al imperio de la Carta Política.

Las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las órdenes de la Sentencia T-466 de 2016[469] y las sentencias del Tribunal Superior de Riohacha y de la Corte Suprema de Justicia en este proceso, ayudan a precisar cuáles son esos mínimos objetivos constitucionales, con plena fuerza vinculante, que se deben tener en cuenta. Aquellas decisiones, al igual que esta, se orientan armónicamente a asegurar el goce efectivo de los derechos tutelados, dentro del marco de su competencia. Los objetivos constitucionales mínimos deberán materializarse a través de indicadores de goce efectivo de los derechos (IGED) que, como se dijo, deberán hacer parte de los documentos que sean adoptados y deberán guiar las evaluaciones que posteriormente se hagan. Ahora bien, las acciones sugeridas para el cumplimiento de los objetivos constitucionales mínimos, son indicativas. Las entidades competentes tienen la facultad y la función de no realizarlas si, por ejemplo, cuentan con alternativas más efectivas para el logro de cada objetivo.

Estos objetivos mínimos, ya mencionados en el apartado anterior, establecen tanto parámetros sustantivos como parámetros procedimentales e institucionales. Aunque los ocho (8) objetivos mínimos constitucionales que la Sala de Revisión identifica tienen relación con los derechos fundamentales, el segundo grupo, el de los objetivos mínimos institucionales busca, ante todo, fijar parámetros que permitan verificar que se está logrando el ejercicio constitucionalmente diligente y eficiente de las funciones administrativas.[470] Todo, por supuesto, orientado a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales tutelados. Los primeros cuatro objetivos mínimos constitucionales son (1) aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua; (2) mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria; (3) aumentar y mejorar las medidas en materia de atención a la salud y (4) mejorar la movilidad (la libertad de locomoción) de las comunidades wayúu que residen en zonas rurales dispersas y apartadas. El segundo grupo, los cuatro objetivos mínimos restantes, orientados a asegurar el ejercicio constitucionalmente diligente y eficiente de la administración para garantizar el goce efectivo de los derechos tutelados, son: (5) mejorar la información disponible para la toma de decisiones, (6) garantizar la imparcialidad y la trasparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas, (7) garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales en los diferentes niveles y (8) garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu. Cabe precisar que estos objetivos se fijan como parámetros básicos de cumplimiento, sin embargo deben observarse los mínimos constitucionales de las políticas públicas desarrolladas en el capítulo 8 de esta sentencia.[471]

---

[469] Corte Constitucional, sentencia T-466 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo).

[470] La Procuraduría General de la Nación, como lo establece el artículo 277 de la Constitución, no sólo debe 'proteger los derechos humano y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo', sino que además debe 'velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas'.

[471] La existencia de un plan, la publicidad del plan, tiempos de progreso, lograr el goce efectivo del derecho, avance sostenible, no discriminación, participación y la implementación. Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). Esta sentencia recoge y

Objetivos constitucionales mínimos
1. Aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua
2. Mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria
3. Aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional; formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los Wayúu
4. Mejorar la movilidad de las comunidades wayúu que residen en zonas rurales dispersas
5. Mejorar la información disponible para la toma de decisiones por todas las autoridades competentes para realizar acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional
6. Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas
7. Garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales
8. Garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu

Por supuesto, estos objetivos mínimos constitucionales no hacen referencia a todos los objetivos que las autoridades deben perseguir. Los documentos de política pública que se realicen en adelante pueden y deben contener los objetivos adicionales a los identificados, que se requieran o sea conveniente alcanzar. Las autoridades deben adoptar todas las medidas adecuadas y necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos, a la luz de los objetivos constitucionales; los mínimos que acá se plantean y los que las administraciones involucradas en un contexto de participación planteen. Por supuesto, los objetivos constitucionales mínimos, así como las órdenes específicas que se impartan, son vinculantes y obligatorias, y deberán ser implementadas, en un contexto de participación, en el que sean convocadas las entidades públicas adicionales a las involucradas en el proceso de revisión, con el objeto de que en la fase de cumplimiento y en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales apoyen la superación del estado de cosas inconstitucional. Un anexo a esta Sentencia dispondrá un cuadro de

sistematiza los fundamentos expuestos en las sentencias T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y C-351 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

síntesis de lo que se describirá a continuación (ver Anexo IV, cuadro detallado).

9.4.1. *Primer objetivo: aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de agua*

> "[…] *de qué sirve un poco de arroz si el mismo ha de contaminarse en su proceso de cocción con las aguas que se utilizan y que no son aptas para el consumo humano* […]"[472]

> "[…] *con el tiempo de las sequías largas, lo que quedan son aguas saladas y salobres* […]"[473]

> "[…] *a veces la tenemos que comprar, a veces cuando el acueducto no tiene la posibilidad de suministrar el agua a tiempo, a veces tenemos el tanque de 1.000 litros que nos dura ocho días, y el suministro de agua es cada quince días por parte del acueducto* […]."[474]

9.4.1.1. El Tribunal Superior de Riohacha ordenó a las entidades demandadas "[t]*omar medidas inmediatas para que las comunidades beneficiarias puedan tener a la brevedad posible, acceso al agua potable y salubre, de manera sostenible y suficiente para la subsistencia de los niñas y niños*". La Corte confirmará esta orden, que identifica un objetivo constitucional mínimo a alcanzar en el presente caso, teniendo en cuenta que uno de los derechos que ha sido objeto de una vulneración generalizada es el derecho al agua. Este objetivo contempla al menos tres ámbitos de protección del derecho al agua.

[1] En primer lugar, la *disponibilidad* del agua: las comunidades wayúu, desde la más cercana hasta la más apartada de los centros urbanos, tienen derecho a un suministro continuo y suficiente de agua, tanto para fines agrícolas como para consumo humano. El despacho esporádico de carros cisterna, si bien es beneficioso para las comunidades, no es suficiente para el logro de este objetivo, pues el Tribunal Superior de Riohacha ordenó un acceso *"sostenible y suficiente"*.

[2] En segundo lugar, el objetivo comprende la *accesibilidad,* la cual incluye la accesibilidad física, económica, no discriminación y acceso a la información. Para las comunidades wayúu, la accesibilidad física implica que las fuentes de distribución de agua no se encuentren en lugares demasiado lejanos de las rancherías. La accesibilidad económica implica que los costos no impongan barreras desproporcionadas e irrazonablemente a los miembros

---

[472] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3272.
[473] Audiencia con los Palabreros (Putchipü) de la Alta Guajira y Magistrados de la Corte Constitucional, corregimiento de Nazareth, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 2, minuto 42.
[474] Audiencia en Arroyo Limón, Manaure, La Guajira. Martes 21 de febrero de 2017. CD No. 4, minuto 29.

de las comunidades wayúu. En este sentido, el programa de distribución por pilas públicas propuesto por el Gobierno, cuyos gastos de funcionamiento serían financiados por subsidios y por la asignación especial del Sistema General de Participaciones para resguardos indígenas,[475] puede contribuir a la dimensión de accesibilidad económica del agua.[476] Ahora bien, la Corte sugiere que se formulen indicadores de accesibilidad física que midan la distancia o el tiempo de recorrido entre una fuente de agua y la comunidad más lejana de su zona de cobertura. Para la medición de la accesibilidad física debería formularse también un estándar razonable, que atienda a las necesidades de las comunidades y a las realidades del terreno. Salvo mejor criterio de las entidades y de las comunidades wayúu, la Corte considera que un recorrido de más de dos horas a pie para obtener agua es una barrera irrazonable y desproporcionada. También deberían formularse indicadores de accesibilidad económica atendiendo a la capacidad adquisitiva de las familias wayúu.[477]

[3] En tercer lugar, este objetivo contempla la *calidad* del agua. No es suficiente que las comunidades tengan a su disposición pozos o jagüeyes, si el agua que se obtiene de ellos no es apta para el consumo humano, pues esto afecta directamente en los procesos de cocción de alimentos. De manera que, deben tomarse medidas para garantizar que el agua cumpla con unos estándares de calidad mínimos.[478] Respecto de la *calidad* debería medirse, como mínimo, el Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA), de acuerdo con los lineamientos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.[479] Las metas que se planteen en calidad deben prever una disminución constante del IRCA en el Departamento de La Guajira.

9.4.1.2. Para alcanzar este primer objetivo se pueden realizar múltiples tipos de acciones, algunas de las cuales ya se vienen adelantando por las entidades demandadas. Entre estas se encuentran la construcción de pozos profundos, la instalación de plantas desalinizadoras en las zonas costeras, la instalación de equipos para potabilizar el agua, la reparación de molinos y jagüeyes, la construcción de microacueductos y la distribución por carros cisterna, entre otras. El Gobierno Nacional, además, se encuentra implementando la política establecida en el Conpes 3810 de 2014 *"Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural"*. Sin embargo, las acciones previstas en el Plan de Acción y Seguimiento de este documento Conpes

---

[475] Inspección judicial en Casa Azul, Manaure, La Guajira. Martes 21 de febrero de 2017. CD No. 7, Casa Azul parte I, II y III.

[476] Los estándares internacionales de accesibilidad incluyen criterios de no discriminación y acceso a la información, los cuales, será abordados posteriormente.

[477] El informe de Oxfam sobre seguridad alimentaria en la Alta Guajira estima los ingresos promedio de las familias de cada región.

[478] En sus visitas la Corte constató que esta era la situación de algunas comunidades. Accedían a poca agua y de muy mala calidad.

[479] Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Calidad del agua, 2013, consultado en http://www.superservicios.gov.co/content/download/11236/91400/version/1/file/Calidad+del+Agua.pdf

tienen un alto grado de generalidad y en su gran mayoría se agotan en iniciativas regulatorias, que si bien son importantes, no son suficientes para materializar el acceso al agua para los niños y niñas del pueblo Wayúu. Además, las acciones previstas en este Conpes tienen un alcance nacional y no individualizan comunidades o corregimientos de La Guajira.

Para la Corte, las actividades de suministro de agua y de construcción de infraestructura de agua, realizadas por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, han tenido un impacto positivo en las comunidades. Sin embargo dicho impacto no se ha medido con indicadores de resultado. En este momento el país no conoce cuál es el suministro de agua que recibe cada niño wayúu en cada corregimiento y en cada comunidad del Departamento de La Guajira. Los indicadores que se formulen en relación con el cumplimiento de este objetivo, deben abarcar las tres dimensiones del mismo. En relación con la *disponibilidad*, la Corte sugiere tener en cuenta el estándar de 20 litros *per cápita* por día establecido por la Organización Mundial de la Salud.[480] Uno de los indicadores de disponibilidad, por ejemplo, debería medir el número de niños wayúu que obtienen un suministro continuo, igual o superior a ese estándar.

9.4.1.3. La formulación de los indicadores que se construyan, se insiste, debe realizarse en conjunto entre las entidades que hacen parte del Mecanismo Especial, en un contexto de participación y deliberación. En su elaboración, como mínimo, deben abarcarse las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua. El Gobierno Nacional, para el cumplimiento de este objetivo, deberá convocar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a Corpoguajira. En especial, el Gobierno deberá adoptar las medidas adecuadas y necesarias para que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios colabore, en desarrollo de sus funciones y facultades, y pueda jugar un papel decisivo en la formulación de los indicadores y el seguimiento a las metas en relación con este objetivo.

9.4.1.4. Por último, la Corte debe hacer mención del posible impacto de la actividad minera sobre el acceso al agua, el cual fue puesto de presente por distintos miembros de la etnia Wayúu, por Dejusticia y por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia. En el auto de pruebas proferido en este proceso, el despacho del Magistrado Sustanciador indagó a la empresa Carbones del Cerrejón Limited sobre el posible impacto de sus actividades sobre el acceso al agua. La empresa remitió información que demostraría, entre otros aspectos, que (i) las concesiones de agua otorgadas a esta empresa no representan la mayor parte del uso de los recursos hídricos en La Guajira y (ii) en todo caso los impactos, de haberlos, se estarían produciendo en la Baja Guajira donde se encuentra la operación minera, y no en la Alta Guajira donde se concentra la crisis de desnutrición. La Sala no cuenta con los elementos de juicio para determinar si existe o no una relación causal entre la actividad

[480] World Health Organization, Domestic Water Quantity, Service Level and Health, consultado en http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf

minera a gran escala y la escasez de agua para las comunidades wayúu. Sin embargo, dicha relación sí ha sido constatada en casos concretos por otras Salas de la Corte en las sentencias T-256 de 2015[481] y T-704 de 2016.[482] Teniendo en cuenta estos fallos, para la Corte es necesario que se tomen las medidas adecuadas y necesarias para que, en el marco del Mecanismo Especial, y con el apoyo de la Corpoguajira, se contrate un estudio independiente para determinar si dicha relación causal existe o no, y en caso afirmativo, en qué lugares del Departamento de La Guajira.[483]

9.4.2. *Segundo objetivo: mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria*

El Tribunal Superior de Riohacha ordenó "[a]*doptar medidas inmediatas para que las niñas y niños puedan tener alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias con pertinencia cultural, así como establecer los mecanismos idóneos para la identificación de casos de desnutrición para una intervención inmediata*". La Sala de Revisión confirmará esta orden, indicando que este objetivo tiene dos dimensiones claramente distinguibles. Una relacionada con la atención alimentaria y otra con la seguridad alimentaria.

9.4.2.1. *Mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria*

> "*La trampa del asistencialismo significa hundirnos en pereza y el conformismo, cuando nuestra naturaleza es de gente trabajadora y creativa.*" (Comunidad de Zucaramana).[484]

Los programas de atención alimentaria comprenden, principalmente, las distintas iniciativas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y el Programa de Alimentación Escolar financiado por el Gobierno Nacional y administrado por las entidades territoriales. La Sala de Revisión constató que los programas de atención alimentaria existen y se dirigen a garantizar los derechos de los niños y niñas Wayúu. Sin embargo, su efectividad debe mejorar con el fin de alcanzar los niveles mínimos en los cuatro indicadores básicos de la alimentación infantil para la superación del estado de cosas inconstitucional. Entre las posibles acciones para mejorar la efectividad se encuentran el aumento de cobertura de los programas, el mejoramiento de la ejecución presupuestal de los mismos, la formulación o reformulación de sus

---

[481] Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2015 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez; AV Luis Ernesto Vargas Silva).
[482] Corte Constitucional, sentencia T-704 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez).
[483] Esta Sala de Revisión pone de presente que actualmente en la Corte Constitucional se adelanta el estudio del proceso T-5443609, en el cual se estudia una tutela puesta por tres comunidades indígenas wayúu de la media y baja Guajira contra la empresa Cerrejón Limited y contra la ANLA, entre otras razones, con ocasión del impacto que la modificación del cauce de un río y su uso en la minería puede tener en el ambiente en que habitan y, consecuentemente, en sus derechos fundamentales.
[484] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3284

lineamientos y el diseño de programas compatibles con la cultura Wayúu y adaptados a las realidades del territorio guajiro. También considera la Corte que en estos programas debe mejorarse la objetividad y la transparencia para la selección de contratistas y la selección de comunidades beneficiarias. Este tema, sin embargo, se tratará posteriormente (sexto objetivo). Los aspectos relativos a la concertación y la consulta previa se tratan en el octavo objetivo.

9.4.2.1.1. En primer lugar, como primera protección, no se podrán adoptar medidas de carácter regresivo (al respecto ver el apartado 8.1).[485] Esto implica que la cobertura de los programas de atención alimentaria para las comunidades wayúu deberá mantenerse, y no podrá ser disminuida, a menos que en cada caso las autoridades puedan demostrar que la comunidad concernida ha alcanzado o puede alcanzar inmediatamente la autosuficiencia alimentaria, por medio de los programas de seguridad alimentaria o por sus propios medios independientes. La programación anual del presupuesto de inversión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Ministerio de Educación Nacional y de las demás entidades del orden nacional que intervengan en los programas de atención alimentaria, deberá aplicar esta regla de no regresividad.[486] Igualmente tanto el departamento de la Guajira y los municipios de Riohacha, Manaure, Uribia y Maicao deben mantener y mejorar la cobertura de los programas de atención alimentaria en conjunto con las autoridades nacionales que consideren competentes.

9.4.2.1.2. Los indicadores y las metas que se fijen deben abarcar las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad de los alimentos. En relación con la disponibilidad, los indicadores no solo deben medir el número de beneficiarios, sino la proporción que estos representan frente a la población total de niños wayúu. Además deberían contemplar la situación de cada corregimiento y cada comunidad wayúu. La cobertura podría entonces medirse, por ejemplo, por porcentaje de niños beneficiados por algún programa, porcentaje de corregimientos cubiertos y porcentaje de comunidades beneficiadas. La disponibilidad, a la luz del derecho a la alimentación también contempla la cantidad y calidad suficiente, así como la aceptabilidad de los alimentos para una cultura determinada.[487] La medición de este último componente podría realizarse, por ejemplo, con un indicador de satisfacción de las comunidades en relación con los programas de atención alimentaria. Los indicadores, por supuesto, también deberán medir la dimensión de accesibilidad económica y física a la alimentación que protege el

---

[485] Según la sentencia C-570 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño; SPV Jaime Araújo Rentería; SPV Clara Inés Vargas Hernández), se está ante una medida regresiva en los siguientes tres casos: "(1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho".

[486] Lo anterior no implica que el presupuesto siempre deba ser igual o mayor al del año anterior, pues es posible que las entidades encuentren maneras más eficientes de proveer los mismos servicios, pero la cobertura debe mantenerse en las mismas o mejores condiciones de disponibilidad y accesibilidad.

[487] Ver apartado 6.4.1.

derecho fundamental. La Sala sugiere, por ejemplo, que se formulen indicadores de accesibilidad física que midan la distancia o el tiempo de recorrido entre un sitio de entrega de alimentos (por ejemplo, un centro de desarrollo infantil o una institución educativa habilitada para el PAE) y la comunidad más lejana de su zona de cobertura. Salvo mejor criterio de las entidades y de las comunidades wayúu, la Corte considera que un recorrido de más de dos horas a pie para obtener atención alimentaria es una barrera irrazonable y desproporcionada.

9.4.2.1.3. En relación con las modalidades de recuperación alimentaria infantil, y con el propósito de asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas menores de edad más afectadas, las entidades podrían medir el número de niños con desnutrición que se recuperaron luego de la intervención de la entidad estatal. Para la Corte, la meta ideal en este indicador, por supuesto, es el 100%. No menos se puede buscar para toda persona, igualmente digna.

9.4.2.1.4. Para el cumplimiento de este objetivo, especialmente en lo que se refiere a mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria, el Gobierno Nacional, bien sea en el marco del Mecanismo Especial, tiene el deber de convocar al Ministerio de Educación Nacional para que, en ejercicio de sus facultades y funciones constitucionales y legales, preste la colaboración a que haya lugar para asegurar el goce efectivo del derecho fundamental.

9.4.2.2. *Aumentar la cobertura de los programas de seguridad alimentaria*

> "*Uno se muere, se mueren los niños, por falta de empleo. El gobierno lo que tiene que traer es solución de empleo para todos los wayuu. No venir con un mercado a aliviar dos o tres días. Que vengan soluciones. Como decir, para los pescadores, que hagan un proyecto grande de mil, cien, quinientas lanchas. Para que vean que el paisano no tiene necesidad de estar pidiéndole al Bienestar Familiar ni estar pidiéndole a otros*."[488]
>
> "*Prosperidad Social (DPS) ha implementado algunos proyectos demostrativos en varias comunidades, que demuestra que la agricultura sí es posible. || Sin embargo esto soluciona la situación de algunas familias pero no para la mayoría de las comunidades* […]." (Federación de Asociaciones de Autoridades Tradicionales de La Guajira).[489]

La orden del Tribunal Superior de Riohacha en relación con las medidas para satisfacer las necesidades alimentarias de los niños y niñas, que se confirma en esta sentencia, además de la *atención alimentaria*, abarca la *seguridad alimentaria* (como se explicó previamente [apartado 4.5.3], estas son dos

[488] Audiencia en la comunidad de Zucaramana, corregimiento de Irraipa, Uribia, La Guajira. Martes 21 de febrero de 2017. CD No. 5, minuto 31.
[489] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3410.

dimensiones distintas del derecho fundamental a la alimentación). Los programas de seguridad alimentaria son importantes para el cumplimiento de las condiciones para la superación del estado de cosas inconstitucional, en especial en cuanto garantizan la soberanía y autonomía del pueblo afectado. La solución integral del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que la Corte visitó en la comunidad de Sichichón es un ejemplo a seguir para promover la autosuficiencia y para superar el asistencialismo, potenciando en cambio la autonomía y el autogobierno de las comunidades Wayúu. Estas iniciativas responden además a un clamor de varias autoridades Wayúu en el sentido de que el Estado provea a las comunidades con medios de subsistencia y no con alimentos. La Corte observa, sin embargo, que estas intervenciones son escasas si se comparan con otras iniciativas del Estado colombiano en La Guajira.

9.4.2.2.1. El objetivo en esta materia consiste entonces en un aumento constante en la cobertura de los programas de seguridad alimentaria. Esto quiere decir que el número de intervenciones que permiten a las comunidades volver a generar sus propias fuentes de alimentación de manera autónoma, debe crecer. No obstante, la Sala de Revisión observa con preocupación que estas soluciones provienen exclusivamente del Gobierno Nacional. Las actividades en relación con este objetivo deben incluir la generación de capacidades dentro de los municipios y las asociaciones de autoridades tradicionales wayúu para realizar intervenciones en seguridad alimentaria. Las intervenciones en seguridad alimentaria incluyen por ejemplo, entre otros, programas de generación de empleo y proyectos productivos adaptados a las distintas partes del territorio de La Guajira que fomenten la economía familiar wayúu. Estos deben contemplar, primordialmente, los medios necesarios para que las familias wayúu puedan sostenerse. Teniendo en cuenta las participaciones y opiniones expresadas por varios miembros de la comunidad, la Sala de Revisión considera que se deberá considerar especialmente la posibilidad de proveer burros para el transporte de agua y alimentos.[490]

9.4.2.2.2. Entre los indicadores para esta dimensión del segundo objetivo constitucional mínimo, se deberían incluir mediciones de cobertura y distribución geográfica de los proyectos, de forma que respondan a distintos tipos de terreno en La Guajira; razón de proyectos realizados por los municipios frente a los realizados por el Gobierno Nacional, de forma que los primeros eventualmente sobrepasen a los segundos; y mediciones de individuos, familias, comunidades y corregimientos beneficiados con los proyectos de seguridad alimentaria. Los indicadores necesariamente deben contemplar el componente de aceptabilidad cultural, para lo cual la Corte sugiere incluir un indicador de satisfacción de las comunidades en relación

[490] En general, la Sala de Revisión constató un malestar en las comunidades wayúu, ante la pérdida de muchos de sus animales, los cuales cumplían un papel determinante en su economía y en su subsistencia. Los burros en especial, son cruciales para el transporte de las comunidades, en especial, para el transporte de agua y de alimentos.

con los programas de seguridad alimentaria. Es una dimensión crucial del derecho al desarrollo armónico e integral de los niños y las niñas wayúu.

9.4.2.2.3. Por último, como se resaltará más adelante y como ocurre con todas las medidas que se adopten con ocasión de esta sentencia, la sostenibilidad de los programas que se establezca es vital para estos proyectos. Por esa razón, los indicadores deben contemplar la vida útil de los mismos. Por ejemplo, podría medirse el número de proyectos productivos o soluciones que continúan operando en condiciones óptimas después de cinco años. En síntesis, es necesario que se contemplen dentro de los indicadores y las metas, criterios de sostenibilidad y de generación de capacidades territoriales para la ejecución de proyectos de seguridad alimentaria.

9.4.3. *Tercer objetivo: aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional; formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los Wayúu*

El objetivo mínimo constitucional en materia de salud, en el presente caso, contempla dos aspectos básicos. El primero se ocupa de las medidas inmediatas y urgentes que se han ejecutado conjuntamente entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales (entre estas se encuentran los equipos extramurales cofinanciados por el Gobierno Nacional y contratados con las cinco Empresas Sociales del Estado de la Alta Guajira y la línea de atención del Ministerio de Salud y Protección Social). El segundo aspecto de este objetivo, se ocupa de las acciones estructurales que se deben diseñar e implementar para que a mediano y largo plazo las comunidades wayúu no dependan de medidas de emergencia (como las brigadas de salud ejecutadas desde el nivel central), sino que cuenten con una garantía permanente de sus derechos.

9.4.3.1. *Aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional*

> "*En el ejercicio de Evidencia Social, la Delegada para la Salud, Seguridad Social y Discapacidad de la Defensoría observó que existen comunidades reportadas como visitadas por los equipos, pero estas lo niegan, señalando que la atención recibida ha sido por parte de organizaciones sociales y fundaciones privadas. También, registró las dificultades en el acceso, distribución, sostenibilidad y efectivo suministro de las fórmulas terapéuticas listas para el consumo, FTLC.*"[491]

El Gobierno Nacional debe continuar y aumentar la actividad de las brigadas en salud, realizadas desde las cinco Empresas Sociales del Estado (Riohacha, Maicao, Manaure, Uribia y Nazareth) por medio de diecisiete equipos

[491] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5191.

extramurales. La Sala de Revisión registra con preocupación dos hechos, a saber: (i) entre 2016 y 2017 no se ha planteado ninguna ampliación de la cobertura de este programa y (ii) en el plan de acción remitido por la Presidencia de la República no aparece esta acción en el cronograma para 2017.[492] No obstante, resalta la Corte, esta actividad aparece con claridad en el Conpes 3883 de 2017.[493]

9.4.3.1.1. La Sala reconoce que esta es una medida de choque cuya permanencia no puede ser garantizada a largo plazo por el Gobierno Nacional, pues la función del Ministerio de Salud es dirigir la política pública en salud, no financiar directamente la prestación de servicios de salud. Esta medida, sin embargo, es la única opción con la que cuentan las familias wayúu en zonas apartadas que no se encuentran afiliadas a EPS, o cuyas EPS no han cumplido sus deberes. Ante la crisis de la salud en La Guajira, evidenciada, entre otras razones, por los múltiples actos administrativos sancionatorios expedidos por la Superintendencia Nacional de Salud[494] y por el propio Conpes 3883 de 2017, estas medidas inmediatas del Ministerio de Salud en muchos casos son lo único que se interpone entre un niño wayúu y la muerte por desnutrición. Deben entonces realizarse acciones para aumentar y mejorar las medidas inmediatas. Entre estas acciones pueden estar el aumento en el número de los equipos extramurales, el aumento de beneficiarios proyectados para los próximos cuatro años, el aumento en el número de brigadas realizadas, una mayor publicidad de la línea de atención para desnutrición o el establecimiento de otras formas de comunicación para quienes no tienen línea telefónica fija.

9.4.3.1.2. Al igual que con el derecho a la alimentación y el derecho al agua, no pueden adoptarse medidas regresivas, con fundamento en los principios constitucionales explicados (ver apartado 8.1).[495] Esto implica que la cobertura de las medidas inmediatas de salud para las comunidades wayúu a cargo del Gobierno Nacional deberá mantenerse, y no podrá ser disminuida, a menos que en cada caso las autoridades puedan demostrar que el derecho a la salud de la respectiva familia o comunidad está siendo garantizado por el sistema de

---

[492] Expediente , Anexo Virtual, CD aportado por la Presidencia de la Republica

[493] Conpes 3883 de 2017 "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028/2008", p. 24: "Adicional a las anteriores condiciones generales, la administración departamental también deberá garantizar la continuidad del Programa de Atención Integral en Salud y Nutrición con enfoque comunitario que se está desarrollando actualmente en las zonas rurales dispersas de los 4 municipios de la Alta Guajira, en el marco del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS). Para esto, la entidad territorial deberá destinar los recursos necesarios para propender por la continuidad de los equipos extramurales y los promotores de salud comunitarios en el año 2017." Ver también Tabla 8, página 58.

[494] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 771, 886 – 996.

[495] Según la sentencia C-570 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño; SPV Jaime Araújo Rentería; SPV Clara Inés Vargas Hernández), se está ante una medida regresiva en los siguientes tres casos: "(1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho".

salud que se haya implementado para La Guajira. La programación anual del presupuesto de inversión del Ministerio de Salud y Protección Social, así como las Secretarías Departamental y Municipales de Salud y las distintas Empresas Sociales del Estado, deberá aplicar esta regla de no regresividad.[496]

9.4.3.1.3. Los indicadores para la medición de este primer aspecto de este tercer objetivo deberán contemplar, por ejemplo, el número de familias atendidas, el número de brigadas realizadas, los resultados en relación con eventos de desnutrición, de enfermedades diarreicas o enfermedades respiratorias agudas, la cobertura geográfica y la atención a las zonas más apartadas.

9.4.3.2. *Formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los Wayúu*

> "[El] *sistema de seguridad social no es funcional en territorios dispersos como la Amazonía, el Chocó, la Orinoquía y La Guajira* […]" (Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu Anataweeshii,)[497]

> "*Se necesitaría en los hospitales que también haya un ouutsü. No solamente el médico, porque le está aplicando la medicina occidental, pero eso no le cae bien al niño porque él también necesita de la medicina tradicional, de la ouutsü, de la médica que tenemos en la cultura wayuu. Eso debiera respetarse también en los hospitales*". [498]

El Gobierno Nacional, las entidades territoriales y las autoridades legítimas del pueblo Wayúu deben trabajar conjuntamente para establecer un modelo de salud que se adecúe a las realidades de La Guajira. Para la Corte, el modelo de competencia regulada general previsto en la Ley 100 de 1993 no ha garantizado adecuadamente el goce efectivo el derecho a la salud de las poblaciones indígenas en zonas dispersas. Existe una gran cantidad de EPS con afiliados del régimen subsidiado en el Departamento de La Guajira, así como una gran cantidad de IPS prestando servicios de primer nivel de complejidad. Sin embargo, los servicios prestados no son oportunos, la atención extramural es esporádica y las actividades de promoción y prevención lo son aún más. Además, a pesar de haber una presencia considerable de EPS e IPS Indígenas, el enfoque diferencial no se materializa en la atención en salud.

---

[496] Esto no implica que el presupuesto siempre deba ser igual o mayor al del año anterior, pues es posible que las entidades encuentren maneras más eficientes de proveer los mismos servicios, pero la cobertura debe mantenerse en las mismas o mejores condiciones.
[497] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2072.
[498] Audiencia con los Palabreros (Putchipü) de la Alta Guajira y Magistrados de la Corte Constitucional, corregimiento de Nazareth, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 2, 1h y 18 minutos.

9.4.3.2.1. Algunas de estas observaciones son un reflejo de los problemas del sistema de salud en todo el país. Sin embargo, lo que en el resto de Colombia es un problema de baja eficacia del sistema de salud, en La Guajira se traduce en muertes de niños y niñas que podrían evitarse a largo plazo con una política de salud diseñada adecuadamente para las realidades del territorio y para las comunidades que lo habitan. Es probable, por ejemplo, que el diagnóstico al que llegó el Gobierno Nacional en relación con el Departamento de Guainía, al expedir el Decreto 2561 de 2014, sea extensible al Departamento de La Guajira. Salvo mejor criterio del Gobierno Nacional y los órganos de control, la Corte considera que en La Guajira están dadas las condiciones para dar aplicación al artículo 30 de la Ley 1438 de 2011, que obliga al Estado a definir los mecanismos para mejorar el acceso a los servicios de salud en los territorios de población dispersa. En tal medida, se ordenará al Ministerio de Salud y Protección Social que determine formalmente si en el Departamento de La Guajira están dadas las condiciones para aplicar el artículo 30 de la Ley 1438 de 2011.[499] En caso afirmativo, y con base en una evaluación de la experiencia en Guainía, deberá iniciar inmediatamente el proceso de concertación con las entidades territoriales y de consulta previa con el pueblo Wayúu, para efectos de adoptar un modelo especial de atención en salud para La Guajira. El nuevo modelo, o los ajustes que se adopten en tal materia, deberán estar operando en el plazo máximo de dos años a partir de la notificación de esta sentencia.

9.4.3.2.2. Por supuesto, las autoridades competentes, en el ejercicio de sus facultades y sus funciones, deberán incluir todas las acciones adecuadas y necesarias para formular e implementar las políticas públicas, así como otras acciones de carácter estructural y se tengan por necesarias, que propendan por la garantía del derecho a la salud. Entre estas se encuentran, por ejemplo, la organización y consolidación de la red prestadora de servicios de salud en el Departamento, por parte de las entidades territoriales, y todas las demás condiciones generales previstas en el Conpes 3883 de 2017 con sujeción a las cuales el Departamento de La Guajira podrá reasumir la competencia en la prestación del servicio de salud.[500] Otras acciones importantes en este sentido incluyen las conducentes a fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, en el contexto particular y específico de La Guajira, y el estudio de las reformas legislativas necesarias para dotar a esa entidad de herramientas correctivas (así, por ejemplo, considerar sanciones alternativas y más efectivas que la multa).

---

[499] Ley 1438 de 2011, artículo 30: "Aseguramiento en territorios con población dispersa geográficamente. El Gobierno Nacional definirá los territorios de población dispersa y los mecanismos que permitan mejorar el acceso a los servicios de salud de dichas comunidades y fortalecerá el aseguramiento."

[500] Conpes 3883 de 2017 "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028/2008", p. 22.

9.4.3.2.3. Los indicadores que se diseñen y definan para valorar el cumplimiento de este objetivo constitucional mínimo, necesariamente deben ser consistentes con los indicadores que se han adoptado a nivel nacional en el marco de la Sentencia T-760 de 2008 y del seguimiento a su cumplimiento por parte de la Corte, contemplando siempre, por supuesto, un enfoque diferencial respetuoso del pueblo Wayúu. Respecto de algunas acciones, los indicadores podrán incluir gestiones como la suscripción de un decreto, la publicación de un modelo de salud o la apertura de una convocatoria. Sin embargo, será necesario también incorporar indicadores de resultado relacionados con la atención en salud de los miembros de la etnia Wayúu y en especial de sus niños y niñas. Entre ellos, por ejemplo, la cobertura de la población, el desempeño en actividades de promoción y prevención, vacunación, atención de enfermedades crónicas, embarazos, tasas de mortalidad infantil y la incidencia de enfermedades respiratorias.

9.4.4. *Cuarto objetivo: mejorar la movilidad de las comunidades Wayúu que residen en zonas rurales dispersas*

> "*Estamos fregados por las vías de acceso. Estas vías no son buenas ni en verano ni en invierno. Ni en verano ni en invierno es buena. Aquí necesitamos es carretera, porque una comunidad sin carretera no es nada, eso es pobre, acabose total*."[501]

La movilidad de las comunidades wayúu, esto es, el goce efectivo y ejercicio de su libertad de locomoción, es un aspecto crítico para el acceso al agua, la alimentación y la salud. El poder moverse, especialmente en el contexto de La Guajira, es un presupuesto necesario para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Entre mayor tiempo se requiera o mayor dificultad haya para llegar a una fuente de abastecimiento de agua, un centro de salud, un hospital o un punto de atención alimentaria como un centro de desarrollo infantil o una institución educativa, más difícil será garantizar los derechos de las personas que residen en comunidades rurales apartadas.

9.4.4.1. La Guajira es un departamento predominantemente rural.[502] Las zonas rurales carecen en su mayoría de vías de acceso adecuadas, aspecto que pudo observar y experimentar la delegación del despacho del Magistrado Sustanciador durante la visita a este departamento.[503] En criterio de la Corte, la baja densidad de vías secundarias y terciarias no solo incide negativamente en

[501] Intervención de David Rodríguez Epieyu. Audiencia en la comunidad de Zucaramana, corregimiento de Irraipa, Uribia, La Guajira. Martes 21 de febrero de 2017. CD No. 5, minuto 36.
[502] Ver Jeaneth Rojas & Jesús Rivera, "La ruralidad en Colombia: una aproximación a su cuantificación", Revista ib Núm. 1, Vol. 1, p. 115 (indicando que La Guajira tiene cerca de 70% en ruralidad departamental).
[503] La inspección judicial realizada por la Corte Constitucional tuvo que sortear varias dificultades logísticas para poder ser llevada a cabo. El mayor obstáculo que tuvo que superarse fue, precisamente, el del transporte; el poder llegar hasta las comunidades.

la productividad y en el desarrollo,[504] sino que afecta el goce efectivo de los derechos fundamentales en sus facetas prestacionales.

9.4.4.2. No hay consenso entre las comunidades Wayúu sobre la conveniencia de la construcción o adecuación de vías cerca a sus comunidades. Sin embargo, es vital asegurarles movilidad, a través de los medios que estas comunidades y las entidades públicas, de manera conjunta y concertada, consideren adecuados. La Sala de Revisión advierte que una de las principales actividades que puede realizarse para el cumplimiento de este objetivo es la adecuación de vías secundarias y terciarias, tarea que corresponde en principio a las entidades territoriales. Estas obras podrían ser cofinanciadas por el Gobierno Nacional en desarrollo de la política formulada mediante documento Conpes 3857 de 2016 *"Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria"*. No obstante, es preciso tener en cuenta la posición y decisión de las comunidades al respecto. En este sentido, la Corte solicita al Gobierno Nacional que en el marco del Mecanismo Especial, determine cuáles y cuántas vías en el Departamento de La Guajira superan el puntaje de alta prioridad de acuerdo con los criterios establecidos en ese documento,[505] y considere la posibilidad de modificar los criterios del modelo de priorización vial municipal establecidos en el Conpes 3857 de 2016, con el fin de incluir dentro de la dimensión social de estos puntajes, un criterio de inseguridad alimentaria de la población.[506] El Gobierno Nacional podrá tomar acciones distintas para mejorar la movilidad de las comunidades wayúu en las zonas dispersas, siempre y cuando se tomen concertadamente con las demás autoridades y personas autorizadas, sean acciones que aseguren el goce efectivo de los derechos tutelados en igual o mayor grado y, además, se informe a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a esta Sala de Revisión.

9.4.4.3. Un indicador adecuado para este objetivo, sin perjuicio de los demás que se formulen en la construcción conjunta entre las entidades, puede ser la longitud de la red terciaria en las distintas regiones del Departamento de La Guajira. Finalmente, la Sala advierte que para el cumplimiento de este objetivo el Gobierno Nacional debe convocar al Ministerio de Transporte, al Instituto Nacional de Vías—INVIAS y al Departamento Nacional de Planeación para que, en ejercicio de sus funciones y facultades

---

[504] Ver Leonardo Villar & Juan Mauricio Ramírez, "Infraestructura regional y pobreza rural", Documentos de Trabajo (Working Papers). No. 61, Fedesarrollo, 2014, p. 20.
[505] Conpes 3857 de 2016 "Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria", página 43, Tabla 4 (Asignación de puntajes para la priorización de las vías terciarias de un municipio o región).
[506] Conpes 3857 de 2016 "Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria", páginas 40-42. Actualmente, los criterios son (i) población, (ii) acceso dotacional y (iii) sustitución de cultivos. Mientras que los primeros dos criterios obedecen a los objetivos transversales de la política de vías secundarias y terciarias, el tercero responde a una necesidad coyuntural del Gobierno Nacional. Esto parecería indicar la posibilidad de incluir otros criterios complementarios, como en este caso, la inseguridad alimentaria, con el fin de priorizar comunidades como las de La Guajira, que debido a la ausencia de vías de acceso carecen de disponibilidad de agua y de alimentos.

constitucionales y legales, tome las medidas adecuadas y necesarias que corresponda.

9.4.5. *Quinto objetivo: mejorar la información disponible para la toma de decisiones por todas las autoridades competentes para realizar acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional*

> "[…] *no existe total conocimiento sobre los factores determinantes del contexto territorial, como lo son las dinámicas demográficas, sociales, familiares ambientales y económicas […] en el Departamento de La Guajira y sus municipios existe un desconocimiento sobre la población rural, la población en situación de discapacidad y especialmente la población étnica*." (Procuraduría General de la Nación)[507]

Uno de los primeros presupuestos de toda política pública es contar con información. No es posible estructurar adecuadamente el problema que se pretende intervenir, así como tampoco adoptar decisiones con la certeza de que servirán para alcanzar los futuros propuestos, si no se cuenta con información. Por supuesto, tampoco es posible hacer un seguimiento a la implementación con certeza ni evaluar adecuadamente. Por esto, el quinto objetivo constitucional mínimo busca mejorar la información disponible para la evaluación y de la gestión y la toma de decisiones. Se trata de una de las condiciones básicas que debe observar toda política pública bajo el orden constitucional, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional.[508] Entre las herramientas para mejorar esta información se encuentran, por ejemplo, el proceso de microfocalización ya realizado en los municipios de Manaure, Maicao y Uribia, así como las acciones adecuadas y necesarias que se hayan adoptado para implementar el sistema de información ordenado por el Tribunal Superior de Riohacha y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en las sentencias respectivas previamente citadas.[509] En tal medida, la Sala de Revisión confirmará la orden proferida por el Tribunal Superior de Riohacha, confirmada en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia.[510] La Sala de Revisión advierte, además, que una de las acciones orientada a garantizar los derechos fundamentales de los niños y las niñas de La Guajira, pertinente para el cumplimiento de este objetivo constitucional

---

[507] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5160.

[508] Al respecto ver las consideraciones del capítulo anterior de las consideraciones de la presente sentencia y de los primeros apartados del presente capítulo.

[509] Sentencia del 1º de marzo de 2016 de la Sala Civil—Familia—Laboral del Tribunal Superior de Riohacha; y sentencia de segunda instancia del 27 de julio de 2016 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

[510] La orden del Tribunal consiste en "iniciar la creación, adecuación o mejoramiento de un sistema de información interinstitucional e intersectorial que permita a todas las entidades y a los integrantes del SGSSS, alimentar y conocer una base de datos donde conste cuántos y cuáles son los menores pertenecientes a estas comunidades y cuál es su situación individual frente a los riesgos de desnutrición y enfermedades que se han venido exponiendo, así como los decesos a causa de aquellos. En el mismo sentido se propenderá por su identificación y registro, contando en lo posible con sistemas de digitalización de huella o similares, que permitan una depuración del censo de esta población".

mínimo, es el censo mencionado por la Corte en la sentencia T-466 de 2016, el cual debe ser realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística—DANE.[511]

9.4.5.1. Este objetivo referido a la información básica que requiere la política pública de la cual depende el goce efectivo de los derechos fundamentales tutelados a las niñas y los niños wayúu, debe lograrse por medio de un sistema de información que contenga datos básicos de cada corregimiento con presencia de comunidades wayúu, incluyendo la información sobre necesidades básicas insatisfechas y sobre todas las intervenciones estatales. El sistema adicionalmente podría incluir información de orden presupuestal, dirigida a asegurar la equidad en la distribución de beneficios y recursos entre las distintas comunidades de La Guajira. Por supuesto, para el cabal cumplimiento de este objetivo, las entidades encargadas deberán evaluar y decidir si procede crear un nuevo sistema, si se debe crear un mecanismo de interoperabilidad entre los sistemas existentes o si se debe usar alguna otra herramienta técnica que logre el mismo objetivo de manera más efectiva. Lo importante es que esté disponible información de calidad y suficiente para el análisis, diseño, implementación y evaluación de una política pública que sea accesible, tanto a las entidades encargadas de hacer la política, como a la sociedad en general. En efecto, la información deberá estar disponible no solo para las entidades, sino para toda la ciudadanía y en especial para las comunidades. En ese sentido, la Corte recomienda usar los principios de datos abiertos promovidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco de la Estrategia de Gobierno en Línea.

9.4.5.2. Como se dijo previamente, el Gobierno Nacional, a través de la Presidencia de la República deberá indicar, en el marco del *mecanismo* de seguimiento, la entidad o las entidades del orden nacional competentes para asumir el cumplimiento de este objetivo. Concretamente se ordenará al Gobierno incluir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que administra el Sistema Único de Información de Servicios Públicos. El Departamento de La Guajira, así como los municipios de Riohacha, Maicao, Manaure y Uribia deberán vincularse al cumplimiento de este objetivo. Para tal efecto, se ordenará que proporcionen toda la información de que disponen a las autoridades del orden nacional, y prestar toda la colaboración necesaria para integrar el sistema de información.

---

[511] Corte Constitucional, sentencia T-466 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo): "150. Además, destaca esta Sala la precariedad de las cifras oficiales específicamente referidas al pueblo Wayúu, que dejan dudas acerca de la capacidad institucional para implementar planes, programas, proyectos o estrategias dirigidos específicamente a esta nación indígena. Debido a la importancia de la información estadística para la formulación de políticas públicas, esta Sala establecerá como uno de los mínimos para la atención de las situaciones estructurales que aquejan a la niñez wayúu la realización por parte del DANE de un censo y la elaboración estadística conducente para la identificación de la realidad demográfica y de necesidades básicas insatisfechas de la comunidad Wayúu. Para la elaboración del censo y el procesamiento de la información, el nivel nacional contará con dos años contados a partir de la publicación de la presente providencia."

9.4.5.3. La Sala considera que un indicador posible para el cumplimiento de este objetivo puede ser la certificación de los distintos niveles de interoperabilidad por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Las entidades también pueden formular indicadores específicos de logro de metas intermedias para la conformación del sistema de información, como el número de entidades incorporadas al sistema, el número de fuentes de datos, o el número de tipos de datos propuestos que hayan sido efectivamente incorporados.

9.4.5.4. Por último, la Corte considera importante que las entidades y el público cuenten con información sobre los resultados de las principales intervenciones realizadas en Departamento de La Guajira. De acuerdo con la intervención de la Procuraduría General de la Nación, la Corte considera que el Mecanismo Especial deberá solicitar al Departamento Nacional de Planeación que ponga en marcha una evaluación de impacto de los programas de alimentación y recuperación nutricional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el Departamento de La Guajira, y los demás programas de la Alianza por el Agua y por la Vida que defina la Presidencia de la República. Igualmente la Presidencia de la República deberá informar dentro del término de un mes al Departamento Nacional de Planeación los demás programas que deben ser evaluados en cumplimiento de esta medida. Para el cumplimiento de este objetivo las autoridades vinculadas deberán acudir a entidades como por ejemplo la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

9.4.6. *Sexto objetivo: garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas*

Una administración constitucionalmente diligente y eficiente supone, al menos, garantizar la transparencia y la imparcialidad de las actuaciones, en especial aquellas de las cuales depende una política pública necesaria para enfrentar una crisis de desnutrición infantil multicausal. De las pruebas aportadas y recaudadas al proceso se advierte que existen, al menos, dos aspectos en los cuales la transparencia y la imparcialidad de la Administración, en todos sus niveles y dimensiones es indispensable, a saber: (*a*) en la asignación de beneficios necesarios, directa o indirectamente, para asegurar el goce efectivo de los derechos al agua, a la alimentación o a la salud con urgencia y (*b*) en la selección de los contratistas encargados de realizar acciones con en el mismo propósito.

9.4.6.1. *Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios*

> "*También es necesario llamar al Estado a aplicar criterios de racionalidad a las inversiones que se hagan dentro del territorio Wayúu, ya que debido al desorden institucional preponderante no se*

> *han optimizado los recursos y hay zonas wayuu a las que se dirigen más esfuerzos presupuestales que a otras, por motivos del turismo y otros intereses. Sin embargo a las zonas más deprimidas es evidente que no les llega la inversión del estado*." (Comunidad de Zucaramana)[512]

La Sala de Revisión encontró que las políticas públicas para la garantía de los derechos de los niños y niñas wayúu no cumplen de manera suficiente con el principio de no discriminación, pues (i) no existen criterios claros y transparentes para la selección de los beneficiarios de las distintas intervenciones, (ii) en un contexto que los demanda, porque la focalización se realiza en La Guajira en municipios que, por lo general, son muy extensos y agrupan una gran cantidad de comunidades y puntos poblados. En muchos casos las autoridades públicas deben escoger a quién o a quiénes beneficiar con las distintas intervenciones, dado que los recursos para las mismas son limitados, y en esta escogencia las leyes permiten un cierto grado de discrecionalidad. Sin embargo, el ejercicio de esa discrecionalidad en una democracia participativa y deliberativa, y dada la urgencia que reclama la protección de los derechos de las niñas y los niños las entidades nacionales, territoriales y ambientales deben ser capaces de explicar, con base en criterios públicos y constitucionalmente razonables, por qué se ha decidido beneficiar a unas comunidades en lugar de otras. En contextos con recursos limitados, que impactan a su vez la capacidad de protección urgente de las personas a las que se debe mayor protección a la luz de la Constitución, la legitimidad de las decisiones que imponen tales límites supone un alto grado de transparencia e imparcialidad.

9.4.6.1.1. En el desarrollo de este aspecto del sexto objetivo constitucional mínimo, las entidades deben por lo menos, reportar la información sobre beneficiarios desagregada por corregimientos e incluso comunidades, o según la zonificación que sea adecuada de acuerdo con otros criterios. De esta forma las comunidades wayúu y la ciudadanía en general podrán observar si se están repartiendo los beneficios de manera racional y equitativa en el Departamento. Los criterios de focalización adoptados por los programas o la selección de beneficiarios deben ser públicos, objetivos y razonables a la luz de la Constitución. Para cada intervención estatal, dado el estado de cosas, las entidades deben demostrar que la elección de una comunidad sobre otra para la realización de una intervención fue objetiva, que no respondió al arbitrio de la autoridad pública ni a un criterio prohibido, como pueden ser los criterios políticos de naturaleza clientelar.

9.4.6.1.2. Así, la Sala considera que dentro de las acciones para cumplir este objetivo se encuentran, por ejemplo, la elaboración de criterios públicos y objetivos para la selección de los beneficiarios de cada una de las demás actividades, así como la publicación de la manera en que se aplicaron estos criterios en cada caso. De esta forma, comunidades como Purpushon, visitada

[512] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3285.

por la Corte Constitucional, podrán conocer las razones por las cuales no tienen aún un acueducto ni una intervención de los programas de atención alimentaria del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.[513]

9.4.6.1.3. Los indicadores para esta medida pueden incluir el porcentaje de acciones con criterios públicos y objetivos, publicados por cada entidad, comunicados a las comunidades y disponibles en wayuunaiki. Las entidades que hacen parte del Mecanismo Especial deberán informar en wayuunaiki a las comunidades, los criterios públicos y objetivos que se hayan adoptado para la focalización o selección de los beneficiarios de cada acción. La Corte considera que este indicador debe ser vinculante, así como una meta del 100% para el primer semestre de ejecución del plan o los planes que se formulen, y así lo ordenará. De igual forma ordenará que dentro de los informes mensuales que se deben remitir a la Defensoría del Pueblo, las entidades incluyan una explicación de cómo se aplicaron los criterios públicos y objetivos de asignación de beneficios para cada intervención. Finalmente las entidades del Mecanismo Especial dentro del plan o planes que se sometan a consideración de la Procuraduría General de la Nación, realicen una estimación inicial de los costos y acciones a su cargo, y determinen si, de acuerdo con las proyecciones existentes, tienen recursos suficientes para ejecutarlas.

9.4.6.2. *Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la selección de contratistas*

> "*Es gravísimo lo que está pasando aquí en La Guajira, todo lo que han dicho los sabios, todo lo que han dicho los mayores, eso se resume en corrupción que llega a través de los entes del Estado. Aquí en La Guajira se ve mucho la problemática social precisamente porque vivimos es de la politiquería*".[514]

La imparcialidad y la transparencia también deben cubrir la selección de los contratistas, tanto a nivel nacional como territorial. Entre las comunidades wayúu existe una percepción de ausencia de imparcialidad en la selección de contratistas, en especial de los operadores de los programas de atención alimentaria a cargo de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La Corte no tiene en este proceso los elementos de juicio ni la competencia para calificar jurídicamente la objetividad en la selección de contratistas por parte de las distintas entidades. Sin embargo debe destacarse, como se explicó anteriormente, que el sistema de contratación por medio del régimen especial de contratos de aporte tiene características que pueden dar lugar a espacios de arbitrariedad y discriminación en un contexto en el que se requiere un alto grado de transparencia e imparcialidad. El cumplimiento de este objetivo mínimo constitucional puede contribuir de manera importante a la superación

[513] Inspección judicial en la comunidad de Purpushon, Manaure, La Guajira. Miércoles 22 de febrero de 2017. CD No. 6.
[514] Intervención de María del Tránsito Iguarán. Audiencia con los Palabreros (Putchipü) de la Alta Guajira y Magistrados de la Corte Constitucional, corregimiento de Nazareth, Uribia, La Guajira. Lunes 20 de febrero de 2017. CD No. 2, 1h y 21 minutos.

del estado de cosas inconstitucional, al garantizar que los recursos que invierte el Estado en los niños y niñas efectivamente tengan resultados en la garantía de sus derechos y no se desvíen hacia los patrimonios privados de terceros.

9.4.6.2.1. Entre las acciones que pueden implementarse para alcanzar este objetivo se encuentran, por ejemplo, la utilización de procedimientos de selección objetiva, la disminución de las contrataciones directas, la creación de pliegos tipo para las distintas clases de contratación, el uso de criterios exclusivamente objetivos para la selección de contratistas (la selección por precio, entre otros medios), la publicación de todos los contratos y la identidad de los contratistas en plataformas accesibles para las comunidades, disposiciones especiales para la supervisión de estos contratos, disposiciones especiales para la vigilancia por parte de los órganos de control, monitoreo por la Comisión Regional de Moralización y por la Comisión Nacional de Moralización, mecanismos de denuncia de alto nivel, priorización de las investigaciones y actuaciones sancionatorias o el establecimiento de canales específicos para recibir denuncias por parte de órganos investigativos.

9.4.6.2.2. La Sala de Revisión resalta que en el punto resolutivo séptimo de la Sentencia T-466 de 2016515 se insta "*a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Contraloría Departamental de La Guajira, a las contralorías municipales, a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que den prioridad en la aplicación de los mecanismos a disposición suya para controlar actos de corrupción y de deficiencias en la prestación de los servicios involucrados en la realización de los derechos de los niños Wayúu a la salud, a la alimentación adecuada y al acceso al agua*." Las acciones que se planteen para cumplir el presente objetivo constitucional mínimo deben ser consistentes con esa orden de la Sala Tercera de Revisión.

9.4.6.2.3. Los indicadores para este objetivo deben dar cuenta de una mayor eficiencia y transparencia en la contratación, y una acción investigativa y sancionatoria más robusta en relación con posibles actos de corrupción. Entre los posibles indicadores se encuentran la pluralidad de oferentes para los procesos contractuales, el aumento de nuevos oferentes, la disminución de las contrataciones directas y otras modalidades exceptivas, la disminución de los costos de los contratos, el aumento de investigaciones penales, fiscales y disciplinarias y el aumento de decisiones de fondo en los procesos penales, fiscales y disciplinarios relacionados con la contratación de los servicios necesarios para la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta los derechos de los niños y niñas wayúu.

9.4.6.2.4. La Sala de Revisión considera que el Gobierno Nacional, bien sea en el marco del Mecanismo Especial, deberá convocar a la Agencia Nacional

[515] Corte Constitucional, sentencia T-466 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo).

de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para que dentro de sus facultades y funciones constitucionales y legales determine los mecanismos o lineamientos para lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado en los procesos contractuales que realicen las entidades del orden nacional y del orden territorial para la superación del estado de cosas inconstitucional. Se aclara que dichos mecanismos o lineamientos deberán tomar la forma jurídica que el Gobierno Nacional considere más efectiva (una circular, una resolución, incluso un decreto, etc.). Además de convocar a la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se sugiere convocar y concertar con la Fiscalía General de la Nación, con la Contraloría General de la República, con la Contraloría Departamental de La Guajira, así como también con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

9.4.7. *Séptimo objetivo: garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales*

> "[Para] *determinar el valor de los recursos que se destinan para la población wayuu* [es necesario] *que esta se haga con un énfasis diferencial y se tenga en cuenta que la dispersión de la población wayuu y las dificultades de acceso a las comunidades hacen que todo sea más costoso* […]" (Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina)[516]

9.4.7.1. Este objetivo constitucional mínimo tiene dos dimensiones. [*a*] En primer lugar se refiere a la permanencia en el tiempo de los efectos de las intervenciones estatales. Por ejemplo, en los proyectos que incluyan soluciones tecnológicas se deben prever las actividades de mantenimiento. En muchos casos las inversiones iniciales las realizará el Gobierno Nacional pero los gastos recurrentes para mantener las soluciones funcionando deberán realizarlos las entidades territoriales. El plan o los planes que se formulen deben prever esta necesidad e identificar previamente las fuentes de financiación. [*b*] En segundo lugar, se refiere al criterio constitucional de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 334 de la Constitución Política. La sostenibilidad fiscal implica que todos los compromisos que hagan las entidades deben tener una fuente de financiación, y que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales deben realizar un ejercicio de priorización presupuestal para comprometer cada año recursos suficientes para la consecución de las metas, y en últimas, para el logro de los demás objetivos vinculantes y la superación del estado de cosas inconstitucional.

9.4.7.2. Para el logro de este objetivo, la Corte formulará algunas acciones mínimas, sin perjuicio de las demás actividades que las entidades consideren pertinentes.

---

[516] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2077.

9.4.7.2.1. *Las acciones y las metas que se formulen deben ser realistas desde el punto de vista presupuestal*. Cada entidad del orden nacional cuenta en este momento con proyecciones a tres años de las posibles apropiaciones que podrá recibir, según el Marco de Gasto de Mediano Plazo. De igual forma, las entidades territoriales cuentan con sus propios Marcos Fiscales y Marcos de Gasto de Mediano Plazo, al igual que proyecciones realizadas desde el Gobierno Nacional en relación con el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. La formulación del plan o los planes para la superación del estado de cosas inconstitucional deberá tener en cuenta estas proyecciones para que las metas sean realizables. Las entidades deberán realizar una estimación inicial de los costos de las acciones a su cargo, y determinar si, de acuerdo con las proyecciones existentes, tendrán recursos suficientes para ejecutarlas.

9.4.7.2.2. *Las entidades además deben buscar la sostenibilidad a mediano y largo plazo de las distintas intervenciones*. En la búsqueda de este objetivo deben hacer todo lo que esté a su alcance, de acuerdo con las normas presupuestales, para asegurar la financiación constante de los distintos proyectos. Esto incluye, donde sea necesario y viable, el compromiso de vigencias futuras. Se deberán identificar las acciones que requieran el compromiso de vigencias futuras y la realización de los trámites conducentes a comprometerlas.

9.4.7.2.3. *Se debe priorizar*. Por último, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, al formular sus respectivos proyectos de presupuesto, deben priorizar la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta los derechos de los niños wayúu. Esta medida abarca a todas las entidades y dependencias de cada nivel, no solamente a los Ministerios o Secretarías de Hacienda y de Planeación.

9.4.7.2.4. *Los recursos deben fluir oportunamente*. El goce efectivo de un derecho fundamental, en especial en sus facetas prestacionales, no sólo depende de la existencia de recursos *suficientes*, también se necesita que estos fluyan a través de las entidades de forma adecuada y *oportuna*, es decir, en el momento que corresponde. Tan grave es no contar con los recursos, como tenerlos, pero que estos sean inaccesibles.

9.4.7.3. Las entidades del orden nacional deberán formular sus respectivos proyectos de inversión y registrarlos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), salvo mejor y más eficiente medida, específicamente las actividades y las metas que se aprueben en el marco del Mecanismo Especial creado por esta sentencia. En tal sentido, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, deberá tomar las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional como una prioridad de primer orden para los distintos ejercicios presupuestales, y determinar la forma en que los recortes presupuestales en la forma de decretos de aplazamiento y otras figuras, no

afecten o afecten mínimamente las acciones para la superación del estado de cosas inconstitucional. Las protección del goce efectivo del derecho a una vida digna y a un desarrollo armónico e integral de las niñas y los niños wayúu es urgente. En tal sentido, también el Mecanismo Especial solicitará a las entidades territoriales que prioricen la superación del estado de cosas inconstitucional dentro de la formulación de proyectos de inversión para la aprobación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) en el marco del Sistema General de Regalías, y ordenará al Departamento Nacional de Planeación asesorar a las entidades territoriales en la formulación de estos proyectos. En el marco del cumplimiento de esta orden, la Corte sugiere la formulación o actualización de los proyectos tipo del Departamento Nacional de Planeación para lograr los distintos objetivos vinculantes de esta sentencia.[517]

9.4.7.4. En relación con el Sistema General de Participaciones, la Corte toma nota de la decisión del Gobierno Nacional de asumir la ordenación del gasto en salud, agua potable y educación en el Departamento de La Guajira.[518] La implementación de esta decisión debe llevar al uso adecuado de los recursos para lograr, entre otros objetivos, la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta los derechos de los niños y niñas wayúu. El Mecanismo Especial deberá, con los Ministerios de Hacienda, Salud, Vivienda y Educación, lograr que en la implementación de esa decisión se contemple la financiación de las acciones tendientes a la superación de dicho estado de cosas. Igualmente las entidades territoriales (Riohacha, Maicao, Uribia y Manaure, específicamente) deberán priorizar este propósito en los gastos a cargo de los recursos propios, como por ejemplo los provenientes del Sistema General de Regalías. Por último, el Mecanismo Especial deberá convocar a las entidades territoriales y a las autoridades wayúu, para que en la suscripción de los contratos tendientes a determinar los proyectos en que se invertirán los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI),[519] se incluyan prioritariamente proyectos para la superación del estado de cosas inconstitucional. En este punto, la Corte considera que el asunto que se abordó en la Sentencia T-155 de 2015 es una problemática generalizada.[520] Por lo tanto, el Departamento Nacional de Planeación debe realizar un programa de capacitación en estructuración de proyectos de inversión para las autoridades wayúu, con énfasis en superar el estado actual de cosas. Este programa, como todas las demás acciones, deberá contar con espacios de participación y consulta previa, como se explica en el último objetivo constitucional mínimo que se identifica.

---

[517] Ver https://proyectostipo.dnp.gov.co/

[518] Conpes 3883 de 2017 "Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028/2008".

[519] Ley 715 de 2001, artículo 83.

[520] Corte Constitucional, sentencia T-155 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo).

9.4.7.5. Los indicadores y las metas que se formulen en relación con estos objetivos deberán dar cuenta, no solamente del esfuerzo presupuestal realizado, sino de la eficiencia en el gasto público, de manera que las entidades puedan lograr una mayor garantía de derechos con los mismos recursos. Salvo mejor criterio de las entidades, algunos indicadores pueden ser el aumento porcentual de recursos per cápita destinados a los niños y niñas del pueblo wayúu, el porcentaje de proyectos con fuentes de financiación aseguradas para todo el horizonte temporal del plan o los planes que se formulen o la eficiencia del gasto en salud, alimentación y agua potable para los niños y niñas del pueblo Wayúu. Para el cumplimiento de este objetivo mínimo constitucional, se insiste, se deberá tener contar con el apoyo de entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional.

9.4.8. *Octavo objetivo: garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu*

> "*No se nos ha preguntado por qué los wayúu de antes no se morían […] o como potabilizábamos el agua en el pasado*." (Palabreros de la Zona Norte de la Alta Guajira, Nazareth, 20 de febrero de 2017, 33:40)
>
> "*No se imagina el gobierno central el mal que le ha hecho a la gran nación wayuu, el haber graduado a diestra y siniestra a estos detentadores del poder actual. Para su conocimiento la gran nación wayuu, jamás ha tenido autoridades tradicionales, siempre hemos sido representados por nuestros jefes familiares, verdaderas autoridades de la etnia wayúu*" (Comité Cívico de Puerto Estrella)[521]
>
> "*Aquí ellos ponen de Jefe Familiar a veces en el papel, usted es autoridad, usted me recogió votos, tome. Y eso se ve aquí. Donde dueños de territorios claniles aparece un achon, que es hijo del varón y no hace parte de ese territorio, y eso se ve bastante. Porque los verdaderos Jefes Familiares son por línea materna*." (María del Tránsito Iguarán, Audiencia con los Palabreros de la Zona Norte de la Alta Guajira, Nazareth, 20 de febrero de 2017, 01:29:36)
>
> "[…] *el derecho a participar dentro de los procesos que nos atañen se lo entregan a organizaciones ajenas a las nuestras, por componendas de intereses personales en las alcaldías, las gobernaciones e instituciones del estado, o si permiten que una organización indígena participe, es bajo componendas politiqueras y económicas* […]" (Asociaciones de Autoridades Tradicionales Wayúu en Uribia)[522]
>
> "*Se impone restablecer la confianza del pueblo Wayúu frente a las acciones del Estado, para lograr una efectiva garantía de sus derechos fundamentales. En consecuencia, se impone propiciar*

[521] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3147.
[522] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3312.

espacios de un verdadero diálogo intercultural […].” (Procuraduría General de la Nación)[523]

Las acciones que se realicen para la superación del estado de cosas inconstitucional, además de ser efectivas, deben ser legítimas en los ojos de los miembros del pueblo Wayúu y en el contexto de un estado social y democrático de derecho multicultural y pluriétnico. De ahí la importancia de un diálogo genuino entre las entidades públicas y las autoridades legítimas del pueblo Wayúu. Este es un presupuesto del diálogo y de la deliberación con autoridades étnicas. La Corte observa que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales no han dialogado en todos los casos con las autoridades reconocidas como legítimas por el pueblo Wayúu.

9.4.8.1. En este marco debe resaltarse que la comunidad política wayúu no responde a las nociones occidentales de democracia representativa ni de poder jerárquico y unificado. Por lo cual en el pueblo Wayúu no hay un solo mandatario político o grupo específico de representantes con quienes el Gobierno Nacional y las entidades territoriales puedan dialogar y establecer una comunicación a nombre de ‘todo el pueblo Wayúu’. Esto plantea una dificultad logística innegable para las autoridades públicas y un reto político profundo para la sociedad en general. Dicha dificultad, sin embargo, no puede llevar al extremo de reconocer oficialmente a cualquier persona que se autodenomine “líder” o “autoridad tradicional”, pues el diálogo debe darse con los *alaüla’yu* o tíos maternos. Para la Corte es contraevidente que un pueblo actualmente conformado por 22 *E’iruku* o ‘clanes’ cuente con más de 2.000 autoridades tradicionales registradas ante el Ministerio del Interior y las secretarías de asuntos indígenas de los distintos municipios.

9.4.8.2. Al respecto, la Sala observa que en algunos casos las entidades públicas afirman estar exentas de un deber de concertar y de realizar consulta previa con las comunidades, y en otros casos las concertaciones se han realizado como un mero trámite. En tal medida, la Sala ordenará al Ministerio del Interior y a las entidades territoriales, que revisen los criterios para el reconocimiento de las autoridades tradicionales wayúu, con el fin de asegurar la legitimidad en la interlocución entre las entidades públicas y las autoridades que dicen representar a las familias y a las comunidades wayúu. En la revisión de estos criterios se deberá consultar a las comunidades y tener en cuenta las especiales condiciones de su cultura. En ese sentido, las mismas entidades que expidan lineamientos para el resto de entidades públicas para que el diálogo respecto de los diversos proyectos sea un diálogo genuino, deben establecer espacios efectivos de participación para las comunidades wayúu y respetar los parámetros internacionales y constitucionales de la consulta previa. Por último, la Sala resalta que en la ejecución de las acciones que hagan parte del plan o los planes para la superación del estado de cosas inconstitucional, se debe respetar el derecho a consulta previa a que haya lugar. Estas consultas

[523] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.

deben realizarse sin perjuicio de la regla constitucional según la cual la consulta no puede ser un obstáculo para las acciones urgentes destinadas a proteger un derecho fundamental, en especial, teniendo en cuenta la situación que se enfrenta.[524] En tales casos, las acciones urgentes podrán ser realizadas sin consulta previa, lo cual no exime a las autoridades de realizar la consulta de manera simultánea con la realización de la acción urgente. La Corte reitera que ni en la Constitución ni en la jurisprudencia constitucional se encuentra una excepción general a la consulta previa para todas las actividades de atención alimentaria.

9.4.8.3. Los indicadores respecto de este objetivo pueden incluir la aceptación de los nuevos criterios y lineamientos por parte de las distintas comunidades wayúu. Para el cumplimiento se debe convocar al Ministerio del Interior.

Vistos y analizados los ocho objetivos constitucionales mínimos que deben ser alcanzados, así como las medidas formuladas para la protección de los derechos fundamentales invocados y de las políticas públicas de las cuales depende el goce efectivo de los mismos, pasa la Sala a establecer los cometarios generales finales sobre los remedios constitucionales que se deben adoptar.

9.5. Comentarios finales generales

9.5.1. *Parámetros generales para la formulación de las acciones, los indicadores y las metas*

Las acciones, los indicadores y las metas deberán ser formulados por las entidades públicas vinculadas por esta sentencia en coordinación y apoyo de las mencionadas en cada objetivo, según las funciones constitucionales y legales. En el desarrollo de sus labores de supervisión, los órganos del Ministerio Público y las propias autoridades judiciales deben tener en cuenta que la competencia para formular la política pública es del Gobierno Nacional, las entidades territoriales y las autoridades ambientales. Corresponde a esas entidades, con la colaboración armónica de las demás ramas del poder, identificar con precisión los problemas de política pública, determinar las soluciones para estos problemas en el marco de un procedimiento que ellas mismas deberán definir y evaluar y ajustar cíclicamente las acciones a implementar. Las entidades deberán informar a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, para que éstas puedan controlar la forma en que se identifican los problemas y se determinan las soluciones, con el fin de asegurar que estas soluciones efectivamente propendan por la superación del estado de cosas inconstitucional. Para esos efectos, la Corte enuncia a continuación algunos parámetros generales en relación con la formulación de las acciones, los indicadores y las metas que deberán tenerse en cuenta, según

[524] Corte Constitucional, sentencias T-466 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo) y T-475 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo; SV Gloria Stella Ortiz Delgado).

corresponda, como parámetros de estructura, de proceso y de resultado al momento de verificar el cumplimiento de lo dispuesto.

9.5.1.1. Las *acciones* que se propongan deben ser concretas, observables y corresponder a hechos materiales y resultados en terreno. Si bien no hay una forma de proceder única (algunas acciones pueden corresponder a iniciativas reglamentarias o de planeación; pueden expedirse circulares o formularse nuevos modelos de atención), el resultado final deben ser acciones reales con beneficiarios concretos de las comunidades wayúu. En principio, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Tribunal Superior de Riohacha no deben admitir acciones reglamentarias o de planeación que no tengan un complemento claro de implementación en el terreno. Tampoco deben admitir acciones formuladas exclusivamente con verbos abstractos o aspiracionales como "articular", "coordinar", "promover", "fortalecer" o "mejorar", pues estos responden más a objetivos que a acciones.

9.5.1.2. Los *indicadores* deben referirse al goce efectivo del derecho (IGED), los cuales ya han sido usados por la Corte en el contexto de otras sentencias estructurales.[525] Los IGED en principio son indicadores que miden el resultado efectivo logrado al respecto, y no de la gestión. Por supuesto, dentro del plan o los planes que se formulen es admisible la inclusión de indicadores de gestión, siempre que se encuentren acompañados por indicadores de resultado y, se insiste, que permitan establecer que las personas efectivamente gozan de sus derechos. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Tribunal Superior de Riohacha deben velar por que el éxito del plan o los planes se mida según los derechos de los niños efectivamente garantizados, no por la cantidad de litros de agua entregados o los kilos de alimentos repartidos. Por otra parte, los *indicadores* deben tener la mayor precisión posible. Las mediciones globales sobre la situación del Departamento de La Guajira o de sus municipios son útiles pero no suficientes. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Tribunal Superior de Riohacha deben exigir que los indicadores, en la medida de lo posible, reflejen la situación de unidades más pequeñas, como los distintos sectores de cada municipio, los corregimientos e incluso las comunidades individualmente consideradas.

9.5.1.3. Las *metas* que se formulen, y que se medirán con los indicadores de goce efectivo del derecho (IGED) deben ser razonables. Esto quiere decir que no pueden ser inmediatas e irrealizables y además deben consultar la realidad fiscal del Estado. Sin embargo, las metas tampoco deben ser indefinidas. La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Tribunal Superior de Riohacha deben velar por que las metas reflejen la urgencia de la situación. Las metas deberán medirse al menos cada seis meses.

9.5.1.4. Por último, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Tribunal Superior de Riohacha deben requerir una *relación lógica*

[525] Corte Constitucional, auto A-109 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

entre todos los elementos del plan o los planes que se formulen. Por una parte, los indicadores de goce efectivo del derecho (IGED) deben ser capaces de medir el logro de los objetivos vinculantes que establece esta sentencia. Por otra, debe asegurarse una relación causal de forma que (i) las acciones que se efectivamente se implementen, (ii) puedan lograr las metas planteadas para cada objetivo constitucional mínimo, (iii) garantizando al menos los contenidos urgentes e impostergables de protección, alcanzando los niveles mínimos en los cuatro indicadores básicos de alimentación infantil. En cualquier caso, (iv) toda acción deberá tener, siempre, el fin de garantizar los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo Wayúu, en especial sus derechos a una vida digna y un desarrollo armónico e integral.

9.5.2. *Carácter no taxativo de los objetivos, indicadores, acciones, plazos y metas*

Los objetivos constitucionales mínimos que se adoptan en esta sentencia reflejan el contenido mínimo que, a juicio de la Sala, debe tener un plan para la superación del estado de cosas inconstitucional. Estos objetivos no son taxativos. Las entidades deben ejercer la iniciativa en la formulación de la política pública para plantear nuevos objetivos, establecer nuevas formas de identificar y entender los problemas del Departamento de La Guajira, proponer nuevas herramientas e implementar nuevas iniciativas, aun si se encuentran por fuera del marco de los objetivos que aquí se establecen. La presente sentencia no pretende abarcar la política pública de La Guajira, ni imponer 'cláusulas pétreas', sino que establece un marco general y mínimo a partir del cual las entidades deben seguir actuando, en conjunto con las comunidades y la sociedad civil, para mejorar las condiciones de quienes habitan en este Departamento.

De acuerdo con lo anterior, la Sala adoptará una orden general básica en la que advertirá a las entidades estatales involucradas, así como al Ministerio Público, para que vigilen y ajusten continuamente las medidas que se adelanten con el propósito de alcanzar el goce efectivo de los derechos fundamentales. En efecto, las políticas públicas deben ser evaluadas y replanteadas, de ser necesario o conveniente, de forma cíclica y permanente, en un contexto de participación democrática. De tal forma, que si las autoridades estatales advierten que una medida o acción no es eficiente para alcanzar el objetivo propuesto, al evaluarla, pueden proponer una alternativa nueva, siempre y cuando cumpla con los mínimos constitucionales que se han desarrollado a lo largo de esta providencia. Los remedios constitucionales que se adopten pueden evolucionar cuando así se requiere para la protección de los derechos, a diferencia de la decisión judicial de tutelarlos porque fueron violados, la cual es cosa juzgada y debe mantenerse en el tiempo.[526]

9.5.3. *Compatibilidad con otras órdenes judiciales*

[526] Sobre la distinción entre la decisión de un juez de tutela y las órdenes impartidas ver la sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y las demás que la reiteran.

Las entidades vinculadas por esta sentencia deben cumplir simultáneamente un número considerable de pronunciamientos judiciales e internacionales relacionados con la situación de los niños y niñas wayúu. Entre estos se encuentran la Sentencia T-466 de 2016,[527] la sentencia del 14 de febrero de 2017 del Tribunal Superior de Riohacha[528] y las distintas medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, el Gobierno Nacional tiene el deber de formular el Plan de Salvaguarda Étnico del Pueblo Wayúu.[529] Adicionalmente, respecto de casos concretos, las entidades también deben cumplir las sentencias de la Corte Constitucional sobre el derecho al agua de comunidades cercanas a la mina de El Cerrejón,[530] sobre la consulta previa para la ampliación de las instalaciones en Puerto Bolívar[531] y sobre el uso de recursos para los resguardos indígenas,[532] entre otras.

Las órdenes que se profieren en esta sentencia deben ser leídas de manera armónica con todos los pronunciamientos que la preceden, en especial la sentencia T-466 de 2016. Esa sentencia ordena al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales la adopción de medidas urgentes y estructurales con énfasis en la superación de tres dificultades: ausencia de coordinación, falta de información y corrupción. Las órdenes de esta providencia son compatibles con las de la T-466 de 2016 y las entidades deberían evitar la duplicación de tareas para el cumplimiento de ambos fallos. Las acciones deben estar diseñadas para cumplir simultáneamente, por lo menos, lo dispuesto en la sentencia T-466 de 2016 y en la presente providencia. Lo anterior indica que se pueden tomar las acciones que correspondan para poder cumplir con los informes y plazos establecidos en la parte resolutiva de aquella sentencia de 2016 y, simultánea y paralelamente, adelantar lo establecido en la presente sentencia. Las órdenes deben ser cumplidas de forma armónica y bajo una premisa clara e imperiosa: las órdenes de las sentencias no son un fin en sí mismo, sólo un medio que busca garantizar el goce efectivo de los derechos de las niñas y los niños wayúu. Al respecto, la Sala resalta la competencia que tiene el Tribunal Superior de Riohacha para asegurar el cumplimiento de esta providencia, como juez de primera instancia, pero a la vez, reconoce que la Sala Tercera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, asumió el cumplimiento de la sentencia T-466 de 2016. Las órdenes emitidas en esta ocasión deben interpretarse e implementarse como complementarias a las formuladas previamente. La Corte Constitucional, en cualquier caso, puede

---

[527] Corte Constitucional, sentencia T-466 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo).
[528] Tribunal Superior de Riohacha, sentencia del 14 de febrero de 2017, proceso 44001-22-14-000-2017-00002-00 (MP Hoover Ramos Salas). Ordenó realizar consulta previa para la prestación de servicios del Programa de Alimentación Escolar, etnoeducación y transporte escolar.
[529] Corte Constitucional, auto A-004 de 2009 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).
[530] Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2015 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez; AV Luis Ernesto Vargas Silva).
[531] Corte Constitucional, sentencia T-704 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez).
[532] Corte Constitucional, sentencia T-155 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo).

tomar medidas orientadas a asegurar el mejor cumplimiento de las órdenes impartidas.[533]

10. Síntesis de la decisión y de las órdenes a adoptar

10.1. En respuesta a la acción de tutela promovida por Elson Rafael Rodríguez Beltrán, como agente oficioso de los niños y niñas del pueblo Wayúu, el Tribunal Superior de Riohacha ordenó al Gobierno Nacional adoptar un plan de acción para asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de servicios de salud, para asegurar el acceso al agua potable y para asegurar alimentos en cantidad y calidad suficientes para los niños y niñas wayúu, así como crear un sistema de información. La Corte Suprema de Justicia modificó algunas partes de la orden pero la confirmó en lo esencial.

10.2. La Sala de Revisión de la Corte Constitucional solicitó informes a 89 entidades públicas y organizaciones privadas, convocó a las autoridades tradicionales Wayúu para que se pronunciaran sobre la tutela y realizó una serie de audiencias e inspecciones judiciales en el Departamento de La Guajira en febrero de 2017. Con fundamento en la información obtenida en estas actividades, la Corte Constitucional constató una vulneración generalizada, injustificada y desproporcionada de los derechos fundamentales al agua, a la alimentación, a la seguridad alimentaria y a la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Además constató que las vulneraciones a los derechos fundamentales son causadas por múltiples causas dentro de las cuales se destacan fallas estructurales del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira, de los municipios demandados y de algunas de las autoridades tradicionales Wayúu. En consecuencia la Corte observa que en el Departamento de La Guajira se presenta un estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu.

10.3. La Sala analizó las políticas puestas en marcha por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para solucionar la crisis de muertes por desnutrición de los niños y niñas wayúu, y concluyó que estas no cumplen con los parámetros mínimos establecidos por la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, la Corte ordenará (i) la creación de un *mecanismo* especial de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la superación del estado de cosas inconstitucional en el Departamento de La Guajira, (ii) orientado al cumplimiento de ocho objetivos mínimos constitucionales. (iii) En cualquier caso, para que se entienda superado el estado de cosas contrario a la Constitución se requiere, al menos, que se alcance los niveles mínimos de protección (o bien el estándar fijado por los planes oficiales, o bien alcanzar el promedio nacional) en los indicadores básicos de alimentación infantil, en las

[533] Por ejemplo, la Corte puede unificar la supervisión de cumplimiento de sentencias que ordenan medidas estructurales referentes al mismo sector en casos distintos. Así lo ha hecho, por ejemplo, con relación a la situación carcelaria y al seguimiento del cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo) y T-762 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

comunidades wayúu. La Corte reitera que los *objetivos mínimos constitucionales* y las *órdenes específicas* deberán ser atendidos cabalmente, en tanto se trata de presupuestos de la Carta Fundamental. Las *acciones* y los *indicadores* deben ser formulados por las entidades, atendiendo a los ejemplos y lineamientos señalados en la sentencia. Las autoridades, que conservan sus facultades y funciones constitucionales y legales, deben tomar las medidas adecuadas y necesarias para lograr el goce efectivo de los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo Wayúu (como ANEXO se incluye un cuadro de síntesis al respecto, indicando entidades adicionales a ser convocadas al cumplimiento de cada objetivo, en razón a su papel institucional).

10.4. La Sala insiste en que las entidades vinculadas al proceso no pueden dejar de reconocer las facultades y las funciones propias de la Administración y de sus diferentes entidades. Por eso, por ejemplo, no se debe desconocer ni dejar de lado a aquellas entidades que no fueron vinculadas al proceso de tutela, pero que bajo el orden constitucional vigente tienen una misión y una función que no puede ser desconocida, dentro de la construcción e implementación de las políticas públicas de las cuales dependen los derechos tutelados de los niños y las niñas wayúu. De forma similar, el cumplimiento de las órdenes impartidas debe tener en cuenta el paso del tiempo y el eventual cambio de las condiciones fácticas. Se ha de tener en cuenta, de la mano de las comunidades wayúu, por ejemplo, el cambio de la situación que haya tenido lugar en los territorios, entre el momento en que la Sala terminó de recolectar la pruebas valoradas dentro del proceso y el momento en que efectivamente la presente sentencia es comunicada a las autoridades competentes para ser cumplida. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional es posible para el juez de tutela convocar entidades públicas para cumplir órdenes que se requieren para proteger los derechos, cuando se trata de labores que hacen parte de sus funciones y competencias legales y constitucionales. En casos similares previos, que también dieron lugar a órdenes complejas, la Corte Constitucional ha vinculado entidades públicas adicionales al momento de dictar sentencia.[534] Cabe resaltar también, que esta sentencia no tiene la función de determinar responsabilidades administrativas específicas de ninguna entidad en particular, sino que busca que se adopten las medidas adecuadas y necesarias para que las distintas entidades competentes coordinadamente cooperen entre sí, para lograr una solución articulada al problema del hambre de la niñez Wayúu en La Guajira.

10.5. Finalmente, insiste la Corte, esta decisión establece los objetivos que deben lograr las entidades públicas en relación con los derechos tutelados, pero no determina los medios para lograrlo, más allá de los límites constitucionales que debe contemplar toda política pública. La Corte enuncia algunas recomendaciones, pero son las entidades gubernamentales y territoriales, y las demás entidades públicas y privadas involucradas, quienes

[534] Ver entre otras, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencias T-488 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y T-762 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

deben decidir qué hacer y qué herramientas utilizar. Es su responsabilidad actuar de forma tal que, al final, se asegure el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu, en especial sus derechos a una vida digna y a un desarrollo armónico e integral, ante la crisis alimentaria que enfrentan.

IV. DECISIÓN

La vulneración generalizada, irrazonable y desproporcionada de los derechos fundamentales de los niños y niñas de una etnia indígena, causada por las fallas estructurales de las entidades nacionales y territoriales, configura un estado de cosas inconstitucional que debe ser superado de manera coordinada y articulada por todas las entidades del Estado, en especial si se compromete de forma grave la existencia digna de las niñas y los niños y su desarrollo armónico e integral (por falta de agua, alimentación y salud), comprometiendo así también, la existencia misma del pueblo indígena.

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR en todas sus partes el fallo del 27 de julio de 2016 de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia que confirmó la sentencia del 1º de marzo de 2016, emitida por el Tribunal Superior de Riohacha. En consecuencia, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la seguridad alimentaria de los niños y niñas del pueblo Wayúu, en los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia.

SEGUNDO.- DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayúu, antes el incumplimiento de los parámetros mínimos constitucionales aplicables a las políticas públicas del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira, de los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia y de las autoridades indígenas con jurisdicción en esos municipios.

TERCERO.- ORDENAR que se tomen las medidas adecuadas y necesarias para constituir un Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas para la superación del estado de cosas inconstitucional constatado, teniendo en cuenta para ello los apartados (9.2) y (9.3) de las consideraciones de esta providencia. El mecanismo deberá realizar las tareas previstas en el apartado (9.3) y estará dirigido a: (i) garantizar los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu al agua, a la alimentación, a la salud, a la igualdad y a la diversidad cultural. (ii) Cumplir las cuatro condiciones

establecidas en el punto resolutivo décimo para la superación del estado de cosas inconstitucional. Y (iii) cumplir los objetivos mínimos constitucionales que se establecen en el punto resolutivo cuarto de esta sentencia. Para este efecto la Sala **ORDENA** a la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, al Departamento de La Guajira y a los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao, que cumplan los objetivos mínimos constitucionales señalados en el punto resolutivo cuarto, de acuerdo con sus competencias legales y constitucionales, en el marco del Mecanismo Especial creado de acuerdo con el apartado (9.2), en los términos y en los plazos señalados en el apartado (9.3) de las consideraciones de esta providencia, con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional declarado en esta sentencia.

Para que las funciones y labor de seguimiento del mecanismo especial de seguimiento y evaluación sea efectivo, el Gobierno Nacional junto con las entidades que han sido vinculadas a este proceso, deberán convocar al proceso de cumplimiento de la presente sentencia, al menos a las siguientes entidades, de acuerdo con el marco de sus competencias legales y constitucionales, para las tareas específicamente previstas en el numeral 9 de las consideraciones y en esta parte resolutiva: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Nacional de Planeación, Corpoguajira, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Transporte, INVIAS, Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, Contraloría Departamental de La Guajira y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las autoridades directamente vinculadas al proceso de tutela deberán tomar las medidas necesarias para contar con la cooperación de las entidades mencionadas. Para el efecto, se **REMITIRÁ** copia de esta sentenciaa cada todas las entidades mencionadas, para que ejerzan sus funciones constitucionales y legales, incluyendo a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, a través de la Secretaría General.

CUARTO.- ADOPTAR los siguientes objetivos constitucionales mínimos, los cuales deberán ser cumplidos por medio de las acciones que establezcan las entidades públicas en el marco del Mecanismo Especial, en los términos y plazos señalados en el apartado 9 de las consideraciones, y cuyas metas serán medidas de acuerdo con los indicadores que se establezcan en el marco del Mecanismo Especial: (1) aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua, (2) mejorar los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria, (3) aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional;

formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todo el pueblo Wayúu, (4) mejorar la movilidad de las comunidades Wayúu que residen en zonas rurales dispersas, (5) mejorar la información disponible para la toma de decisiones por todas las autoridades competentes para realizar acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional, (6) garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas, (7) garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales y (8) garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu.

QUINTO.- Las entidades estatales a través del Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación, deberán considerar al menos las medidas formuladas en cada uno de los objetivos dispuestos en los considerandos 9.4.1., 9.4.2., 9.4.3., 9.4.4., 9.4.5., 9.4.6., 9.4.7. y 9.4.8., en conjunto con el Anexo IV de la presente providencia. Estas medidas deberán ser implementadas a través de las entidades vinculadas en el proceso de la referencia en conjunto con otras entidades a quienes se les convocará al proceso de cumplimiento. De la misma forma, **ORDENAR** a todas las entidades vinculadas por esta sentencia que en la ejecución de las acciones que hagan parte del plan o los planes para la superación del estado de cosas inconstitucional, se realicen las consultas previas a que haya lugar, sin perjuicio de la regla que protege el interés superior del menor en caso de acciones urgentes.

SEXTO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que realice un seguimiento y acompañamiento permanente de la construcción y ejecución del o los planes que se formulen de acuerdo con esta sentencia, para lo cual deberá ejercer todas las facultades constitucionales y legales con las que cuenta la entidad. Igualmente **ORDENAR** a la Defensoría del Pueblo que evalúe semestralmente el progreso del plan o los planes que formulen las entidades vinculadas por esta sentencia, con destino a la Procuraduría General de la Nación. Los indicadores, las acciones y los plazos deberán ser conocidos por la Procuraduría General de la Nación, previo concepto de la Defensoría del Pueblo. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación deberá pronunciarse sobre los reportes semestrales remitidos por la Defensoría del Pueblo y deberá formular las recomendaciones que considere conducentes para el cumplimiento de los objetivos constitucionales mínimos establecidos en el punto resolutivo cuarto de esta sentencia. Igualmente, **DISPONER** que los desacuerdos entre la Procuraduría General de la Nación y las entidades públicas serán resueltos por el procedimiento creado por las mismas entidades en el marco del Mecanismo Especial de Seguimiento, y subsidiariamente, por el Tribunal Superior de Riohacha en ejercicio de la competencia otorgada por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Los incidentes de desacato, en todo caso, son competencia del juez de primera instancia.

SÉPTIMO.- ORDENAR a las entidades estatales nacionales y entidades territoriales vinculadas a este proceso, que deben vigilar continuamente la implementación de las acciones formuladas en esta sentencia a la luz de los parámetros mínimos constitucionales desarrollados. En consecuencia, si se identifica que alguna de las medidas dispuestas deja de ser eficiente para el logro de los objetivos mínimos constitucionales y la superación del estado de cosas inconstitucional debido a cambios de contexto, deberán evaluar alternativas y proponer las medidas adecuadas y necesarias para alcanzarlo con diligencia y eficiencia.

OCTAVO.- DISPONER que el Tribunal Superior de Riohacha mantendrá las competencias previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, relacionadas con la supervisión del cumplimiento de la sentencia y los eventuales incidentes de desacato. En todo caso, la Corte Constitucional se reserva la posibilidad de asumir la competencia para asegurar el cumplimiento total o parcial de esta sentencia.

NOVENO.- ORDENAR al Ministerio del Interior adelantar un proceso de divulgación y comunicación en Wayúu de esta sentencia, el cual deberá generar un diálogo genuino en la implementación de los objetivos mínimos constitucionales y las necesidades del pueblo Wayúu. Para el efecto, deberá realizar una traducción fiel en el lenguaje wayuunaiki, al menos de los hechos, el problema jurídico, el capítulo 9 y la parte resolutiva de la presente providencia. Deberá comunicarse de forma oral y deberá quedar un registro audiovisual de esta divulgación entre las comunidades Wayúu de los municipios de Riohacha, Maicao, Manaure y Uribia. Se advierte que el proceso de divulgación no puede ser motivo de excusa para no adelantar el cumplimiento de las órdenes de la presente providencia.

DÉCIMO.- DISPONER que para que se entienda superado el estado de cosas inconstitucional, al menos deberán alcanzar los mínimos niveles de dignidad en los indicadores básicos de nutrición infantil, en los términos establecidos en esta sentencia (9.1.4.4 al 9.1.4.6.) A saber;

1. El indicador de tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años para el Departamento de La Guajira, alcanzar la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o alcanzar el nivel promedio del país.

2. El indicador de prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años para el Departamento de La Guajira, alcanzar la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o alcanzar el nivel promedio del país.

3. El indicador de prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años para el Departamento de La Guajira, alcanzar la meta establecida en el

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o alcanzar el nivel promedio del país.

4. La prevalencia de desnutrición aguda en el Departamento de La Guajira alcance la meta establecida en el marco del mecanismo especial de seguimiento que se pondrá en marcha de acuerdo con el punto resolutivo cuarto de esta sentencia, o alcance el nivel promedio del país.

DÉCIMO PRIMERO.- LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes a través del juez de primera instancia –la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Riohacha–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. Los plazos establecidos en esta sentencia se contarán a partir de la última notificación que de la misma realice el Tribunal Superior de Riohacha como juez de primera instancia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (e)

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS
Magistrado (e)

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)

ANEXO I - ÍNDICE

I. ANTECEDENTES

1. Acción de tutela

2. Trámite ante la primera instancia

3. Contestaciones

4. Fallo de primera instancia

5. Impugnaciones

6. Auto de Nulidad

7. Nuevo fallo de primera instancia

8. Contestaciones allegadas posteriormente a la decisión de nulidad de la Corte Suprema de Justicia

9. Impugnaciones

10. Trámite ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia

11. Fallo de segunda instancia

II. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia de la Corte Constitucional

2. Presentación del caso

3. Procedibilidad de la acción de tutela

4. Problema jurídico y estructura de la decisión

5. Descripción general de la situación

5.1. Contexto

5.2. Situación actual de los niños y niñas del pueblo Wayúu

6. Análisis de vulneración de los derechos

6.1. Derecho fundamental al desarrollo armónico e integral de toda persona menor de edad

6.2. Interdependencia de los derechos afectados: acceso al agua, salud, alimentación y participación étnica

6.3. Derecho al agua

6.4. Derecho a la alimentación

6.5. Derecho a la salud

6.6. Apreciación global de la situación

7. Acciones del Estado

7.1. Disponibilidad de agua

7.2. Atención alimentaria

7.3. Seguridad alimentaria

7.4. Salud

7.5. Información

7.6. Apreciación global de las actividades de las autoridades

8. Valoración constitucional de las políticas públicas para el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas wayúu

8.1. Parámetros constitucionales mínimos de las políticas públicas

8.2. Existencia de un plan

8.3. Publicidad del plan

8.4. Tiempos de progreso

8.5. Goce efectivo

8.6. Avance sostenible

8.7. No discriminación

8.8. Participación

8.9. Implementación

8.10. Conclusiones del análisis de los parámetros constitucionales mínimos

9. Decisiones a adoptar

9.1. Confirmación de los fallos de instancia y declaratoria de estado de cosas inconstitucional

9.2. Seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la superación del estado de cosas inconstitucional

9.3. Acciones a realizar

9.4. Objetivos constitucionales mínimos que se deben buscar para alcanzar un estado de cosas acorde al orden constitucional

9.5. Comentarios finales generales

10. Síntesis de la decisión y de las órdenes a adoptar

IV. DECISIÓN

ANEXO I - ÍNDICE

ANEXO II- ACTUACIONES EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA Y EN SEDE DE REVISIÓN

PRIMERA PARTE: ACTUACIONES EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA

SEGUNDA PARTE: ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

1. Auto de pruebas del 4 de noviembre de 2016

2. Entidades de orden nacional

3. Entidades del orden territorial

4. Órganos de control

5. Autoridades tradicionales indígenas

6. Otras intervenciones

ANEXO III - MATRIZ DE PROPUESTAS

ANEXO IV - SÍNTESIS DE OBJETIVOS, INDICADORES, ACCIONES Y ÓRDENES ESPECÍFICAS

ANEXO V - TABLA DE CONTENIDO

ANEXO II - ACTUACIONES EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA Y EN SEDE DE REVISIÓN

PRIMERA PARTE: ACTUACIONES EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA

1. Acción de tutela

El 5 de febrero de 2016, el señor Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán presentó acción de tutela ante el Tribunal Superior de Bogotá contra el Presidente de la República, el Ministro de Salud y Protección Social, el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, la Directora del Departamento de Prosperidad Social, la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Superintendente Nacional de Salud, el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Gobernadora de La Guajira , y los alcaldes de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao *"y con la citación e intervención de los representantes de los pueblos wayúu y de los señores Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo"* (fl. 1).

El accionante afirma que "*en los últimos días la prensa escrita, la televisión y la radio han registrado la muerte por desnutrición de niños wayúu, etnia que se ubica en el departamento de La Guajira*". Señala que "*en lo corrido del año 2016, según información de la misma prensa, han muerto seis niños wayúu por causas relacionadas con la desnutrición y en el año 2015 murieron 260 niños por falta de alimentos.*" (fl. 1)

Destaca que el 11 de diciembre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó una resolución de medidas cautelares en la cual solicitó al Estado de Colombia adoptar *"las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo wayúu, en el departamento de La Guajira".*[535] Considera que el Gobierno Nacional *"no ha dado cumplimiento de manera efectiva y con la URGENCIA requerida a las medidas cautelares dictadas por la CIDH. La prueba es que se siguen muriendo niños por desnutrición."* (fl. 1)

El actor pone de presente que según informes entregados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "*en los últimos ocho años habrían muerto 4770 niños de la comunidad wuayúu (sic) debido a problemas*

[535] Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 60/2015, Medidas Cautelares No. 51/15 – "Asunto niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, asentados en el departamento de La Guajira , respecto de Colombia", 11 de diciembre de 2015.

relacionados con alimentación y agua potable". Así mismo recuerda que "La meta del milenio exige que la muerte de niños debe ser máximo de 17.46% por cada 1000 nacidos vivos. No obstante, en La Guajira es de 31.61% (El Tiempo 16 de abril de 2015)." (fl. 1)

De acuerdo con el accionante, "*Dentro de un Estado social de Derecho y en pleno siglo XXI, la muerte de un solo niño por causas relacionadas con desnutrición, además de ser una gran tragedia nacional, constituye una vergüenza para nuestro país y para los que hacemos parte de él*." (fl. 1)

El actor considera que las entidades accionadas "*no han adelantado o lo han hecho parcialmente, dentro de la órbita de sus competencias, y con la URGENCIA y PRIORIDAD requerida, las acciones necesarias e indispensables para garantizar plenamente los alimentos, el agua y la salud de todos los niños wayúu y de los demás niños indígenas de nuestro país y así evitar que sigan muriendo de hambre*". (fl. 1)

El actor recuerda que la Defensoría del Pueblo *"De tiempo atrás"* ha alertado a las autoridades sobre la situación y dice desconocer si la Procuraduría General de la Nación ha adelantado acciones sobre la misma. (fl. 1)

El actor considera vulnerados los siguientes derechos:

> "Derecho a la vida (artículo 11), derecho a la salud (artículos 49 y 50), derechos fundamentales de los niños (artículo 44), derecho a la igualdad (artículo 13), Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana de Derechos Humano (sic), Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales, Convenio 169 de la OIT. || Lo anterior en conexión con el Preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 7, 93 y 94 de la C.P." (fl. 1)

En conclusión solicita al Tribunal que ordene a las entidades accionadas "*desarrollar acciones de EMERGENCIA, URGENTES y PRIORITARIAS de protección de los niños wayúu que se encuentran en grave riesgo de morir por desnutrición y que se cumplan de manera INMEDIATA y en su totalidad las medidas cautelares impuesta (sic) por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*." (fl. 2)

Así mismo el accionante pide "*adoptar las medidas cautelares o provisionales URGENTES, como suministro de agua y alimentos y la prestación efectiva y de calidad de los servicios de salud para proteger los derechos citados como violados o amenazados de los niños del pueblo wayúu, en especial se ordene al Gobierno Nacional y demás accionadas que en un término perentorio adopte medidas de EMERGENCIA, PRIORITARIAS Y URGENTES para*

evitar más muertes de niños por desnutrición y que se cumplan de manera INMEDIATA y en su totalidad las medidas cautelares adoptadas por la CIDH." (fl. 2)

2. Traslado por competencia y trámite ante la primera instancia

Mediante auto del 8 de febrero de 2016, el Magistrado Óscar Maestre Palmera, de la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá ordenó remitir la actuación al Tribunal Superior de Riohacha por competencia.

El 18 de febrero de 2016, la Magistrada María Manuela Bermúdez Carvajalino, de la Sala Civil—Familia—Laboral del Tribunal Superior de Riohacha, admitió la tutela, ordenó notificar a las autoridades accionadas, vincular al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, ordenó fijar un aviso en la Gobernación y las alcaldías accionadas para informar comunidades wayúu sobre el proceso de tutela, ordenó la práctica de pruebas[536] y como medida provisional ordenó *"al Gobierno Nacional y demás entidades accionadas que, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al recibo de la comunicación, adopten las medidas de emergencia prioritarias y urgentes para evitar más muertes de niños por desnutrición, y se cumplan de manera inmediata las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos."* (fl. 10)

3. Contestaciones

3.1. Defensoría del Pueblo

3.1.1. Primera comunicación

En cumplimiento de la orden de práctica de pruebas contenida en el auto admisorio, el señor Jhon Jaime Cifuentes Trujillo, Jefe de la Oficina Jurídica de la Defensoría del Pueblo, por oficio del 22 de febrero de 2016 dijo al Tribunal que *"no es factible aportar la información probatoria solicitada por su despacho"*, pues la Defensoría del Pueblo no tendría la *"facultad de registrar y presentar estadísticas de mortalidad como las requeridas en la acción de amparo (niños wayuu)"* (fls. 36-37). No obstante puso de presente

[536] "Cuarto: Se ordena la práctica de las siguientes pruebas: i) Téngase como pruebas los informes rendidos por las autoridades accionadas y los documentos anexos; ii) Ediciones digitales de los diarios El Tiempo, El Espectador, revista Semana, Las dos orillas, radio La FM, radio RCN, CARACOL radio, WRADIO, BLURADIO, y telenoticieros de la semana del 1º al 5 de febrero de 2016, así como las medidas cautelares impuestas por la CIDH el 11 de noviembre de 2015, las cuales se consultaran en su oportunidad. iii) Solicitar a la DEFENSORIA DEL PUEBLO y al DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION que, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al recibo de la comunicación, remitan las estadísticas de niños wayúu muertos durante los años 2010 a 2016. Ofícieseles; iv) Requiérase al INSTITUTO NACIONAL DE SALUD para que remita con destino a la presente acción los estudios sobre las causas de muerte de los niños wayúu durante los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Ofíciese."

que en el año 2014 la Defensoría del Pueblo emitió el informe defensorial *"Crisis Humanitaria en La Guajira, acción integral de la Defensoría del Pueblo en el departamento"* y expidió la Resolución Defensorial 065 de 2015.

El apoderado de la Defensoría del Pueblo manifestó adicionalmente que el Defensor del Pueblo (e) Alfonso Cajiao Cabrera, visitó el Departamento de La Guajira entre el 14 y el 19 de febrero *"con el fin de verificar "in situ" las condiciones de nutrición y salud… con base en un muestreo aleatorio en rancherías de los municipios de Manaure, Riohacha, Uribia y Maicao"*, visita que daría lugar eventualmente a un nuevo informe defensorial. Explicó que este nuevo informe *"[analizaría] el nivel de cumplimiento de políticas públicas particularmente el ejercicio de microfocalización adelantado por el ICBF, la cobertura y calidad del programa de primera infancia y de restaurantes escolares en el marco del programa de alimentación escolar (PAE) del Ministerio de Educación, la estrategia de (sic) integral en salud y la estrategia de potabilidad…"* (fl. 37).

A partir de información solicitada por la Defensoría del Pueblo a la Secretaría de Salud de La Guajira y de *"ejercicios de verificación en territorio"*, el apoderado de la Defensoría del Pueblo presentó tres conclusiones preliminares:

> - "- Teniendo en cuenta que existe una gran escases (sic) de agua, las comunidad[es] han perdido las prácticas de sus economías tradicionales, el pastoreo de ganado ovino y caprino, la siembr[a] de la yuja (parcela, comunitaria), allí sembraban frijol, sandía[,] maíz[,] ahuyama, sorgo, mijo[,] afectando directamente la dieta principal del Wayúu.
>
> - El cambio climático, derivado en la falta (sic) Las precipitaciones ha[n] llevado a que el pueblo Wayúu se haya empobrecido, limitando su acceso a los recursos que le permiten no solamente sobrevivir biológicamente, sino también mantenerse culturalmente como pueblo, afectando la pervivencia del mismo.
>
> - La desnutrición se constituye como factor de riesgo en la población para adquirir otras enfermedades, aunado a esto, se encontró que las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios EAPB, responsables de la población afiliada no brindan atención oportuna, no abordan la prevención de enfermedades entre la población." (fl. 38)

En el mismo oficio se pronunció sobre la medida provisional decretada por el Tribunal, advirtió que la Defensoría del Pueblo no sería competente para adoptar medidas con el fin de aplicar la medida cautelar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Al oficio anexó un cuadro con datos de muertes de niños menores de cinco años en los quince municipios de La Guajira, de 2012 a la sexta semana de 2016 (fl. 43).

3.1.2. Segunda comunicación

En un segundo oficio fechado el 23 de febrero de 2016, el mismo funcionario expuso las consideraciones de la Defensoría del Pueblo sobre el caso (fl. 563), exponiendo (i) el Informe Defensorial expedido por esa entidad en 2014, (ii) la Resolución Defensorial No. 065 de 2015, (iii) los hallazgos de la visita humanitaria realizada por la Defensoría del Pueblo a La Guajira y (iv) algunas consideraciones finales.

> *(i) Informe defensorial "Crisis Humanitaria en La Guajira, acción integral de la Defensoría del Pueblo en el departamento"*

En primer lugar resumió el informe "*Crisis Humanitaria en La Guajira, acción integral de la Defensoría del Pueblo en el departamento*", enunciando "*los principales hallazgos defensoriales y las recomendaciones pertinentes al derecho a la nutrición de los niños[,] niñas y adolescentes del departamento de La Guajira*" (fl. 564). De acuerdo con la Defensoría, en el Departamento de La Guajira "*se viene[n] presentando muertes evitables que se producen por falta de prevención y tratamiento tanto del sistema de salud como de las entidades competentes en la atención de la infancia y la adolescencia en el país como por parte del ICBF*" (fl. 565). La principal causa de fallecimiento, afirmó, "*es la desnutrición existiendo un altísimo subregistro de la información reportada al SIVIGILA*" (fl. 566). A esto agregó que "*el 48.5 de las muertes de niños y niñas por enfermedad diarreica aguda (EDA) a nivel nacional corresponde a la población indígena…*" (fl. 566).

Señaló que de acuerdo con un estudio de microfocalización realizado por el ICBF y la Secretaría de Planeación de Riohacha en 147 comunidades del municipio, *"se encontraron 2223 niños y niñas menores de cinco años dentro de los cuales 2065 no cuentan con ninguna atención del estado y solo 158 se encuentran en programas de primera infancia del ICBF, adicionalmente 525 niños y niñas se encontraron con problemas de desnutrición para intervención inmediata y se encontraron 253 madres gestantes y lactantes que requerían ser atendidas en salud y nutrición"* (fl. 565). Además puntualizó que *"se pudo confirmar en visitas de campo la baja cobertura de agua potable, saneamiento básico y alimentación, las dificultades de acceso … a los servicios de salud… [y] fallas en la oportuna intervención y coordinación de las autoridades de salud nacional y regional"* (fl. 567).

Por otra parte indicó que "*no existe una estrategia coordinada desde las instituciones competentes para la garantía del mínimo vital de agua potable para las comunidades indígenas*" y que "*las políticas públicas de nutrición ejecutadas por la gobernación, alcaldías municipales e ICBF no garantizan la*

cobertura plena para la totalidad de niños, niñas en riesgo de desnutrición y la sostenibilidad de los mismos…" (fl. 565).

El apoderado destacó algunas de las recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo en el informe, entre las cuales se encuentran:

- A la Gobernación de La Guajira , poner en marcha "*un sistema unificado de información y georreferenciación que permita generar criterios reales y certeros en la focalización y selección de familias con énfasis en estado nutricional de niños, niñas y adolescentes y personas adultas mayores en riesgo de desnutrición especialmente para comunidades rurales dispersas*" (fl. 566).

- Al ICBF, constituir "*equipos de microfocalización con intervención inmediata en casos de desnutrición encontrados particularmente en los municipios de Uribia, Manaure, Maicao, Riohacha y Dibulla…*" (fl. 566).

- También al ICBF, "*que a la menor brevedad implemente el plan de intervención especial en La Guajira que impacte las problemáticas nutricionales que afectan particularmente a niños[,] niñas y adolescentes que se presentan en dicho departamento…*" (fl. 566).

(ii) Resolución Defensorial No. 065 de 2015

El apoderado de la Defensoría adjuntó la Resolución Defensorial No. 065 de 2015 titulada *"Crisis humanitaria en el Departamento de La Guajira"*. Esta resolución adoptó el diagnóstico del Informe Defensorial de 2014 y reiteró los hallazgos del mismo. En la Resolución el Defensor del Pueblo emitió recomendaciones en nueve apartados así: (i) salud, (ii) infancia, juventud y adulto mayor, (iii) indígenas y minorías étnicas, (iv) población en situación de desplazamiento, (v) prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y DIH, (vi) derechos colectivos y del ambiente, (vii) seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas, (viii) mujeres y asuntos de género, y (ix) política criminal y penitenciaria (fls. 640-650).

(iii) Visita humanitaria del 15 al 19 de febrero de 2016

Resumió los principales hallazgos de varias defensorías delegadas. La Defensoría Delegada para la Salud, Seguridad Social y la Discapacidad reportó trece hallazgos, entre los cuales se destacan los siguientes (fls. 568-570):

- "… el censo del DANE no corresponde a la realidad de la población…ya que…hay una diferencia aproximada de 200.000 habitantes en el departamento."

- “Los sistemas de información de La Guajira no son confiables, así como tampoco lo es la notificación de patologías de interés en salud pública.”

- “Gran parte de la población indígena wayúu, no tienen documentos de identidad…”

- “Algunas EPS Indígenas que funcionan en lugares donde se ha encontrado población sin seguridad social en salud, no pueden afiliar más usuarios debido a que se encuentran sancionadas por la Superintendencia Nacional de Salud o no cuentan con el permiso para afiliarlos pero no tiene el respaldo financiero.”

- “A pesar de que las Secretarías de Salud cuentan con recursos de Salud Pública y del Plan de Inversiones Colectivas -PIC- por normatividad vigente, no pueden utilizar dichos recursos para la adquisición de micronutrientes, ni vacunas para intervenir a la población desprotegida.”

- “Las EPS manifiestan realizar demanda inducida para los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad en la población wayúu, pero estas no se ven reflejadas en las comunidades….”

- “Las EPS manifiestan que los micronutrientes que se requieren para el manejo de la desnutrición se encuentran fuera del POS y que esto ha dificultado su entrega.”

- “Los pediatras manifiestan que las fórmulas nutricionales que están utilizando intrahospitalariamente (F100 y F75) son donadas en la actualidad por la UNICEF.”

- “La comunidad manifiesta que a pesar de que el Ministerio de Salud y Protección Social se ha esforzado en hacer llegar micronutrientes a algunas comunidades para paliar la desnutrición, esto no ha arrojado los resultados esperados debido a que estos micronutrientes deben administrarse en comida sólida (harina de arroz) una vez al día por 90 días, lo que es difícil de cumplir ya que no se garantiza que los niños tengan todos los días al menos una comida sólida y mucho menos que se entregue de manera ininterrumpida la administración de micronutrientes.”

La Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas reportó hallazgos de visitas a seis comunidades (fls. 570-572).

- Comunidad El Jope (Riohacha): “…se encontró una escuela satélite … [que]cuenta con un total de 20 alumnos y una profesora étnica, los cuales en el momento de la verificación a las 9:00 no habían tomado el desayuno…. En cuanto a la

provisión de agua, no se cuenta con este líquido de manera permanente… de manera periódica se envían carrotanques… [L]a etnoeducadora asume los costos de transporte de los niños para que puedan asistir a la escuela…. Ella debe preparar y pagar los alimentos que se cocinan para los niños, si no hay alimentos y ella no tiene con qué conseguir los mismos, los niños no comen."

- Comunidad Jokoamu (Riohacha): "Esta comunidad se encuentra en similares condiciones a la comunidad del JOPE…. [S]e encontró que los programas de nutrición dados por el ICBF, se encuentran en fase de alistamiento, en consecuencia, no han sido entregados a los niños."

- Comunidad Warrarra, clan Ginnu (Uribia): "…los reservorios de agua existentes se secaron. Actualmente las comunidades están consumiendo agua en estado de descomposición…. [L]os niños no se encuentran estudiando, pues no han llegado los programas de alimentos para los niños."

- Comunidad Wourre (Maicao): "No se evidenció la prestación efectiva del programa de 0 a siempre del ICBF… esta comunidad cuenta actualmente con el apoyo de una empresa privada llamada Begonia Power para la generación de energía heólica (sic)…. [L]os niños de esta comunidad se trasladan al centro etnoeducativo situado a tres kilómetros… esto a ocasionado desertación (sic) escolar."

- Comunidad Jununtao (Maicao): "…no hay programa vigente del ICBF para el componente de nutrición…. Se encontró falta de agua… les envían un carrotanque la Unidad de Riesgo, la comunidad manifestó han tenido que asumir costos por concepto de combustible y también hacer reconocimiento económico al conductor, aun cuando el carro se encuentra debidamente contratado para proveer el líquido."

- Comunidad Jorotsoin (Maicao): "… en cuanto al agua, estas se encuentran en descomposición. No se encontró presencia de programas alimentarios del ICBF. "

La Defensoría Delegada de Infancia, Juventud y Adulto Mayor reportó veintitrés hallazgos, entre los cuales cabe destacar los siguientes (fls. 572-581):

- "…los miembros de la comunidad… no reciben a la fecha bienestarina líquida, y dicen nunca haberles llegado…."

- "…el programa de alimentación PAE no ha dado inicio…"

- "…en la escuela El periodo… a pesar [de] existir un comedor escolar, recién construido e inaugurado, este no cuenta con el inmobiliario adecuado y suficiente… viéndose en la obligación de empezar a suministrar almuerzos desde las 10.30 am y por ciclos…"

- "…en las instituciones educativas la baja asistencia de estudiantes y los profesores manifiestan, se debe al no suministro de alimentos en la jornada escolar…"

- "En la escuela el Perico y en la escuela Villa de Campo Alegre se observó la escases (sic) se profesores y profesoras, evidenciándose por ejemplo en un solo salón de clase dos grados para una sola maestra."

- "En casi todas las rancherías visitadas manifiestan haberse presentados (sic) casos de muerte de NN por causas asociadas a la desnutrición…. Lo que manifiestan los líderes es que en su mayoría son niños que por no estar registrados no estaban afiliados a ninguna EPS y los que sí lo están, manifiestan no llevarlos al centro médico por temor a que fallezcan en los hospitales y esto último es considerado dentro de su cultura Wayúu como causa de mala energía en su población descendiente…"

- "Preocupa a la Defensoría del Pueblo los reiterados casos que se observan de niños y niñas que siendo atendidos por las EPS en centros de atención médica, son retirados de éstos por orden de los padres o tíos quienes por razones culturales no permiten que los niños y niñas, completen su ciclo de atención o de recuperación nutricional, retirándolos de allí y en algunos de los casos fallecen en las comunidades…."

- "La profesora de la escuela JOKAMAO… manifiesta a la defensoría del Pueblo que el ICBF entrega bienestarina o paquetes de mercados por familia para tres o dos meses pero estos solo alcanza (sic) para 20 días o un mes máximo, por otro lado, no son alimentos propios de su cultura por lo que en algunas ocasiones el arroz o el frijol es cambiado en el mercado por maíz."

- "…un niño… en condición de desnutrición aguda… fue retirado por el padre… sin razón alguna y llevado nuevamente a la comunidad."

- "… uno de los problemas para la afiliación a salud de los NN, [es] el registro civil de nacimiento… por las dificultades de desplazamiento a los cas[c]os urbanos…."

- "La funcionaria del ICBF, manifiesta que existen dos centros de recuperación nutricional en Riohacha y existen DCI en todas las

zonas urbanas de los municipios de La Guajira. … Reconoce que la minuta que se entrega es la misma que en todo el país y no presenta enfoque diferencial y adicionan que, aun cuando el paquete que recibe la familia es solamente para el niño o la niña en riesgo de desnutrición, toda la familia se ve beneficiada del mismo por la carencia de alimentos para todos."

- "En reunión con las EPS y las IPS del departamento, se indicó que el proceso de recuperación nutricional no está contemplado en el Plan Obligatorio de Salud -POS-, motivo por el cual no corresponde a las EPS ni a las IPS la responsabilidad de la recuperación total de los niños o niñas que ingresan con problemas de desnutrición, correspondiendo a ellos la atención de la emergencia del ingreso que por lo general son enfermedades asociadas a ésta."

- "En la actualidad existen en el departamento solamente 15 camas para la recuperación nutricional de 938 casos detectados en la microfocalización."

- "…Los directores de las EPS insisten en la necesidad de fortalecer el trabajo comunitario para combatir la desnutrición pues de nada sirve recuperar a un niño lejos de su familia si su familia sigue sufriendo de hambre y es a ella a la que debe regresar una vez supera la emergencia. Manifiesta que en la Alta Guajira no existen médicos rurales ni centros de salud dotados."

- "Las EPS e IPS manifiestan que la búsqueda activa y la demanda inducida… son de alto costo en términos financieros, humanos y de accesibilidad. || Hacen énfasis en la necesidad de un POS diferencial y en la mortalidad perinatal que aparentemente está siendo menospreciada ante la situación mediática de la muerte de menores de edad por causas asociadas a la desnutrición."

(iv) Consideraciones finales

A manera de conclusión final, el apoderado de la Defensoría del Pueblo señaló que "*el ordenamiento jurídico vigente le ha otorgado mecanismos a la administración para garantizar que en todos los casos en que se encuentren en riesgo los derechos de los niños y las niñas, cuente con facultades para llevar a cabo las acciones que le permitan garantizar su protección*" (fl. 582). Sugirió que "*en casos extremos en donde se plantee una situación tal de vulneración de derechos de un niño o niña que pueda poner en peligro su vida e integridad personal y este entre en tensión con el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, la autoridad administrativa está obligada a tomar la decisión que favorezca el ejercicio de los derechos del niño o niña…*" (fl. 582). Finalmente advirtió que, en criterio de la Defensoría del Pueblo, "*las medidas cautelares impuestas por la Comisión Interamericana de Derechos*

Humanos –CIDH- no están siendo cumplidas por el gobierno Colombiano, particularmente en lo referente a la política de nutrición, atención en primera infancia y al programa de Alimentación escolar -PAE-." (fl. 583)

3.2. Instituto Nacional de Salud

Martha Lucía Ospina Martínez, Directora General (e) del Instituto Nacional de Salud, por oficio del 22 de febrero indicó que esa entidad *"no tiene estudios sobre las causas de muerte de los niños porque estas se registran en los certificados de defunción por los médicos tratantes en la institución donde el niño fallece"* (fl. 54). Señaló que la información a disposición del Instituto *"corresponde al registro de los casos notificados como casos probables de muerte, con base en lo que se registra en la ficha de notificación de cada evento que realiza cada institución prestadora de servicios de cada ente territorial, como datos preliminares y que corresponde a la vigilancia de 2015 y 2016 (base de datos sin depurar, codificada, que podemos entregar en un tiempo prudencial porque es necesario hacer "legibles los códigos")"* (fl. 54).

También aclaró que el DANE clasifica las causas de muerte en el país con información disponible desde el año 1998 y proporcionó la dirección electrónica para acceder a esta información.

En un segundo oficio, fechado el 1 de marzo de 2016, agregó a lo anterior:

> "…sin embargo, en aras de una colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, le remito la base de datos que se le indicó en la comunicación oficial antes reseñada, de la información que tiene el INS de lo que se registra en la ficha de notificación de cada evento, que efectúa cada institución prestadora de servicios de cada ente territorial, correspondiente a la vigilancia de 2015-2016." (fl. 1274)

Las fichas enunciadas anteriormente obran en los folios 1277 a 1402 del expediente.

3.3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El abogado Jorge Enrique Cortés Piñeros, actuando como apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, señaló que los hechos *"no [le] constan"* por lo cual, dijo, *"me atengo a lo que se demuestre dentro del trámite de la presente acción, aspecto este que es ajeno a las funciones y objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible…"* (fl. 57). Afirmó que el Ministerio de Ambiente no tuvo *"injerencia alguna en los hechos narrados y además, no existe prueba alguna que la comprometa, razón por la cual solicito se desvincule totalmente de esta acción de Tutela (sic) a mi poderdante"* (fl. 58). Transcribió los artículos 1 y 2 del Decreto 3570 de 2011 que enumera las funciones del Ministerio de Ambiente y

concluyó que este *"no contempla lo relacionado con el tema de desnutrición que lamentablemente sufren los niños wayúu"* (fl. 59).

3.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El señor Edward Daza Guevara, funcionario de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de oficio del 22 de febrero de 2016 informó al Tribunal que esa entidad que *"no tiene competencia directa asignada en la Ley para adoptar decisiones dentro del fenómeno de Seguridad alimentaria en el Departamento de La Guajira…."* (fl. 69). Aclaró que, aunque el Ministerio de Agricultura tiene dentro de sus funciones el diseño y evaluación de políticas públicas de *"promoción de la seguridad alimentaria"* (Decreto 1985 de 2013, art. 15, num. 1), los instrumentos de política sectorial de agricultura no tenían como *"objetivo último"* garantizar el derecho a la alimentación o el auto sostenimiento de las comunidades. Para esos propósitos, dijo, *"existen otras entidades que por su misión institucional les corresponde y además cuentan con los instrumentos adecuados para atender prioritariamente a este tipo de demandas en el territorio Nacional",* como el Departamento para la Prosperidad Social (fl. 70).

No obstante lo anterior, clarificó que el Ministerio de Agricultura "*no es ajeno a los hechos que originaron la presente solicitud de amparo, teniendo en cuenta que desde el 2011 hasta el 2016, se han invertido recursos en programas para la atención de las necesidades de la población en el Departamento de La Guajira*" (fl. 70). El funcionario relacionó algunas estrategias adelantadas por el Ministerio en desarrollo de la "*Alianza Presidencial Por el Agua y la Vida de La Guajira*". Dentro de estas incluyó la perforación de ochenta y cinco (85) pozos de agua, de los cuales cincuenta y dos (52) estaban en funcionamiento para el momento de la contestación[537] mientras que treinta y tres (33) adicionales estaban "*en ejecución*" (fl. 71). Las soluciones ya en funcionamiento estarían beneficiando a 1.700 familias de forma directa y 500 de manera indirecta. También mencionó la reparación de setenta (70) molinos de viento y la recuperación de setenta (70) pozos artesanos, que beneficiarían a 2.000 familias wayúu, y la siembra de ciento diez (110) hectáreas de cultivos como "*berenjena, ají dulce, pepino, habichuela, tomate, pimentón, sandía y melón*" (fl. 71). Además resaltó la entrega de congeladores solares para la realización de pesca artesanal en los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Dibulla. Estas acciones, dijo el funcionario, suman una "*inversión global de $50.000.000.000 entre el 2015 y 2016*" de parte del Ministerio de Agricultura (fl. 71).

Enumeró otras acciones realizadas por fuera del marco de la Alianza Presidencial, como la construcción de 500 viviendas rurales (inversión de $17.500.000.000), atención a 1.400 víctimas del conflicto (inversión de

[537] Ubicados en "los municipios de Albania, Barrancas, Fonseca, Distracción, El Molino, Maicao, Manaure, Hato Nuevo, San Juan del Cesar, Riohacha y Uribia" (fl. 72).

$1.400.000.000), capacitación a 200 jóvenes rurales (inversión de $400.000.000), adjudicación y titulación de predios a favor de 60.000 beneficiarios (inversión de $17.500.000.000) y la puesta a disposición de 622 hectáreas para la generación de capacidades productivas y proyectos de desarrollo productivos mediante alianzas productivas.

Sobre la medida provisional decretada por el Tribunal, el funcionario informó que el Ministro de Agricultura "*realizó una inspección sobre la situación que viven los habitantes para facilitarles el acceso al agua a cerca de 17.282 guajiros con fines de consumo humano, animal y producción agrícola a través del programa de Seguridad Alimentaria*" (fl. 72). Reiteró las acciones del Ministerio relacionadas con pozos de agua y molinos de viento y agregó que, a través de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, cofinanció proyectos productivos en La Guajira en un monto de $4.790.754.000. Dichos proyectos incluyeron la "[i]*mplementación de granjas agroecológicas auto sostenibles para las madres cabezas de familia de las comunidades indígenas del municipio de Uribia, La Guajira*", la "*implementación de un paquete tecnológico*" para fortalecer la cadena productiva del fique en Riohacha, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca y Dibulla, la implementación de sistemas de riego por goteo en cultivos de yuca para 145 pequeños productores y la "adecuación de los galpones y suministro de gallinas ponedoras para la cría, desarrollo y producción de huevos" en el municipio de Fonseca (fl. 73).

El funcionario luego resumió los compromisos del Ministerio de Agricultura en relación con las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, acordadas en una reunión presidida por el Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 74-75).

Finalmente, cuestionó la legitimación por activa del accionante, teniendo en cuenta que *"ni siquiera reside en el Departamento de La Guajira y la acción fue radicada inicialmente en la ciudad de Bogotá"* (fl. 76). Agregó que el actor no indicó expresamente estar actuando como agente oficioso y tampoco individualizó a los titulares de los derechos cuya protección invoca.

Anexó a la contestación una ficha publicitaria relacionada con la inversión del Ministerio de Agricultura en el Departamento de La Guajira e impresiones de dos artículos de prensa relatando visitas del Ministro de Agricultura al Departamento.

3.5. Procuraduría General de la Nación

Esta entidad expresó que no es "*causante del daño o perjuicio a los derechos fundamentales que el accionante considera como vulnerados" (fl. 91), razón por la cual solicitó "NEGAR las pretensiones de amparo propuestas por las accionantes frente a la Procuraduría General de la Nación, quien ha*

desatado ingentes acciones dentro del marco preventivo y disciplinario" (fl. 92).

La apoderada resumió algunas acciones realizadas por la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos. Entre estas se encuentran una reunión con los peticionarios de las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respuesta a un derecho de petición, solicitud de reuniones al Ministerio de Relaciones Exteriores y participación en la concertación de las medidas cautelares.

Señaló además que la Procuraduría Judicial de Familia de Riohacha asistió a reuniones donde se ha insistido en la obligación de las entidades territoriales y el ICBF de actuar para *"tratar de acabar con el flagelo de la desnutrición"* (fl. 96), intervenciones en los Consejos de Política Social, solicitudes al Gobernador y los alcaldes, solicitud a las entidades para dar continuidad a los programas existentes, recomendación de *"implementar unidades móviles que permitan llegar a las rancherías con una solución directa a su entorno"* (fl. 96), acompañamiento a alcaldes *"para tratar el tema de la desnutrición entre su población"* (fl. 96), requerimientos a las EPS, requerimientos a las entidades territoriales *"para que se priorice el tema de desnutrición"* (fl. 96), entre otras.

Enumeró también cuatro procesos disciplinarios abiertos por la Procuraduría Regional de La Guajira por (i) "*presuntas irregularidades en la ejecución del Programa PAE al excluir varias comunidades de áreas rurales del municipio de Riohacha de los desayunos escolares en el año 2013*", (ii) "*hallazgos contra operadores de alimentación por deficiencias en salud y nutrición, alimentos vencidos*", (iii) "*presuntas irregularidades en el manejo del agua, alimentación y salud por parte de diferentes autoridades públicas*" y (iv) "*no ejercer la adecuada supervisión de los contratos… de aportes en tanto no coinciden las cantidades compradas con las entregadas*" (fl. 97).

Finalmente manifestó que el Ministerio Público coadyuva la acción de tutela y señaló:

> "se hace necesaria la identificación de niños en riesgo y de los entornos correspondientes; la valoración del estado nutricional y mental; intervención de las autoridades competentes para la atención de las deficiencias que se llegaren a detectar; Diseñar e implementar una Política Pública en Educación para indígenas con énfasis en la cobertura, pertinencia y calidad acorde a las características y necesidades de la población; Creación de Programas de garantía y soberanía alimentaria que incluya a los procesos productivos y alimentarios autóctonos de la etnia Wayúu; garantizar el presupuesto para todas las anteriores; fortalecer el proceso de inspección, vigilancia y control por parte de los entes territoriales a las EPS e instituciones prestadoras del servicio de salud, exigiendo el cumplimiento de programas de atención prenatal, desarrollo de las estrategias: madres

> gestantes y lactantes y especialmente que de cada acción de las entidades comprometidas, se informe a la Procuraduría General de la Nación para realizar los correspondientes seguimientos." (fl. 98)

A la intervención adjuntó copias extensas de los informes de las actuaciones realizadas por el Grupo de Instancias Internacionales y por el Grupo de Asuntos Étnicos y Población LGBTI (fls. 105-353).

En escrito separado, la misma servidora remitió una relación de actuaciones realizadas por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia y Adolescencia y la Familia, entre las cuales se encuentra una reunión con líderes indígenas, visitas a rancherías, convocatoria a una audiencia pública el mes de agosto (2016), requerimientos a distintas entidades, solicitud de intervención de otras dependencias de la Procuraduría General de la Nación y recopilación de 163 indicadores sobre *"el estado de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes del departamento de La Guajira , esta información se encuentra en este momento en un proceso de valoración"* (fl. 858).

3.6. Gobernación de La Guajira – Secretaría de Asuntos Indígenas

María Margarita Pimienta Prieto, Secretaria de Asuntos Indígenas del Departamento de La Guajira , por oficio del 23 de febrero de 2016, presentó copias de cinco fichas elaboradas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las cuales evidencian que *"se brindaron 3.922 ayudas humanitarias representadas en mercados en las comunidades de Winpiraren, Jamuchechon, Kousharapo y Maracari del municipio de Manaure, con un avance del 49,0%"* (fl. 389), que se entregaron 12.532.500 litros de agua con carrotanques en los municipios de Riohacha, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar, Barrancas, Albania, Dibulla y Uribia, se entregaron 64 tanques de almacenamiento de agua en estos municipios y además en Fonseca, de un total de 75 presupuestados para 2016, y se suscribieron convenios entre la UNGRD y otras entidades del orden nacional para atender la situación de calamidad decretada en el Departamento de La Guajira. Adicionalmente relató la realización de cinco brigadas de salud organizadas por el Departamento de La Guajira y la Fuerza Naval de la Armada Nacional en los municipios de Uribia y Manaure.

3.7. Municipio de Maicao

El abogado Manuel David Rocha Pulido, actuando como apoderado del municipio de Maicao, presentó memorial el 23 de febrero de 2016 en el cual manifestó: *"me opongo a las pretensiones en lo que al Municipio de Maicao corresponde"* (fl. 407). Afirmó que *"el Municipio de Maicao ha procurado la protección en forma inmediata y ha desarrollado las acciones que (sic) necesarias para la protección real a la vida, a la integridad física, la alimentación equilibrada, la salud y la seguridad de los niños y niñas Wayúu"*

(fl. 408). Mencionó en este sentido el trabajo de la Secretaría de Salud, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Secretaría de Educación, la Oficina de Asuntos Indígenas y la Oficina Jurídica. Dijo que *"desde cada una de las dependencias gestionadas se ha gestionado y ejecutado programas y planes de contingencia para combatir de manera urgente y radical la problemática de desnutrición en los niños indígenas wayuu"* (fl. 409). La diligencia del municipio, según el apoderado, tendría como consecuencia que *"de las estadísticas de muertes de niños por desnutrición, Maicao es casi nulo, ya que este año a la fecha no se ha reportado muerte, gracias a Dios en el perímetro urbano ni rural del Municipio"* (fl. 409).

El apoderado adjuntó como pruebas:

- Oficio firmado por Alain Andrioly Gutiérrez, Técnico Operativo de Asuntos Indígenas, donde explicó de manera general el trabajo realizado por la Oficina de Asuntos Indígenas del Municipio de Maicao, el cual *"consiste [en] realizar el debido acompañamiento a las entidades e instituciones que así lo solicitan…. Estas entidades son encargadas de los programas de Recuperación Nutricional, las cuales les brindan los diferentes programas de promoción y prevención en salud, nutrición y apoyo psicosocial a los diferentes miembros de las comunidades indígenas wayuu (niños y niñas)…"* (fl. 428).

- Oficio firmado por Wilder Pinto Torres, Director de la Unidad Municipal para la Gestión de Riesgo de Desastres de Maicao, quien a su vez remitió copia del Decreto 234 del 28 de julio de 2015 proferido por el Alcalde del Municipio de Maicao, el cual declaró situación de calamidad pública en el Municipio de Maicao por el término de seis meses (fl. 432), un cuadro resumiendo cuatro acciones de la UMGRD entre el segundo semestre de 2015 y la fecha de la tutela (fl. 434),[538] y una presentación de la misma entidad explicando el marco legal y actos administrativos de declaratoria de calamidad pública, acciones realizadas entre 2014 y 2015,[539] necesidades identificadas[540] y la logística dispuesta para atender esas necesidades (fls. 436-451).

[538] Las cuatro acciones son: (1) "Leche para la paz", que habría beneficiado a 467 familias con la entrega de 88.730 litros de leche en cinco ciclos a partir de agosto de 2015, (2) entrega de donaciones de la DIAN, que habría consistido en la entrega de pescado, camarones, arroz, azúcar y queso a 500 familias; (3) microfocalizaciones, acción consistente en identificar casos y reportarlos al ICBF, lo cual habría beneficiado a 350 familias; y (4) georreferenciaciones, bajo lo cual se habría diligenciado un directorio con coordenadas, nombre de la autoridad, número de teléfono, número de familias, inventario de recursos y vías de acceso.

[539] Las acciones consistieron en (1) suministro de 101.426.000 litros de agua en vehículo cisterna, beneficiando a 26.700 familias; (2) asistencia humanitaria consistente en kits de alimentos proporcionados por la UNGRD o el ICBF, hamacas, alimento para animales, tanques, y leche bajo el programa "Leche para la paz", la cual habría beneficiado a 16.517 familias con unos programas y 2.467 con otros; (3) agua saneamiento, consistente en la perforación de dos pozos por el Servicio Geológico Nacional, la habilitación de 19 pozos por el operador de aguas (5.000 familias), la puesta en marcha de dos proyectos productivos por la UNGRD y un Ministerio que no se especifica (200 familias), la instalación de 14 aerodesalinizadores (1.460 familias) y la reparación de dos pozos (150 familias) y diez molinos (400 familias) por parte del municipio.

- Certificación firmada por Javier Díaz Daza, Enlace Municipal del Programa Más Familias en Acción, según la cual *"[l]os pagos realizados para la fecha del 28 de Diciembre del 2015 al 20 de Enero del 2016 se cancelaron 5.099 familias no bancarizadas pertenecientes al programa de Indígenas de Mas Familias en Acción en el municipio de [M]Maicao – Guajira."* (fl. 452).

- Actas de la Secretaría de Salud de Maicao donde constan campañas de promoción al aseguramiento, celebradas los días 26 de septiembre de 2015, 31 de octubre de 2015 y 7 de noviembre de 2015, así como múltiples oficios enviados entre la Secretaría de Salud y distintas IPS Indígenas, donde se solicitan y se hace constancia del envío, de micronutrientes y desparasitantes, e igualmente se envían bases de datos de usuarios con desnutrición (fls. 454-509).

- Informe de Gestión del Convenio 004 entre el Municipio de Maicao y la IPSI Sumuywajat para el periodo entre el 1 de junio y el 2 de diciembre de 2015, cuyo objeto fue el *"Fortalecimiento de proyectos de nutrición en el municipio de Maicao año 2015"* (fls. 510-578). Se describen actividades como la caracterización de población vulnerable no vinculada al SGSSS, verificación de entrega de suplementos, micronutrientes y desparasitantes a niños menores de 5 años no afiliados, vigilancia e inspección de las valoraciones nutricionales realizadas trimestralmente por las IPS del municipio, jornadas de búsquedas de niños menores de 2 años con desnutrición para canalizarlos a centros de recuperación nutricional del ICBF,[541] inspección y vigilancia a la entrega de micronutrientes y desparasitantes, estrategia *"informar, educar y comunicar a los padres de familia sobre la importancia de la desparasitación y entrega de suplementos a los niños y niñas…",* revisión y verificación de registros de entrega de suplementos y desparasitantes, elaboración y ejecución de un plan de supervisión a los centros de recuperación nutricional, reuniones de socialización del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del municipio, solicitud de capacitación a manipuladores de alimentos para disminuir enfermedades transmitidas por alimentos, acompañamiento a centros de atención infantil para la investigación epidemiológica, educación, información y comunicación dirigidas a madres gestantes y lactantes, realización de feria de salud nutricional, entre otras.

- Oficio firmado por Olver Choles Magdaniell, Secretario de Educación Municipal de Maicao, en el cual explica la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el municipio. Señala que en los años

---

[540] Se identificaron necesidades sin cuantificar en materia de suministro de agua, asistencia humanitaria y agua y saneamiento.
[541] En total suman 147 niños identificados.

2014 y 2015 en desarrollo del PAE se suministraron 22.084 cupos, financiados con $2.642.504.940 provenientes del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. Para el año 2015 se afirma que se invirtieron $12.538.744.284 entre recursos del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, el Presupuesto General de la Nación (Ministerio de Educación Nacional) y recursos propios de la Gobernación. Finalmente, para el año 2016 señala que se proyecta invertir $7.940.763.010 entre recursos de las mismas fuentes enumeradas con anterioridad, con el fin de suministrar 27.088 raciones diarias entre zonas rurales y urbanas. (fls. 579-583).

3.8. Departamento Nacional de Planeación

Luz Yolanda Morales Peña, Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales (E), del Departamento Nacional de Planeación, trasladó por competencia el requerimiento de información efectuado por el Tribunal Superior de Riohacha sobre *"las estadísticas de niños Wayúu muertos durante los años 2010 a 2016",* al Instituto Nacional de Salud (fl. 849).

3.9. Ministerio de Salud y Protección Social

Luis Gabriel Fernández Franco, Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social, solicitó "*denegar las súplicas de la presente acción constitucional y en consecuencia exonerar a esta entidad de las responsabilidades que eventualmente podrían endilgarse en el marco de la presente acción, por tratarse de un derecho llamado a ser protegido de manera progresiva y por tanto se están adoptando las medidas propias del caso*." (fl. 853).

El funcionario afirmó que el Ministerio de Salud, en coordinación con UNICEF, dio inicio a una prueba piloto en los municipios de Maicao, Manaure, Uribia y Riohacha. La prueba del programa denominado *"Estrategia de Atención Integral en Salud y Nutrición con enfoque Comunitario"* se realizó a través de las Empresas Sociales del Estado y consistió en la priorización de la atención a la población infantil, madres gestantes y adultos mayores en zonas rurales dispersas a través de 17 equipos extramurales. Señaló que se lograron resultados *"satisfactorios logrando atender a diciembre de 2015 un total de 9.684 familias, 867 gestantes y 8.200 niños y niñas menores de 5 años de los cuales 286 se identificaron con desnutrición aguda moderada o severa y recibieron tratamiento terapéutico en su comunidad… sólo 10 niños requirieron remisión al ámbito intrahospitalario…. Dichas acciones permitieron la reducción de la prevalencia de desnutrición aguda de 3,4% a 2,6%."* Destacó adicionalmente la existencia de una línea de emergencias para la notificación de casos de desnutrición, y afirmó que para 2016 el Ministerio de Salud daría *"continuidad a la estrategia manteniendo los equipos extramurales en campo y adicionalmente fortalecerá la práctica de la lactancia materna a través del*

apoyo efectivo para la instalación y mantenimiento de la misma en las comunidades" (fl. 853)

3.10. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Benjamín Ricardo Collante Fernández, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres—UNGRD, solicitó *"desvincular a la Entidad por falta de legitimación por pasiva, conforme las funciones que cumple…"* (fl. 861). Enunció las funciones de la UNGRD como entidad de *"dirección y coordinación del [Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD], de formulación, implementación, articulación y evaluación de la política pública nacional en materia de gestión del riesgo de desastres…"* (fl. 685). Señaló que *"los órganos del nivel territorial son los organismos que deben desarrollar en el municipio actividades tendientes al logro de los objetivos y propósitos del Sistema, estos niveles son la base del Sistema en el cual recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar la problemática, los niveles departamental y nacional están organizados y actúan como apoyo complementario y subsidiario a los esfuerzos locales, cuando la magnitud de las tareas supera su capacidad o cuando la situación trasciende su ámbito"* (fl. 864)

3.11. Superintendencia Nacional de Salud

Andrés Orlando Ortegón Ocampo, asesor del despacho del Superintendente Nacional de Salud, solicitó *"desvincular a esta entidad de toda responsabilidad dentro de la presente Acción de Tutela"* por falta de legitimación por pasiva (fl 878).

Adicionalmente reportó las actividades realizadas en cumplimiento de la medida provisional dictada por la Magistrada Ponente, entre las cuales se encuentran:

- Reunión con el Secretario de Salud del Departamento de La Guajira "para definir las responsabilidades que tienen las entidades territoriales sobre la mortalidad por desnutrición de la población infantil menor de 5 años", en la cual la entidad "presentó las advertencias frente a las entidades territoriales para evaluar los resultados en este tema". De acuerdo con el funcionario, la Secretaría de Salud "y otras autoridades territoriales" adoptaron varios compromisos. Así mismo se hizo seguimiento a los casos nominales reportados por el Instituto Nacional de Salud y se envió un oficio a los alcaldes municipales para que reportaran las acciones adelantadas de acuerdo con el "Plan de contingencia para la prevención y control de la desnutrición 2014-2015" (fl. 882).

- Requerimientos formulados a entidades territoriales y a EPS en seguimiento a una queja formulada por la Fundación Guajira Naciente, así como requerimientos en reacción a cuatro casos sobre menores en el Departamento de La Guajira (fl. 884).

- Apertura de investigación y formulación de cargos contra la Secretaría Departamental de Salud del Departamento de La Guajira , por el presunto incumplimiento de los artículos 43 y 89 la Ley 715 de 2001 y del Plan Decenal de Salud Pública (fls. 886-887).

- Visita de inspección a la Secretaría Departamental de Salud de La Guajira, luego de la cual se establecieron los siguientes hallazgos:

  "a) La entidad territorial presuntamente no se encuentra liderando el proceso de elaboración de la ruta de atención oportuna y coordinada con el sector salud que permita superar las barreras de acceso a los servicios de salud, principalmente en casos de niños con desnutrición, o en riesgo de tal situación…

  b) La ejecución del "Plan de Contingencia para la Prevención y Control de la Desnutrición para La Guajira" no se ha cumplido en su totalidad.

  c) El "Plan de Contingencia para la Prevención y Control de la Desnutrición para La Guajira" acordado y ajustado, carece de indicadores que permitan medir el impacto de las gestiones realizadas…

  d) La Dirección Departamental de Salud omitió realizar Unidades de Análisis para la totalidad de los casos de muertes (42 casos) durante la vigencia 2014 tal como lo requiere los lineamientos emanados del Instituto Nacional de Salud….

  e) Se presentaron retrasos en la contratación de las acciones PIC 2014 y 2015…

  f) El Departamento de La Guajira, no logró coberturas útiles de vacunación en la vigencia 2014…." (fl. 888)

Los anteriores hallazgos fueron trasladados a la Superintendencia Delegada de Procesos Administrativos, que abrió un proceso administrativo sancionatorio.

Se requirió a la Secretaría Departamental de Salud de La Guajira para que informara sobre los eventos de mortalidad por o asociados a la desnutrición en menores de cinco años reportados al SIVIGILA. La Secretaría *"remitió información de siete (7) eventos…"* (fl. 888).

La Superintendencia analizó la información y llegó a las siguientes conclusiones:

> "La información reportada por la Secretaría Departamental de Salud de La Guajira no coincide con los datos reportados por el Instituto Nacional de Salud…" (fl. 888). Mientras que la entidad territorial reportó siete muertes, el SIVIGILA tenía diez.
>
> "De los siete (7) eventos notificados por el Ente Territorial, solo seis (6) cuentan con unidades de análisis de los casos presentados y de estos, solo dos (2) cuentan con investigación de campo. …" (fl. 889)

Reportó los resultados de las seis unidades de análisis realizadas, entre los cuales se encontraron la ausencia de contratación del PIC en Uribia, la falta de notificación de casos de desnutrición al ICBF por parte de la IPS, el incumplimiento de directrices para el manejo del niño desnutrido, la ausencia de programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, la inasistencia a control de crecimiento y desarrollo, la inasistencia de la madre a controles prenatales, la detección tardía del mal estado nutricional, la demora en acceder a la remisión oportuna, la existencia de esquemas de vacunación incompletos, la falta de seguimiento ambulatorio del paciente, la deficiencia de recursos como sales de rehidratación para los niños, la falta de programas educativos a cuidadores para detectar signos de alarma, la ausencia de valoración por equipos multidisciplinarios, entre otros (fl. 889).

Informó sobre presuntos incumplimientos por parte de cuatro Empresas Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB), entre los cuales se encuentran la ausencia de administración y gestión del riesgo, la inexistencia de acciones e intervenciones de protección específica y detección temprana, la omisión en garantizar la prestación de planes de beneficios y acciones de promoción de la salud, la falta de atención en salud ambulatoria, entre otros (fl. 890).

Por último presentó consideraciones sobre las competencias de otras entidades, especialmente las competencias de las entidades territoriales en relación con el suministro de agua potable y saneamiento básico.

A la respuesta anexó copias de las actas de las reuniones, de los requerimientos y de los actos administrativos referidos anteriormente.

3.12. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Jenny Maritza Herrera Báez, apoderada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, destacó las funciones del ICBF, del Ministerio de Salud y Protección Social, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. Afirmó que el Ministerio de Vivienda *"NO tiene funciones como ejecución de planes y programas de carácter nutricional, así como tampoco tiene injerencia en la inspección, vigilancia y control en este tema"* (fl. 948). Consideró que, de acuerdo con las funciones del Ministerio representado, este

no tenía legitimación por pasiva y solicitó que el Ministerio fuera desvinculado del proceso de tutela.

3.13. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Luz Karime Fernández Castillo, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), solicitó al Tribunal *"declarar que el ICBF adelantó las gestiones ordenadas por la CIDH"* (fl. 969). Para esos efectos reportó las acciones adelantadas por el ICBF *"en favor del bienestar y el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) del pueblo wayúu –específicamente de los residentes de los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao- con anterioridad a la adopción de las medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)."* (fl. 961)

Explicó las acciones del ICBF en el desarrollo de tres estrategias del Gobierno Nacional: (I) microfocalización, (II) plan de acción en el corto plazo para los sectores de agua, salud y nutrición y (III) Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira.

I. Microfocalización

De acuerdo con la funcionaria del ICBF, esta estrategia "*se realizó en dos fases: la primera se llevó a cabo entre noviembre de 2014 y febrero de 2015, y la segunda inició en junio y concluyó su operativo de campo en diciembre del 2015*" (fl. 962). Afirmó que este proceso se realizó en los municipios de Manaure, Uribia y Maicao, con base en "*la participación voluntaria de las comunidades ... el consentimiento y la autorización expresa de las autoridades tradicionales ... y ... el uso exclusivo de los datos suministrados para propósitos de estudio e intervención poblacional*" (fl. 962). Este ejercicio, según la funcionaria, arrojó los siguientes resultados generales:

> "…se trabajó con 83.892 personas que conforman 19.723 familias distribuidas en 1.566 rancherías de los municipios de Manaure, Maicao y Uribia, de los cuales 15.345 son niños y niñas menores de 5 años." (fl. 962)
>
> "… el Instituto cuenta con información de atención de 897 niños y niñas menores de 5 años en estado de desnutrición aguda moderada y aguda severa (5,84% de la población micro-focalizada menor de 5 años) y 91 gestantes de bajo peso, que fueron atendidos en el marco de la Ruta de atención a la desnutrición. Se han salvado muchas vidas." (fl. 962)
>
> "…como resultado acumulado de las fases I y II del proceso de micro-focalización… la Dirección de Primera Infancia cuenta con información para la atención de 4.003 niños y niñas menores de 5 años

cuyo estado nutricional es adecuado pero en riesgo por las condiciones ambientales y socio-culturales." (fl. 962)

Señaló adicionalmente que para *"el mes de marzo de los corrientes"* el ICBF contaría con el análisis completo de los datos recaudados como resultado de la Fase II (fl. 963).

II. Plan de Acción en el corto plazo para los sectores de agua, salud y nutrición

Indicó que el ICBF diseñó, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, "*una Ruta para la Atención a la Desnutrición*", la cual "*permite direccionar los casos de desnutrición aguda-moderada y severa al sistema de salud, para que una vez recibida la atención necesaria de acuerdo con su condición, sean vinculados posterior y paulatinamente a las modalidades de Recuperación Nutricional y/o atención a la Primera Infancia del ICBF*" (fl. 964). Además se refirió al "*desarrollo de cuatro líneas para la atención de los niños, niñas y adolescentes en el corto y mediano plazo*", las cuales comprenden:

"a) Fortalecimiento de la Ruta de Atención a la Desnutrición de niños y niñas menores de 5 años y madres gestantes.

b) Atención integral a la población micro-focalizada bajo un proceso de articulación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar-SNBF.

c) Seguimiento integral a los principales eventos de interés de salud y nutrición en Salud Pública.

d) Inicio y seguimiento al modelo de atención en salud basado en comunidad" (fl. 964).

III. Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira

Señaló que la *"Alianza por el Agua y por la Vida"* lanzada en junio de 2015 por el Presidente de la República trazó los siguientes cuatro objetivos:

"Duplicar cobertura de agua en el área rural del departamento.

Incrementar en 50% la cobertura de los programas de seguridad alimentaria identificados.

Atender de forma inmediata el 100% de los casos de desnutrición aguda.

Atender de manera integral al 100% de los casos en riesgo de desnutrición identificados." (fl. 964)

Afirmó que en desarrollo de los compromisos adoptados, el ICBF "*suscribió en el 2015 un convenio interadministrativo con la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) para la atención de las necesidades de agua potable en la región" (fl. 965). Este convenio "financió actividades de abastecimiento de agua e instalación de tanques con capacidad de 5.000 y 10.000 litros en puntos estacionales definidos por la UNGRD y el Instituto…*" (fl. 965). Puntualizó que "*se adquirieron 148 tanques para el abastecimiento de agua a partir de la movilización permanente de 23 carro-tanques en los municipios de Manaure, Riohacha, Uribia, Maicao, Hatonuevo, Dibulla y Albania*", y que "*se apoyó la operación de 14 plantas potabilizadoras del municipio de Uribia mediante suministro de combustible y se entregaron 13.478.500 litros de agua*" (fl. 966).

Como acciones a realizar en un futuro destacó el diseño de un "*cronograma de trabajo para la construcción de una Modalidad de Atención Propia para las Zonas Rurales Dispersas, a partir de la adecuación de las modalidades de atención existentes, que permita abordar de una mejor forma la territorio (sic) gracias a la información de micro-focalización y articular con mayor pertinencia la oferta de las diferentes direcciones del Instituto*" (fl. 966). También anunció que en 2016 el ICBF concentraría sus esfuerzos en las siguientes acciones:

- "*El acompañamiento a los entes territoriales en la formulación del componente de primera infancia, niñez y adolescencia de los planes de desarrollo departamental y municipal 2016*."

- "*La socialización de los resultados finales del proceso de micro-focalización…*"

- "*La profundización de la atención permanente y prioritaria de los niños, niñas y adolescentes vinculados a las modalidades Primera Infancia, Recuperación Nutricional, Generaciones con Bienestar, Familias y Comunidades, Territorios Étnicos y Familias con Bienestar*."

- "*El aseguramiento de la calidad y la ampliación paulatina de la oferta institucional…*"

- "*El fortalecimiento y mejoramiento permanente del talento humano y de los procesos de la institución*." (fls. 966-967)

Por último, la funcionaria argumentó la improcedencia de la tutela por carencia actual de objeto, debido a que las acciones *"de EMERGENCIA, URGENCIA y PRIORITARIAS"* pedidas por el actor ya *"desarrolla el Estado Colombiano"* (fl. 969).

Al oficio se anexó el Informe Final del Contrato 1199-2014 *"Microfocalización para la Intervención Sociofamiliar Prioritaria de la Población Wayúu"*, presentado el 27 de marzo de 2015 por la Fundación para el Trabajo, Desarrollo y Progreso de las Comunidades-MANA (fls. 972-1010). El informe describe los resultados de las encuestas realizadas en rancherías wayúu en los municipios de Uribia, Manaure y Maicao entre noviembre de 2014 y febrero de 2015. El informe arrojó, entre otros, los siguientes resultados de caracterización de la población microfocalizada:

- Se encuestaron 34.703 personas pertenecientes a 7.994 familias en 694 rancherías.

- Estas incluyeron a 6.557 menores de 5 años, 10.782 de 5 a 17 años, 322 madres gestantes, 682 madres lactantes y 2.191 adultos de 60 y más años.

- De los niños menores de 5 años, "181 (3.2%) presentaron desnutrición aguda… De los niños y niñas con desnutrición aguda, 69 presentaron desnutrición aguda severa (1,2% del total de niños y niñas de esta edad…" (fl. 1001).

- "… el porcentaje de desnutrición aguda es tres veces mayor que la prevalencia nacional (0.9%)…" (fl. 1001).

- Según el indicador de peso para la talla, se encontró: 181 (3,2%) con desnutrición aguda, 583 (10,2%) con riesgo de peso bajo para la talla, 3806 (66,5%) con peso adecuado, 806 (14,1%) con sobrepeso y 348 (6,1%) con obesidad.

- "… 774 niños y niñas menores de 5 años presentaron diarrea en los últimos 15 días, lo cual corresponde al 11,8% de la población de esta edad…" (fl. 1001).

- Según el indicador de talla para la edad, se encontró: 3380 (59,0%) con retraso en talla, 1409 (24,6%) con riesgo de talla baja para la edad y 935 (16,3%) con talla adecuada.

- El 65,7% de los niños no recibió algo distinto a leche materna el día anterior.

- Se realizó tamizaje nutricional y se encontró a 25 niños con desnutrición y 427 con riesgo nutricional, todos los cuales fueron reportados al ICBF.

- Se encontró que "En los menores de 5 años, el 29,5% no están afiliados" a una EPS (fl. 1005).

- El 69,5% de los encuestados, y el 73,1% de niños y niñas menores de 5 años, no asisten a ningún programa de nutrición y salud. De estos, el 4,2% consumen bienestarina.

- "Menos de la mitad de las rancherías (46,9%) consumen agua dulce; solamente 6 rancherías cuentan con planta desalinizadora: 2 en Manaure y 4 en Uribia; El 51,3% se abastece de agua lluvia, situación grave teniendo en cuenta los periodos de sequía que vive el departamento. En el 79,8% de las rancherías se extrae el agua manualmente y la gran mayoría almacena el agua en pimpinas y tanques plásticos." (fl. 1006)

De las conclusiones del informe se destacan las siguientes:

> "Los resultados encontrados reafirman la problemática nutricional de la población Wayúu, particularmente de los niños y las niñas. Es imperativo establecer un diálogo directo con las autoridades indígenas, los padres y madres de familia, para definir acuerdos en los que prevalezca la vida de los niños y niñas por encima de cualquier circunstancia o consideración." (fl. 1008)
>
> "Un porcentaje importante de la población está afiliada al sistema de salud; sin embargo, no tienen acceso a los servicios. La distancia de las viviendas no puede ser la disculpa para la falta de atención, más aún cuando las familias carecen de recursos para trasladarse hasta donde se encuentra el punto de atención y no existen vías ni medios de transporte. El Plan de Intervenciones Colectivas y las acciones de promoción y prevención contempladas en el POS deberían estar al alcance de todos. Desplazarse hasta las rancherías y acordar con las autoridades y médicos tradicionales una atención consensuada, es necesario." (fl. 1008)
>
> "Es necesario dar un giro a la relación de la institucionalidad con las autoridades indígenas con el fin de establecer colaboración y corresponsabilidad en torno a los problemas de inseguridad alimentaria y el acceso al agua que están afectando la salud y la nutrición infantil" (fl. 1008)
>
> "…Se recomienda hacer seguimiento a las familias microfocalizadas." (fl. 1008)
>
> "Se recomienda trabajar en la recuperación de la cultura alimentaria de la población wayuu. Esto pasa por identificar las prácticas de siembra y de producción de agua ancestrales, reconocer los cambios en el clima y sus efectos y motivar particularmente a los hombres a trabajar en este sentido, de manera cotidiana y con la visión de seguridad alimentaria y sostenibilidad ambiental. Los programas de asistencia alimentaria deberán ir acompañados de organización comunitaria y desarrollo de capacidades para el trabajo." (fl. 1008)

3.14. Presidencia de la República

Martha Alicia Corssy Martínez, apoderada del Presidente de la República y de la Presidencia de la República, solicitó declarar la improcedencia de la tutela por *"ausencia de legitimación por activa, pues el demandante invoca la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados de los niños Wayúu, pero es claro que no tiene capacidad jurídica para representarlos, ni se cumplen con los presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales para aceptar su agencia oficiosa"* (fl. 1039).

Señaló que el accionante no es beneficiario de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que *"se presume que los niños Wayúu, como todos los menores de edad del país, están a cargo de algún adulto, como lo son sus padres, y que serían los llamados a instaurar directamente esta demanda o a través de apoderado"* (fl. 1020). Agregó que el accionante tampoco acreditó la vulneración de *"algún derecho propio"* (fl. 1023).

No obstante lo anterior, expuso las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional. En criterio de la apoderada del Presidente, *"es claro que el demandante desconoce los trámites y acciones adelantadas en torno a la problemática de La Guajira "* (fl. 1035). Transcribió apartes del informe de la visita del Presidente de la República a La Guajira del 19 de febrero de 2016, del cual se destacan los siguientes avances:

- Entrega de 457 tanques con capacidad de almacenamiento de 3 millones de litros de agua.

- Reparto de 388 millones de litros de agua en 369 carrotanques desde 2014.

- 52 carrotanques en operación y 44 en movilización.

- Entrega de 25 equipos de Banco de Maquinaria a la Gobernación por parte de la UNGRD.

- 222 proyectos de soluciones de agua "entre arreglo de pozos, desalinizadores y arreglo de jagüeyes…" (fl. 1036).

- 12.170 hogares beneficiados por "proyectos de seguridad alimentaria ReSA, un programa de producción de alimentos permanente, de rescate de productos autóctonos y de adquisición de hábitos alimentarios saludables, que busca contribuir a la autonomía alimentaria de los diferentes grupos étnicos del país" (fl. 1036).

- 125 comunidades con proyectos ReSA en la Alta Guajira.

- 15 soluciones integrales construidas en la Alta Guajira.

- 122 comunidades con proyectos productivos entregados por el Ministerio de Agricultura, y 26 por la UNGRD.

- 4.700 ayudas humanitarias repartidas por la UNGRD en Manaure.

- 6.613 toneladas de alimento para ganado repartidas por la UNGRD.

- 21% menos casos de desnutrición en 2015 que en 2014 (38 muertes de niños menores de cinco años con diagnóstico de desnutrición reportadas por el INS).

- Atención extramural a 9.684 familias de la zona rural de la Alta Guajira.

- La desnutrición aguda en niños menores de 5 años pasó de 3,4% a 2,6%.

Además anunció las acciones que se realizarían en 2016, entre las cuales se encuentran:

- Obras para el abastecimiento de agua potable.

- Entrega de 60.000 kits alimentarios por la UNGRD.

- Entrega de 105 tanques por parte de la UNGRD.

- Dos interconexiones eléctricas: "Cuestecitas-Riohacha y Riohacha-Maicao" (fl. 1038), desarrollo de parques eólicos e interconexión con dos subestaciones.

- 10.000 hogares adicionales beneficiados por proyectos de seguridad alimentaria ReSA.

- "12 soluciones integrales adicionales en 2016 en la Alta Guajira con la UNGRD" (fl. 1038).

- "33 nuevas Unidades Productivas del MADR" (fl. 1038)

- "… esperamos llegar a 30 equipos" extramurales de salud "con el apoyo de las entidades territoriales" (fl. 1038)

- "Implementación del Modelo Integral de Atención en Salud para Zonas Dispersas" (fl. 1038)

- Capacitaciones, implementación de estrategias, modelos y lineamientos en materia de salud.

- En atención a la primera infancia: 300 cogestores, 7 nuevas unidades móviles del ICBF, 64.639 cupos en atención a la primera infancia, un nuevo centro en Manaure, 17.600 cupos de recuperación nutricional, entrega de 255.213 litros de leche y 36 mil bolsas de bienestarina a 9.100 familias seleccionadas, entre otras acciones anunciadas.

La apoderada adicionalmente anexó un informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicho informe se refirió a tres estrategias del Gobierno *"destinadas a atender directamente las problemáticas identificadas por la Comisión, a saber: i) la Estrategia de atención integral en salud y en nutrición con enfoque comunitario, ii) la Estrategia de micro-focalización y iii) la Alianza por el Agua y por la Vida."* (fl. 1061)

Sobre la primera estrategia, el informe señala la conformación de "*17 equipos extramurales de salud*" y la contratación de "*77 agentes comunitarios, que se encargan de hacer seguimiento en campo a las recomendaciones dejadas por el equipo extramural, así como de realizar vigilancia epidemiológica…*" (fl. 1062). Los integrantes de estos equipos y los gestores hablan wayuunaiki. Esta estrategia, según el informe, "*se ha consolidado como un mecanismo idóneo para la identificación de casos de desnutrición y con ello, la intervención inmediata en el inicio de la recuperación nutricional de los niños y las niñas…*" (fl. 1062). Dice que "*entre julio y noviembre de 2015 se atendió un total de 8.987 familias, 867 gestantes y 7.979 niños y niñas menores de 5 años. Se identificaron 261 casos de niños con desnutrición aguda, a los cuales se inició el tratamiento terapéutico comunitario. Tan solo 10 niños requirieron ser remitidos a una institución de salud*" (fl. 1062). Esta estrategia habría arrojado el resultado de "*reducir la prevalencia de desnutrición aguda de 3,4% a 2,6%*", y de "*152 niños y niñas diagnosticados con desnutrición aguda moderada, 123 mejoraron su estado de salud*" (fl. 1062).

En relación con la estrategia de microfocalización, el informe describe dos fases, la primera entre noviembre de 2015 y febrero de 2015 y la segunda entre junio y diciembre de 2015, *"cubriendo el 100% del territorio de los municipios de Maicao, Manaure y Uribia"* (fl. 1063). Se identificaron 442 niños con desnutrición y 36 gestantes con bajo peso, *"quienes fueron remitidos de inmediato a los enlaces definidos con las secretarías de salud municipales, donde recibieron atención de acuerdo con su condición y fueron remitidos a los Centros Zonales para su vinculación a las diferentes modalidades de Recuperación Nutricional"* (fl. 1063).

Respecto de la tercera estrategia, la Alianza por el Agua y por la Vida, el informe reporta que 14 entidades del Gobierno Nacional *"han realizado visitas de diálogo y concertación con representantes de 330 comunidades Wayúu de Manaure, Maicao, Uribia y zona rural de Riohacha durante el 2015, definiendo compromisos puntuales con las mismas para desarrollar soluciones de agua, salud y nutrición en la zona rural de la Alta Guajira"* (fl. 1064).

El informe presenta intervenciones puntuales del Departamento para la Prosperidad Social, el ICBF y la UNGRD, así como los resultados de reuniones de las autoridades nacionales con autoridades indígenas. Finalmente relata las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en la concertación con el peticionario y las comunidades beneficiarias de las medidas cautelares.

4. Fallo de primera instancia

Mediante fallo del 1 de marzo de 2016, la Sala Civil—Familia—Laboral del Tribunal Superior de Riohacha tuteló los derechos fundamentales a la vida, integridad física, salud, seguridad social, alimentación equilibrada y acceso al agua potable de los niños y niñas pertenecientes a la comunidad Wayúu asentada en los municipios de Maicao, Uribia, Riohacha y Manaure. En consecuencia adoptó las siguientes órdenes en la parte resolutiva:

> "Como medidas de amparo para que cese la vulneración SE ORDENA:
>
> 1. Al señor Presidente de la República, doctor JUAN MANUEL SANTOS CALDERON, en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y máxima autoridad administrativa que, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, iniciar o continuar, según sea el caso, un plan de acción cuya elaboración, presupuestación, contratación y ejecución deberá adelantarse de manera articulada y coordinada en el plano interinstitucional e intersectorial, nacional y regional, de manera que participen todas las entidades accionadas y las demás que tengan incidencia en la crisis de los derechos fundamentales de los niños y niñas Wayúu. Así mismo, deberá integrarse a esta gestión las autoridades indígenas de los pueblos destinatarios del amparo.
>
> El plan a que se hace mención estará encaminado a:
>
> a. Adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los niños y niñas de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, en el departamento de La Guajira. En particular, dada la situación de emergencia, adoptar las siguientes medidas específicas:
>
> i) Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud en las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao,

con un enfoque integral y culturalmente adecuado, con el fin de atender la desnutrición infantil y enfermedades prevenibles o evitables;

ii) Tomar medidas inmediatas para que las comunidades beneficiarias puedan tener a la brevedad posible, acceso al agua potable y salubre, de manera sostenible y suficiente para la subsistencia de las niñas y los niños;

iii) Adoptar medidas inmediatas para que las niñas y niños puedan tener alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias con pertinencia cultural, así como establecer los mecanismos idóneos para la identificación de casos de desnutrición para una intervención inmediata.

b. El incumplimiento de los roles y tareas señalados por la Presidencia de la República a las entidades accionadas dentro del Plan a que se ha hecho referencia, se considerará como desacato al amparo de tutela que se concede mediante la presente sentencia.

c. En el mismo término antes indicado, bajo la coordinación de la Presidencia de la República y la participación de todas las entidades accionadas se ordena iniciar la creación, adecuación o mejoramiento de un sistema de información interinstitucional e intersectorial que permita a todas las entidades y a los integrantes del SGSSS, alimentar y conocer una base de datos donde conste cuántos y cuáles son los menores pertenecientes a estas comunidades y cuál es su situación individual frente a los riesgos de desnutrición y enfermedades que se han venido exponiendo, así como los decesos a causa de aquellos. En el mismo sentido se propenderá por su identificación y registro, contando en lo posible con sistemas de digitalización de huella o similares, que permitan una depuración del censo de esta población.

2. Respecto del cumplimiento paulatino de las órdenes anteriores se informará mensualmente a la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo para que ejerzan la vigilancia del caso de acuerdo a sus competencias." (fl. 1191-1192)

El Tribunal consideró probado, en calidad de hecho notorio, que "*la población indígena Wayúu vienen afrontando en los últimos tiempos una situación calamitosa, que afecta particularmente y de forma generalizada a los niños, niñas y adolescentes como población más vulnerable, causándoles serias afecciones a la salud relacionadas con procesos de deshidratación y desnutrición que en los casos más graves ha significado incluso la muerte*." (fl. 1175) Para estos efectos hizo referencia al informe "*Crisis Humanitaria en el Departamento de La Guajira 2014*" elaborado por la Defensoría del Pueblo y al informe "*El Sueño del agua en la Alta Guajira*" elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Para el Tribunal, también era claro y no era objeto de debate que esta situación se derivaba de alumnos tres causas: i) la ubicación geográfica de la población

wayúu en *"territorio desierto e inhóspito, con suelos de baja productividad, altas temperaturas, baja pluviosidad y escasas fuentes hídricas"*, ii) el fenómeno de "El Niño" y iii) la situación de la frontera colombo-venezolana (fl. 1175-1176).

El Tribunal consideró que la tutela era procedente por tres razones. Primero, porque el grupo de beneficiarios de la tutela, a pesar de ser indeterminado, *"resulta perfectamente identificable y determinable, pues en ellos comulgan tres factores diferenciadores como son: la edad (niños y niñas), etnia (indígena Wayúu) y territorio (asentados en los municipios de Maicao, Riohacha, Uribia y Manaure)."* (fl. 1178) Segundo, porque los beneficiarios son menores de edad, cuyos derechos prevalecen sobre los demás. Tercero, porque el caso evidencia un perjuicio irremediable, ya que *"la grave situación actual de las generaciones en formación, puede considerarse como un riesgo para la supervivencia de este pueblo indígena"* (fl. 1179).

En relación con la legitimación activa, validó la actuación del accionante como agente oficioso y en todo caso advirtió que la Procuraduría General de la Nación había coadyuvado la tutela. Razón por la cual, *"cualquier deficiencia en la legitimidad por activa, debe considerarse superada"* (fl. 1180).

El Tribunal citó el artículo 44 de la Constitución y señaló que los derechos de los niños y niñas de pueblos indígenas deben ser reconocidos de acuerdo con una perspectiva diferencial.

Posteriormente analizó las competencias constitucionales, legales y reglamentarias de cada una de las entidades accionadas y concluyó que, *"contrario a lo que se planteó en las contestaciones a la demanda, todas y cada una de las entidades accionadas tiene, en virtud de la constitución y la ley, una responsabilidad en la prevención y atención de la crisis humanitaria que vienen padeciendo los niños y niñas de la Comunidad Wayúu"* (fl. 1180).

Consideró el Tribunal que las entidades accionadas eran responsables de la crisis que sufren los niños y niñas de la comunidad wayúu. Para la Sala, las solas consecuencias hablan por sí solas, *"pues con una atención diligente ese tipo de consecuencia no se hubiese presentado, o al menos no en la forma superlativa como sucedió"* (fl. 1185). Resaltó que la situación de hambre y sed es generalizada, y que *"casi a diario se reporta un menor en alto riesgo de muerte por enfermedades estrechamente relacionadas con la desnutrición, deshidratación y deficiente atención en salud"* (fl. 1185). Extrajo algunas aseveraciones graves del informe de la Defensoría del Pueblo y acto seguido afirmó:

> "…aún si en gracia de discusión se tuviese por cierta toda la actividad de respuesta alegada por las entidades accionadas, y en especial aquellas reseñadas en el detallado informe presentado por la

> Presidencia de la República, lo cierto es que la fuerza de los hechos demuestra que hubo una insuficiente gestión estatal frente al riesgo al que están sometidos los niños y niñas Wayúu." (fl. 1187).

La Sala observó que el 11 de diciembre de 2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares y que el Gobierno Nacional había iniciado acciones para cumplirlas. Teniendo esto en cuenta consideró necesario *"evitar órdenes contradictorias que terminen por entorpecer la función estatal"* (fl. 1189), razón por la cual decidió reiterar lo solicitado por la Comisión Interamericana, *"pero esta vez, como medida de amparo de raigambre constitucional, precisando eso sí, que las órdenes aquí expedidas se limitarán a la protección de los niños y niñas Wayúu, por ser los destinatarios de la petición de amparo, lo que no es óbice para que aquellas medidas se hagan extensivas a los adolescentes pertenecientes a la misma comunidad en virtud de la cautela internacional antes referida."* (fl. 1189)

5. Impugnaciones

5.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

La apoderada el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio impugnó la decisión, sosteniendo que ese Ministerio no tiene competencia para ejecutar proyectos, *"ya que en el marco de sus competencias es el rector de la política del sector; siendo menester reiterar que la estructuración de los proyectos y la gestión de los recursos recae exclusivamente en el Municipio, quien debe concertar con el Gestor del PDA, cuáles proyectos se van a ejecutar en cada vigencia fiscal"* (fls. 1472-1473).

5.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible argumentó que esa entidad tiene la función de formular la política ambiental *"y más aún en lo concerniente a prevenir el riesgo ecológico… pero no somos responsables de su ejecución, la cual se encuentra a cargo de las Corporaciones Autónomas Regional[es]…"* (fl. 1477). Reseñó la reglamentación de la *"Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico"* en 2012, y de la *"Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costera e Insulares de Colombia"* en 2013. Observó que *"este Ministerio dentro de las funciones que le fueron asignadas a través del Decreto Ley 35701 de 2011, no contempla de manera alguna el tema de la desnutrición"* (fl. 1479).

5.3. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esta entidad indicó que "*la UNGRD, como parte del Sistema, tiene competencias en materia de gestión del riesgo de desastres, tales atribuciones no son operativas sino esencialmente de*

dirección y coordinación del sistema, de formulación, implementación, articulación y evaluación de la política pública nacional en materia de gestión del riesgo de desastres" (fl. 1500). Señaló que "*no se observa en el proceso, prueba que comprometa responsabilidad alguna por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en la medida que la transgresión imputada por el actor no deviene de ninguna acción u omisión o alguna conducta que inflija daño atribuible a la entidad*" (fl. 1500). Reiteró que la Unidad debe "*actuar como apoyo complementario y subsidiario a los esfuerzos locales, cuando la magnitud de las tareas supera su capacidad o cuando la situación trasciende su ámbito*" (fl. 1502), razón por la cual las entidades territoriales serían las principales responsables en este asunto.

5.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales del Ministerio de Agricultura solicitó revocar el fallo de primera instancia y desvincular a ese Ministerio. Consideró en primer lugar que no se cumplieron los supuestos para legitimar al accionante como agente oficioso, pues *"la agencia oficiosa es permitida constitucionalmente cuando se manifieste expresamente esa condición y se demuestre que el afectado se encuentra imposibilitado para interponerla; pero, en el caso concreto tal condición no se encuentra manifestada expresamente, sino que así lo considera el Tribunal Superior de Riohacha – Sala Civil Familia, y atendiendo a esa primera premisa que fue desconocida…"* (fl. 1505). En segundo lugar, manifestó que el Tribunal omitió *"cada uno de las estrategias y resultados expuestos de parte de este Ministerio"* (fl. 1505). En tercer lugar afirmó que *"la política de seguridad alimentaria no está en cabeza de esta Entidad, y la misión es la de desarrollar la labor de promoción de la seguridad alimentaria en el marco de la participación del Ministerio en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PSAN-, consolidada en el CONPES 113 de 2008"* (fl. 1505). Por último reseñó los principales elementos de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las contribuciones del Ministerio en el marco de la Alianza por el Agua y por la Vida y reiteró que otras entidades del Gobierno Nacional serían responsables en este asunto, como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, *"entidad que cuenta con el Programa Red de Seguridad Alimentaria – RESA, IRACA y en términos generales los programas que coordina la Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad de dicha entidad."* (fl. 1507)

5.5. Superintendencia Nacional de Salud

El asesor del Despacho del Superintendente solicitó revocar el fallo de primera instancia, afirmando que incorrectamente *"se dedujo un tipo de responsabilidad objetiva y automática"* de esa entidad (fl. 1514), sin que se hubiera individualizado una acción u omisión específica de la Superintendencia que hubiera vulnerado los derechos de los niños wayúu. Resaltó las competencias del ICBF en materia de nutrición y de las entidades

territoriales en materia de agua potable, y reiteró las actuaciones adelantadas, de las cuales se dio cuenta en la contestación a la acción de tutela.

5.6. Presidencia de la República

La apoderada de la Presidencia de la República, en primer lugar, aclaró que "el señor Presidente de la República NO es el representante legal de la Presidencia de la República, de modo que al conceder la tutela en contra de la entidad, la orden, en principio, deberá cumplirla su Directora, doctora María Lorena Gutiérrez, o la persona que tenga la responsabilidad y competencia para el efecto" (fl. 1570). Señaló adicionalmente que las funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tienen que ver con la coordinación interinstitucional, pero no incluyen el cumplimiento de funciones que corresponden a otras entidades. En ese orden de ideas, la apoderada precisó "*las entidades que de acuerdo con sus competencias son las responsables de cumplir con las órdenes del fallo impugnado…*" (fl. 1576). Por último, precisó que "*no se observa la razón para conceder la tutela en términos de "adoptar las medidas*", pues ya se adoptaron, el plan se está ejecutando y se le hace seguimiento permanente con el acompañamiento y participación de todas las entidades involucradas" (fl. 1577). Para estos efectos adjuntó la agenda de reuniones en La Guajira que se realizarían a mediados de marzo así como la minuta de una reunión de seguimiento sostenida en la Presidencia de la República con varias entidades.

5.7. Ministerio de Salud y Protección Social

El Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social impugnó la tutela, solicitando revocar o modificar la parte resolutiva *"en lo que respecta a las órdenes allí contenidas que desconocen las acciones concretas de esta entidad"* (fl. 1605). Para estos efectos reiteró la implementación de la prueba piloto de la *"Estrategia de Atención Integral en Salud y Nutrición con enfoque comunitario"* (fl. 1604) y la intención del Ministerio de continuar ese programa en 2016 a través de varias Empresas Sociales del Estado. Igualmente reiteró que el Ministerio de Salud *"está gestionando una línea telefónica gratuita a nivel nacional para el reporte de dichos casos por parte de la comunidad y las entidades del orden nacional y territorial."* (fl. 1604)

6. Auto de nulidad

Por auto del 21 de abril de 2016, la Magistrada Margarita Cabello Blanco, de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, declaró la nulidad de lo actuado *"a partir del auto admisorio de la demanda, dejando a salvo las pruebas recaudadas (artículo 138 del Código General del Proceso), así como la medida provisional al efecto dispuesta en el mentado proveído"*, debido a que el auto admisorio habría omitido vincular al proceso a la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Primera Infancia, el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo Nacional de

Estadística, las Secretarías de Salud y Educación de La Guajira y las mismas Secretarías de los municipios de Maicao, Manaure, Uribia y Riohacha. En consecuencia ordenó devolver el expediente al Tribunal para que rehiciera la actuación procesal.

7. Auto del Tribunal

Por auto del 18 de mayo de 2016, la Magistrada Ponente, María Manuela Bermúdez Carvajalino, decidió:

> "OBEDEZCASE Y CUMPLASE lo resuelto por la Sala de Casación Civil de la Honorable Corte Suprema de Justicia en su proveído de fecha veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016).
>
> En consecuencia, se dispone vincular al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Primera Infancia, el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, las Secretarías de Salud y Educación del Departamento de La Guajira y de los Municipios de Maicao, Manaure, Uribia y Riohacha…." (fl. 1706)

8. Comunicación del accionante

El 19 de mayo de 2016 el accionante, Elson Rafael Rodríguez Beltrán radicó un escrito ante el Tribunal remitiendo una nota de prensa que da cuenta del aumento de muertes de niños wayúu por desnutrición. Se preguntó: *"Hasta cuándo seguirá esta terrible tragedia y la indiferencia. ¿Cuántas muertes más de niños y niñas deben ocurrir para que Ustedes Honorables Magistrados adopten las decisiones que esta situación amerita?"* (fl. 1712) Además solicitó al Tribunal *"declarar… el estado de cosas inconstitucionales y en consecuencia, impartir las órdenes que sean del caso para evitar que más niños sigan muriendo de hambre"* (fl. 1712).

9. Contestaciones de nuevas entidades vinculadas

9.1. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del DANE manifestó que esta entidad es *"totalmente ajena en el caso que nos atañe"* teniendo en cuenta sus funciones legales (fl. 1804). Por tal motivo solicitó desvincular al DANE de la tutela.

En un segundo escrito de respuesta aclaró que en la primera notificación se había recibido la acción de tutela correspondiente a otro expediente, y por lo tanto debía responder una vez más en este proceso. Indicó que el DANE *"no tiene dentro de sus funciones la de formular políticas públicas de planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social, así como tampoco la implementación de la gestión del riesgo de*

desastres según las políticas de desarrollo sostenible, ni tampoco promover la seguridad alimentaria y nutricional en el desarrollo de la primera infancia, los niños, niñas y adolescente (sic) o garantizar la protección integral" (fl. 1937).

9.2. Ministerio de Educación Nacional

Margarita María Ruiz Ortegón, Asesora de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, presentó un memorial relacionado con un caso distinto, referido a una tutela donde se solicitaba al Tribunal ordenar a una empresa *"no efectuar más contaminación, hasta que se lleve a cabo la consulta previa"* (fl. 1818). Solicitó desvincular al Ministerio de Educación de esa tutela, pero no hizo ningún pronunciamiento sobre los hechos o los problemas jurídicos planteados en este proceso.

9.3. Presidencia de la República

La apoderada de la Presidencia de la República reiteró las consideraciones ya resumidas en los acápites 3.14 y 5.6 de esta providencia.

9.4. Alcaldía de Riohacha

Carlos Mario Guerra Camargo, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Riohacha, se acogió al fallo ya proferido por el Tribunal *"por lo tanto considero si su señoría lo considera me acojo a las decisiones que su digno despacho considere"* (fl. 1867).

9.5. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se refirió a la respuesta dada inicialmente a la acción de tutela.

9.6. Superintendencia Nacional de Salud

El asesor del Despacho del Superintendente Nacional de Salud se pronunció en los mismos términos que en su contestación original, la cual se encuentra resumida en el acápite 3.11 de esta providencia.

9.7. Ministerio de Salud y Protección Social

El Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social manifestó que el oficio enviado por el Tribunal *"llegó sin el cuerpo de este, razón por la cual desconocemos a profundidad los hechos que dan origen a la acción impetrada"* (fl. 1927). Solicitó al Tribunal *"enviar los anexos respectivos, o ampliar la información suministrada con el fin de pronunciarnos respecto de*

la mencionada acción y efectivamente ejercer el derecho de defensa que compete a esta Entidad…" (fl. 1928).

9.8. Secretaría de Educación del Departamento de La Guajira

Gledy Foliaco Rebolledo, Secretaria de Educación del Departamento de La Guajira, solicitó "*desvincular a la Secretaría de Educación Departamental de La Guajira del proceso…*" (fl. 1933). Observó que "*dentro de las funciones inherentes al sector educativo no se encuentran la prestación del Servicio de Agua Potable, Suministro de Alimentación y Prestación de Servicios de Salud, motivo real de la interposición de la acción de tutela instaurada por el actor*" (fl. 1932). Reconoció que existen normas dirigidas a garantizar el suministro de alimentación escolar, a través del Programa de Alimentación Escolar (Decreto 1852 de 2015 y Resolución 16432 de 2015), pero aclaró que ese programa es una estrategia para "*fortalecer la… permanencia escolar*", pero no es "*un programa de carácter público que pretende solucionar las condiciones nutricionales de la población wayúu en estado de desnutrición…*" (fl. 1933). Para la Secretaria de Educación, el objetivo del PAE, debía diferenciarse de "*la recuperación nutricional de la población infantil que se encuentra en estado de desnutrición, la cual obedece a competencias propias e inherentes del Sector Salud y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar…*" (fl. 1933).

10. Nuevo fallo de primera instancia

El 31 de mayo de 2016 el Tribunal Superior de Riohacha dictó, una vez más, sentencia de primera instancia. El Tribunal señaló que *"la vinculación de las entidades del orden nacional y departamental no propiciaron debate alguno"*, razón por la cual reiteró el contenido del fallo dictado el 1 de marzo de 2016 (fl. 2019) y la misma parte resolutiva reproducida en el apartado 4 de esta providencia.

11. Contestaciones extemporáneas

11.1. Secretaría de Salud de Maicao

Justo Vergara Viloria, Secretario de Salud Municipal de Maicao, afirmó que "*el Municipio de Maicao ha procurado la protección en forma inmediata y ha desarrollado las acciones… necesarias para la protección real y efectiva a la vida, a la integridad física, la alimentación equilibrada, la salud y la seguridad de los niños y niñas Wayúu*" (fl. 2250). Para esos efectos anexó el "*Plan de Contingencia Integral para la Búsqueda y Seguimiento de Niños, Niñas y Gestantes en condición de desnutrición y/o vulnerabilidad reportados o no por el proceso de microfocalización*" (fl. 2253).

En este documento se afirma que se visitaron veinticinco comunidades wayúu en Maicao, en las cuales se atendieron 82 niños y niñas menores de 5 años,

llegando al siguiente diagnóstico nutricional usando el *"método de Puntaje Z"*: 20 niños (24,39%) con estado nutricional adecuado, 36 (43,9%) con riesgo nutricional, 10 (12,2%) con desnutrición aguda moderada, 13 (15,9%) con desnutrición aguda severa y tres (3,7%) con sobrepeso (fl. 2255). El documento relata algunos casos específicos y proporciona evidencias fotográficas de mediciones realizadas a los niños y atención intrahospitalaria prestada a los mismos.

11.2. Secretaría de Educación de Uribia

Roberto Luis Orozco Gómez, Secretario de Educación del Municipio de Uribia, informó que desde el inicio del calendario escolar esa entidad atendió 294 solicitudes de suministro de agua potable, para lo cual adjuntó un cuadro de requerimientos. Además puso de presente que en el marco del Programa de Atención Escolar-PAE *"se están atendiendo un Total de: 27.842 Cupos en la Modalidad Complemento Alimentario Jornada Mañana; 1.535 en la Modalidad Complemento Alimentario Jornada Mañana para Jornada Única; 2.030 en la Modalidad Almuerzo Jornada Única; y 1.490 en la Modalidad Internado y Semi-internados, para un consolidado final de 32.897 Cupos"* (fl. 2402).

11.3. Ministerio de Salud y Protección Social

Martha Isabel Liévano Cantor, Directora Jurídica (E) del Ministerio de Salud y Protección Social, precisó que de acuerdo con la Ley 715 de 2001, *"es el departamento de La Guajira el competente en la organización, dirección y administración de la prestación de los servicios de salud en el departamento y no, el Ministerio de Salud y Protección Social"* (fl. 2457). Además señaló que de conformidad con el artículo 156 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), las entidades territoriales debían elaborar un *"Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las redes de Empresas Sociales del Estado – ESE"*, lo cual no fue cumplido por el Departamento de La Guajira (fl. 2458).

Reportó la presencia de prestadores de servicios de salud en La Guajira, de acuerdo con los datos reportados en el Registro Especial de Servicios de Salud (REPS), incluyendo el número de IPS y de ESE, la capacidad instalada de las IPS, y la ubicación geográfica de las treinta IPS Indígenas registradas en el REPS.

Adicionalmente reseñó cinco programas con los cuales interviene el Ministerio de Salud en La Guajira:

> *a) Programa de Atención Integral en Salud y Nutrición con Enfoque Comunitario*

Esta estrategia *"inició en junio de 2015, con la contratación de 17 equipos extramurales de salud y 17 promotores"* (fl. 2462), contratados por las ESE de Manaure, Uribia, Nazareth, Riohacha y Maicao. En febrero de 2016 se suscribieron *"5 contratos con los hospitales públicos de los municipios de Uribia, Maicao, Manaure y Riohacha"* (fl. 2462), con el fin de contratar 17 grupos de trabajo. La apoderada afirmó que los resultados en 2015 fueron *"satisfactorios",* pues se atención *"de julio a diciembre del 2015, un total de 9.684 familias, 867 gestantes y 8.200 niños y niñas menores de 5 años, de los cuales 286 se identificaron con desnutrición aguda moderada o severa y recibieron tratamiento terapéutico en su comunidad. Estos niños recuperaron su estado nutricional y sólo 10 requirieron remisión al ámbito intrahospitalario, para recibir el tratamiento de las patologías agregadas. Dichas acciones permitieron la reducción de la prevalencia de desnutrición aguda de 3,4% a 2,6%."* (fl. 2463) Agregó que para la vigencia 2016 se habían atendido *"2267 familias, 189 mujeres en gestación, 1592 niños y niñas menores de 5 años de los cuales se han diagnosticado con desnutrición aguda 70 y se encuentran en tratamiento ambulatorio con seguimiento estrecho…"* (fl. 2463).

b) Programa para la prevención y reducción de la anemia nutricional en la primera infancia

La funcionaria señaló que este programa fue rediseñado e inició en 2015 "*en los 15 municipios del departamento, teniendo como población objetivo el 100% de los niños y niñas de 6 a 23 meses e incorporando entre sus acciones la fortificación casera con micronutrientes en polvo a través de la consulta de crecimiento y desarrollo y en el marco del Programa de Atención Integral en Salud y Nutrición con Enfoque Comunitario en las zonas rurales dispersas de los 4 municipios de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha*" (fl. 2463).

c) Línea nacional de atención a la desnutrición infantil

La funcionaria reportó que se puso en marcha una línea de atención que "*atiende 24 horas y siete días*" y además "*dispone de traducción a Wayúunaiki para los seguimientos y continuidad de procesos en los casos de consulta por parte de no hispano parlantes*" (fl. 2464).

d) Sistema de vigilancia en Salud Pública

Indicó que "[a*] partir del 2016 se coordina con el Instituto Nacional de Salud – INS la inclusión de la vigilancia del evento de la desnutrición aguda moderada y severa en menores de cinco años*" (fl. 2464).

e) Vacunación para menores de edad

Reportó la cobertura útil de vacunación desagregada por los cuatro municipios de Uribia, Maicao, Manaure y Riohacha y reportó los recursos priorizados por

la Secretaría de Salud Departamental para la atención de la salud nutricional de acuerdo con el Formulario Único Territorial.

11.4. Secretarías de Educación y Salud de Manaure

Eduin Alberto Ramírez, Secretario de Educación del Municipio de Manaure, y Yelkin Eliécer Velásquez Mercado, Secretario de Salud del mismo municipio, informaron las acciones realizadas por el Municipio.

Reportaron acciones realizadas por la Secretaría de Salud entre enero y abril de 2016, entre las cuales se destacan:

- "…actividades encaminadas a la promoción de la afiliación para aumentar las coberturas al ingreso del régimen subsidiado…" (fl. 2494)

- "…mesas de trabajo con las EAPB, IPS y demás actores…" (fl. 2494).

- …modificaciones a la infraestructura del centro de salud del barrio Berlín, con el fin de operar un Centro de Recuperación Nutricional (CRN) para el manejo de los pacientes con desnutrición… el cual debe ser operado con un convenio interadministrativo con el ICBF" (fl. 2494).

- "…mesa de trabajo con la comunidad del corregimiento de aremashain, con el fin de gestionar un Centro de Recuperación Nutricional…" (fl. 2494)

- "… jornadas de salud con el acompañamiento del batallón militar…" (fl. 2494)

- Otras solicitudes, requerimientos y reuniones.

Respecto de la Secretaría de Educación, proporcionaron datos sobre recursos del SGP y del SGR que fueron ejecutados con destino al Programa de Alimentación Escolar (fl. 2496).

12. Impugnaciones

12.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible impugnó el fallo en los mismos términos que el oficio resumido en el acápite 5.2 de esta providencia.

12.2. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Lucy Edrey Acevedo Meneses, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del DPS, dijo: "*No es cierto Señor Magistrado que el Departamento Administrativo*

para la Prosperidad Social – PROSPERIDAD SOCIAL, no haya adelantado las acciones necesarias tendientes a mejorar las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran los indígenas Wayuu del Departamento de La Guajira , específicamente de los Municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao… toda vez que esta Entidad, ha creado programas, estrategias y procesos de focalización tendientes a mejorar las situaciones de vulnerabilidad en las que se puedan encontrar estas poblaciones" (fl. 2338).

Como evidencia de lo anterior transcribió apartes de un informe presentado por la Oficina Asesora de Planeación de esa misma entidad, en el cual se deja constancia de las siguientes acciones:

1. ReSA Seguridad alimentaria SAN

Cobertura de 12.170 familias en todos los municipios de La Guajira entre el segundo semestre de 2015 y primer semestre de 2016.

$15.000 millones invertidos en el año 2015.

10.000 cupos adicionales, con inversión de $12.000 millones en 2016, para el Departamento de La Guajira

Inicio del proceso de focalización indicativa de los 10.000 cupos para 2016-2017 en los cuatro municipios priorizados en la Alianza por el Agua y la Vida (Manaure, Maicao, Uribia y Riohacha).

2. Alianza por el Agua y Vida en La Guajira

Construcción de 17 pozos de agua, "beneficiando a 119 comunidades con 9.121 habitantes ya censados en 16 poblaciones (1 en proceso de censo)" (fl. 2340), con valor aproximado de $9.900 millones.

12 soluciones integrales adicionales a desarrollar en 2016.

14 apriscos para proyecto productivo con ovino-caprinos, 11 hectáreas para la producción de alimentos y 2 poblaciones con fortalecimiento en pesca.

15 comunidades atendidas con proyectos de seguridad alimentaria ReSA, con cobertura de 1.100 familias.

6 reservorios en el municipio de Uribia.

3. Programa IRACA

"*Desde el 2015, Iraca adelanta una intervención en el departamento de La Guajira en los municipios de Riohacha y Uribia. En el primero se atienden 300 hogares asentados en 9 comunidades en territorios de resguardo; por su*

parte en el Resguardo de la Alta y Media Guajira se atienden 1563 hogares – hogares en 48 comunidades. … El programa Iraca continuará su intervención durante la vigencia 2016 en estas mismas comunidades…" (fl. 2341).

4. Familias en su Tierra –FEST

Transferencias monetarias condicionadas a 624 hogares desplazados que retornaron o se reubicaron en Dibulla, San Juan del Cesar y Villanueva.

Se espera inscribir a 497 familias para 2016 en Albania, Fonseca, Riohacha y San Juan del Cesar.

5. Programa de Empleo Temporal

1.000 personas (600 de Maicao y 400 de Uribia) vinculadas a contrato de trabajo de medio tiempo por seis meses con la Federación Nacional de Departamentos, el cual culmina en mayo de 2016.

6. Más Familias en Acción

23.522 familias indígenas recibieron las transferencias monetarias condicionadas en 2015.

7. Jóvenes en Acción

"*Para el 2015 y 2016 se cuenta con 5.128 jóvenes inscritos en los municipios de Riohacha, Fonseca y Maicao cuya inversión en incentivos entregados la fecha que asciende a los $7.128 Millones de pesos*" (fl. 2343).

8. Operación Prolongada de Socorro y Recuperación – OPSR

Asistencia alimentaria para 13.155 personas, de las cuales 6.629 pertenecen a la etnia Wayúu.

9. Proyectos de Vivienda de Interés Prioritario – VIP

Nueve proyectos asignados.

10. Operación de la Red UNIDOS

En 2016, acompañamiento a 44.768 hogares en situación de pobreza extrema, de los cuales 24.114 corresponden a comunidades étnicas.

12.3. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esta entidad impugnó en los mismos términos ya resumidos en el acápite 5.3 de esta providencia.

12.4. Presidencia de la República

La apoderada de la Presidencia de la República impugnó en los mismos términos ya resumidos en el acápite 5.6 de esta providencia.

12.5. Superintendencia Nacional de Salud

El asesor del Despacho del Superintendente Nacional de Salud impugnó en los mismos términos ya resumidos en el acápite 5.5 de esta providencia.

12.6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales del Ministerio de Agricultura impugnó en los mismos términos ya resumidos en el acápite 5.4 de esta providencia.

13. Intervención de la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu *Shipia Wayúu* en calidad de no recurrente

Carolina Sáchica Moreno, abogada de la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Shipia Wayúu, y Javier Rojas Uriana, líder indígena, solicitaron mantener el fallo de primera instancia. Afirmaron tener legitimidad para hacer la solicitud, en calidad de peticionarios ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y representantes de la comunidad beneficiaria de las medidas cautelares. Transcribieron algunos apartes de un escrito presentado a la Comisión Interamericana, donde se explica que las acciones realizadas en el marco de la Alianza por el Agua y la Vida *"no les impacta"* a las comunidades indígenas (fl. 2509). Señalaron, por ejemplo, que los miembros de la comunidad Shipia Wayúu *"no cuentan con agua potable, no tienen alimentos y no tienen acceso al sistema de salud…"* (fl. 2510).

14. Trámite ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia

14.1. Comunicación del accionante

El señor Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán pidió a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia "confirmar el fallo … y por tanto, mantener las órdenes impartidas, por encontrarse ajustadas a la Constitución Política y a los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad" (segunda instancia, fl. 29).

Señaló como "*contrario a la Constitución Política… conocer que en Colombia mueren niños, niñas y adolescentes de hambre; que los índices de muerte de niños haya aumentado en un 50% del 2011 al 2015 al pasar de 20% a 30% de fallecidos por cada 1000 nacidos; que el Presidente de la República haya reconocido públicamente hace unos meses que niños bajo la*

protección del ICBF han muerto de hambre; que el ICBF desmienta sobre el punto al Presidente de la República; que el señor Procurador General de la Nación afirme que la muerte de niños en La Guajira es un homicidio inadmisible y que el Gobierno, solicite el levantamiento de las medidas cautelares impuestas por la CIDH sin haber solucionado de fondo el problema y lo más grave que no suceda nada" (segunda instancia, fl. 29). Argumentó adicionalmente que se presenta un "*estado de cosas inconstitucional*" de acuerdo con los parámetros de la Sentencia T-025 de 2004.

Por último puntualizó que según el informe anual de UNICEF Colombia de 2015, "*en Colombia se presentan 932 mil nacimientos anuales, el 9% de los niños nacen con un peso inferior a 2.500 gramos, lo cual es uno de los principales factores de riesgo para la mortalidad de bebés recién nacidos y 1 de cada 10 niños en Colombia sufre desnutrición crónica*" (segunda instancia, fl. 29).

14.2. Solicitud del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia y auto de la Magistrada Ponente

Vivian María Newman Pont, representante legal suplente del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia-, solicitó "*se nos autorice la expedición de copias del expediente y se nos reconozca como coadyuvante dentro de este proceso*" (segunda instancia, fl. 31). Afirmó tener interés legítimo, debido a que "*el asunto que se debate en el proceso de la referencia, relativo a la crisis de alimentos y desnutrición en varios municipios del departamento de La Guajira que afecta de manera grave a varias personas, en especial niños y niñas, pertenecientes al pueblo Wayúu es un asunto de claro interés público relacionado con nuestro objeto de trabajo…*" (segunda instancia, fl. 31).

Por auto del 14 de julio de 2016, la Magistrada Ponente, Margarita Cabello Blanco, reconoció la calidad de coadyuvante de esa organización (segunda instancia, fl. 40).

14.3. Coadyuvancia del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia, el Comité Cívico por la Dignidad de La Guajira , el Comité de Apoyo a Comunidades Populares-CODACOP y la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC

Vivian María Newman Pont, Yazmín Romero Epiayú, Remedios Uriana y Luis Fernando Arias, actuando en representación de estas cuatro organizaciones, presentaron coadyuvancia acompañada por dieciséis autoridades del pueblo Wayúu[542].

[542] Adhirieron a la coadyuvancia las siguientes personas: Guillermina Uriana, Autoridad Wayúu de Los Ciruelos, Cipriano Aguilar, Autoridad Wayúu de Koloyosu, Jairo Ipuana, Autoridad Wayúu de Etkishimana, Guillermo Epieyu, Autoridad de Pactain, Jorge Bonivento, Autoridad Wayúu de

En primer lugar expusieron sus consideraciones sobre subsidiariedad y la agencia oficiosa en la acción de tutela. En relación con la subsidiariedad, afirmaron que los titulares de los derechos bajo amenaza se exponían a sufrir un perjuicio irremediable. En cuanto a la agencia oficiosa, argumentaron que en casos de menores de edad, el accionante no tenía la obligación de señalar las razones por las cuales los agenciados no podían interponer directamente la acción de tutela y citaron la Sentencia T-688 de 2012 donde se establece que *"[c]uando la agencia oficiosa es ejercida con el fin de proteger los derechos fundamentales de un menor, la jurisprudencia de este tribunal Constitucional ha dispuesto que cualquier persona se encuentra legitimada para promover el recurso de amparo"* (segunda instancia, fl. 84).

Los coadyuvantes consideraron que los hechos que dieron lugar a la tutela configuran un estado de cosas inconstitucional. En soporte de este argumento expusieron en primer lugar la jurisprudencia sobre el estado de cosas inconstitucional y los parámetros previstos en la Sentencia T-025 de 2004. Seguidamente explicaron cuatro factores que, a su juicio, inciden en la vulneración de los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Estos factores son: (a) el problema del hambre en Colombia, (b) la debilidad institucional del Departamento de La Guajira , (c) la falta de información sobre el estado de nutrición de los niños y niñas del departamento, y (d) el impacto ambiental de las industrias extractivas en la región.

(a) El problema del hambre en La Guajira

Según los coadyuvantes, Colombia no logró cumplir el Objetivo del Milenio relacionado con la reducción de la desnutrición crónica y global en menores de cinco años. Esto se debería a las brechas existentes *"entre regiones urbanas y rurales, así como entre poblaciones con un origen étnico y no étnico"* (segunda instancia, fl. 86). Así, *"mientras que los indígenas representan el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la población, las muertes por y asociadas a desnutrición de este grupo étnico es del sesenta y nueve punto dos por ciento (69.2%), dos punto seis (2.6) veces más que las muertes de personas sin pertenencia étnica, lo cual parece dar cuenta de una situación de desigualdad estructural en este sentido"* (segunda instancia, fl. 86).

(b) Debilidad institucional en el departamento de La Guajira

Cucurumana, Gilberto Deluque, Autoridad Wayúu de Pulitchamana, Franciliano Bonivento, Autoridad Wayúu de Jutpunare, Edita Arpushana, Autoridad Wayúu de Kapuchirramana, Curri Epiayu Epieyu, Autoridad Wayúu de Jasachon, Nubia Márquez, Autoridad Wayúu de Punta Sierra, Pedro Manuel Uriana, Autoridad Wayúu de Los Olivos, Alejandro Pushaina, Autoridad Wayúu de Carreteramana, Feligno A. Uriana, Autoridad Wayúu de Mañatu, Belisario Pushaina, Autoridad Wayúu de Loma Fresca, Hilario Cortés Ipuana, Autoridad Wayúu de Maishimana y Gladis Pushaina, Autoridad Wayúu de Cascajalito.

Los coadyuvantes sostuvieron que la falta de capacidad institucional en La Guajira se evidencia con la interinidad en los más altos cargos del departamento y la frecuencia con la cual sus gobernadores han sido investigados por presuntos actos de corrupción. Señalaron que esta debilidad institucional es confirmada por el índice de desempeño integral de los municipios, que al parecer mostraría una correlación con la prevalencia de desnutrición, y por el bajo puntaje de La Guajira en el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013-2014. Esto, según los coadyuvantes, *"ha incidido directamente en el tema alimentario, a pesar de que el Estado central ha asignado recursos importantes para la alimentación de los niños y niñas en todo el país, son constantes las quejas por la ineficiencia en el manejo de los recursos en La Guajira"* (segunda instancia, fl. 88).

(c) Falta de información sobre el estado de la nutrición de niños y niñas

Bajo este encabezado explicaron que los datos más recientes se encuentran en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) de 2010. La información más actualizada del Instituto Nacional de Salud, según los coadyuvantes, *"solo muestra la etapa más grave de la desnutrición: cuando los niños mueren; evitando así poder tomar acciones preventivas para evitar este desenlace"* (segunda instancia, fl. 89). Señalaron que a nivel departamental *"tampoco existe interés por llevar un registro del nivel de desnutrición de los niños"* (segunda instancia, fl. 89).

(d) Impacto ambiental de las industrias extractivas en La Guajira

Los coadyuvantes pusieron de presente que un posible proyecto de modificación del cauce del río Ranchería para beneficio del complejo extractivo El Cerrejón, *"podrí[a]tener un impacto significativo en el acceso a las fuentes de agua para el pueblo Wayúu y de esta manera empeorar la situación de sequía y hambre en la región"* (segunda instancia, fl. 91). Citaron un documento del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo que hace referencia a los impactos ambientales de la minería en La Guajira.

(e) Situación concreta de la comunidad Wayúu

Los coadyuvantes señalaron como "*los problemas más graves que afectan al pueblo Wayúu, relacionados con el objeto de este litigio*" (segunda instancia, fl. 92), los siguientes:

- Una situación de *"baja cobertura de acueducto y alcantarillado… [,]mala calidad del agua… [y]un alto precio que los habitantes de la región deben sufragar por este servicio"* (segunda instancia, fl. 93). Resaltaron que Maicao y Riohacha están *"entre los tres (3) municipios con menor cobertura de acueducto y alcantarillado entre los grandes prestadores"* y que el metro cúbico del agua en La Guajira cuesta *"casi*

tres (3) veces más que el promedio nacional" (segunda instancia, fl. 93).

- El 70% de pozos y molinos se encuentra *"inoperante por falta de mantenimiento"* (segunda instancia, fl. 93), y que *"ni la Nación ni el departamento o los municipios tienen identificadas las fuentes que proveen de agua a los distintos asentamientos humanos de la zona"* (segunda instancia, fl. 93).

- Según la ENSIN 2010, La Guajira es el departamento con mayor porcentaje de desnutrición global, con 11.2%, que *"es más de tres (3) veces mayor al promedio nacional de tres punto cuatro por ciento (3.4%)…"* (segunda instancia, fl. 95). Se reportan brechas similares respecto del promedio nacional en relación con la desnutrición crónica, la desnutrición en adultos, la inseguridad alimentaria y la inseguridad alimentaria severa.

- Solo el 84.2% de la población indígena está afiliado a una EPS Indígena, sin tener en cuenta los problemas de subregistro de niños que no tienen documento de identidad.

Seguidamente los coadyuvantes explicaron que esta situación cumplía con los seis criterios establecidos en la Sentencia T-025 de 2004 para la declaración de un estado de cosas inconstitucional. En primer lugar observaron una vulneración generalizada de los derechos a la alimentación, a la seguridad alimentaria, al agua, a la salud, de la protección especial de los derechos de los niños, la protección especial de los derechos de las comunidades indígenas y el derecho a la igualdad.

En segundo lugar, sustentaron la omisión prolongada de las autoridades en la apreciación del Tribunal Superior de Riohacha, que consideró que al seguir presentándose los resultados de muertes de niños por desnutrición *"puede… considerarse que algo ha fallado"* (segunda instancia, fl. 107). Reconociendo las medidas adoptadas por el Gobierno, adujeron que estas fueron acciones urgentes en respuesta a las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero no medidas estructurales dirigidas a remover las causas de las vulneraciones de derechos fundamentales. Invitaron entonces a la Corte Suprema de Justicia a distinguir dos tipos de acciones, las urgentes y la estructurales, y resaltaron que *"[e]n este caso, por mucho tiempo n ose tomaron las acciones estructurales para garantizar los fines del Estado y los derechos de los niños Wayúu, que se encontraban en un estado de vulnerabilidad conocido, aunque se han tomado acciones urgentes para atender la crisis humanitaria, sobre las cuales aún es prematuro evaluar su impacto"* (segunda instancia, fl. 109). Consideraron que *"[l]a mera afirmación de que se han realizado acciones… está lejos de cumplir plenamente las obligaciones constitucionales que en este caso no son simplemente de medio, sino de resultado…"* (segunda instancia, fl. 109).

Solicitaron entonces invertir la carga de la prueba contra el Estado, destacando que *"ante situaciones de muertes de niños y niñas por desnutrición, el Estado tiene la carga de la prueba sobre su debida diligencia para prevenirlas y atenderlas"* (segunda instancia, fl. 109).

En tercer lugar, afirmaron que se habían adoptado prácticas inconstitucionales como parte del procedimiento para garantizar los derechos vulnerados, pues los wayúu tuvieron que recurrir a acciones judiciales y a las medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En cuarto lugar, señalaron la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante. Resaltaron la necesidad de medidas coordinadas del ICBF, con los Ministerios de Salud y Educación y con las entidades territoriales, adicionado con *"acciones que permitan el acceso al agua"* para lo cual, dijeron, se hace necesario *"que las autoridades departamentales hagan seguimiento a la construcción y mantenimiento de los 'jagüeyes' y que además se coordinen con las autoridades de nivel nacional en materia ambiental para la protección de los recursos hídricos de la zona"* (segunda instancia, fl. 110). Así mismo, hicieron énfasis en la necesidad de establecer *"un marco claro de responsabilidades en el Estado"* y de *"formas de participación institucionalizadas que permitan la participación de la comunidad en los distintos momentos de la política pública más allá de la respuesta de urgencia a la crisis"* (segunda instancia, fl. 111).

Finalmente, anotaron que si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la tutela, se produciría una mayor congestión judicial, mencionando que *"el número total de personas afectadas por la problemática alimentaria que afecta al departamento de La Guajira puede ser del rango de las doscientas setenta mil cuatrocientas trece (270.413) personas"* (segunda instancia, fl. 112).

En la última sección del escrito, detallaron algunas alternativas para superar el estado de cosas inconstitucional. En primer lugar propusieron una clasificación de medidas estructurales adoptadas con anterioridad por la Corte, respecto de los factores del contenido sustantivo del fallo, los remedios adoptados y el monitoreo de las órdenes. Según los coadyuvantes, las sentencias con un enfoque *"dialógico"* tienen mayor probabilidad de éxito que aquellas con enfoque *"monológico"* (segunda instancia, fl. 115).

Recomendaron algunas medidas que podrían adoptarse por parte de la Corte Suprema de Justicia para superar el estado de cosas inconstitucional, así:

(i) Medidas inmediatas

- Declaración del estado de cosas inconstitucional.

- Orden de realizar un diagnóstico claro de forma concertada y coordinada con las autoridades wayúu.

- Orden de continuar medidas de atención de emergencia en alimentación y agua potable, de manera culturalmente aceptable y respetando la dieta tradicional del pueblo Wayúu.

- Orden de continuar medidas de atención de emergencia en salud, culturalmente aceptables, y garantizando el derecho al consentimiento previo, libre e informado.

(ii) Medidas de corto plazo (3 meses)

- Plan para garantizar el acceso al agua potable.

- Plan para garantizar la atención en salud.

(iii) Medidas de mediano y largo plazo (6 meses)

- Plan para mejorar la capacidad institucional de las autoridades con presencia en La Guajira.
- Orden de recolectar información continua, desagregada y completa en materia de nutrición.

Finalmente, en cuanto al seguimiento de las órdenes, recomendaron a la Corte Suprema de Justicia establecer "*mecanismos fuertes de seguimiento, que fomenten diálogo entre las instituciones públicas, comunidades afectadas, organizaciones de la sociedad civil, y expertos en temas ambientales y sociales*" (segunda instancia, fl. 120), lo cual implicaría la creación de una sala especial de seguimiento similar a las establecidas por la Corte Constitucional para las Sentencias T-025 de 2004 y T-760 de 2008.

Consideraron que, teniendo en cuenta las posibles cargas administrativas para la Corte, otra opción sería "*la creación de una comisión de seguimiento para las órdenes que se profieran, la cual podría estar presidida por un relator o comisionado especial*" (segunda instancia, fl. 120).

15. Fallo de segunda instancia

En sentencia del 27 de julio de 2016, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia de la Magistrada Margarita Cabello Blanco, resolvió:

> "PRIMERO: La orden dispuesta en el numeral segundo (2º) de la parte resolutiva, lo es con destino a la Presidencia de la República, que será

la entidad encargada de coordinar las gestiones y esfuerzos que se requieran para solventar la crisis humanitaria acaecida en el departamento de La Guajira , misma que habrá de rendir mensualmente un reporte de las gestiones adelantadas a la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, sin perjuicio de los informes que se han de remitir a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación.

SEGUNDO: El lapso otorgado para acatar las precisas disposiciones aquí impuestas, esto es, que se efectúe por parte de la Presidencia de la República un organigrama con tiempos razonables y reales, dando una fijación de plazos claros y detallados para la materialización de cada uno de los instalamentos que corresponda adoptar en torno a la satisfacción de las principales áreas de cobertura que son menester, o sea, desnutrición, salud y falta de acceso al agua potable y salubre de los niños y niñas Wayúu, será de quince (15) días computados a partir de la data de su notificación, según aquí se consideró.

TERCERO: En lo demás, el fallo impugnado permanece incólume." (segunda instancia, fl. 150)

La Corte Suprema de Justicia consideró, en primer lugar, que "[las] *abierta y ostensiblemente graves circunstancias de desnutrición, mal estado de salud y falta de acceso al agua potable y salubre en que se encuentran los niños y niñas pertenecientes a la comunidad indígena Wayúu… son un hecho notorio*" (segunda instancia, fl. 143), para lo cual citó el análisis realizado por la Defensoría del Pueblo en el informe "Crisis Humanitaria en La Guajira 2014".

La Corte señaló como vulnerados los derechos de los niños y niñas wayúu a la vida y a la salud, y descartó los argumentos de algunas entidades demandadas en cuanto a la falta de legitimación por activa.

Consideró, sin embargo, necesario modificar el fallo de primera instancia y "*determinar que la orden impartida en punto del Presidente de la República habrá de direccionarse en cabeza del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*" (segunda instancia, fl. 147).

ANEXO II

SEGUNDA PARTE: ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

1. Auto de pruebas del 4 de noviembre de 2016

El Despacho del Magistrado Sustanciador decretó pruebas con el fin de constatar, la situación actual de los niños y niñas del pueblo Wayúu, el estado de indicadores oficiales y no oficiales en materia de salud, alimentación y acceso al agua potable, las capacidades institucionales del Departamento de La Guajira y de sus municipios, el esfuerzo presupuestal de las entidades del orden nacional y de las entidades territoriales en relación con estos tres aspectos, el avance de los distintos planes formulados por la Nación y por las entidades territoriales, los canales de coordinación entre las entidades y las comunidades indígenas, las posibles causas de la situación actual incluyendo posibles causas ambientales, los aspectos culturales del pueblo Wayúu que pueden incidir en la situación y en su solución, y las medidas tomadas hasta ahora por las autoridades públicas en cumplimiento de los fallos de instancia.

Con el fin de obtener esa información, se ofició al Tribunal Superior de Riohacha, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Instituto Nacional de Salud, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Gobernación del Departamento de La Guajira , Alcaldía del Distrito de Riohacha y las Alcaldías de los municipios de Maicao, Uribia y Manaure, a la Superintendencia Nacional de Salud, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Departamento Nacional de Planeación, a la Contraloría general de la república, al Consejo Seccional de la Judicatura de La Guajira , Sala Jurisdiccional Disciplinaria, a la Secretaria Departamental de Planeación del Departamento de La Guajira , Secretarias de Planeación de los municipios de Albania, Barrancas, Dibulla, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar, Uribia, Urumita y Villanueva y la Secretaria de Planeación del Distrito de Riohacha, a la Gobernación del Departamento de La Guajira , a las Alcaldías de los municipios de Albania, Barrancas, Dibulla, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar, Uribia, Urumita y Villanueva y la Secretaria de Planeación del Distrito de Riohacha, al Ministerio del Interior, al accionante Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia, al Comité Cívico por la Dignidad de La Guajira , al Comité de Apoyo a Comunidades Populares -CODACOP, a la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC y a la Asociación de Autoridades Tradicionales Shipia Wayúu, a que se

pronuncie sobre los hechos que dieron lugar a la acción de tutela, indicando sus causas y posibles alternativas de solución. Al Observatorio del Caribe Colombiano, al Centro de Pensamiento Guajira 360°, al Sistema de Fundaciones Cerrejón, al Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al Fondo de las Naciones UNIDAS para la Infancia, a la Organización de las naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a Oxfam Colombia, al Grupo de Investigación de Equidad y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento de Nutrición de la Universidad Nacional de Colombia, a la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes y a la División de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad del Norte a participar en el presente proceso. Pronunciarse sobre los hechos y las posibles alternativas de solución. A los Gobernadores de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Cesar y Sucre para que se pronuncie sobre los hechos, las causa y posibles alternativas de solución.

A continuación se resumen las respuestas de las distintas entidades.

2. Entidades de orden nacional

2.1. Presidencia de la República

La Presidencia de la República, reportó información aportada por la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas, dependencia encargada de atender el cumplimiento de los fallos proferidos por los jueces de instancia dentro de la mencionada acción de tutela.

En primer lugar, anexó copia del Plan de Acción remitido en cumplimiento a la orden de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. En referencia a los avances en la creación, adecuación o mejoramiento del sistema de información ordenado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, afirma que se han desarrollado las siguientes acciones: (i) Cuatro reuniones técnicas para evaluar el alcance y los requisitos técnicos del Sistema de Información Interinstitucional, los equipos disponibles y necesarios, la posibilidad de avanzar en un proyecto de cooperación Sur-Sur con la Provincia de Salta (Argentina) que le permita al Gobierno Nacional adelantar un piloto de recolección y sistematización de información. A estas reuniones han asistido el Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Fondo de Adaptación, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). (ii) Una solicitud a las entidades de la Alianza sobre la elaboración de matriz de análisis de los sistemas de información/bases de datos de cada una de sus entidades; así como el análisis de sus instrumentos de captura de información en territorio, con el

fin de generar una homologación de formularios con el resto de instituciones involucradas.[543]

Respecto de los avances de la Alianza por el Agua y la Vida se reportaron resultados obtenidos en las acciones realizadas en el 2015, de los cuales se destacan:

En relación al suministro de agua: (i) la conformación de una mesa técnica de agua liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio, (ii) la entrega de 561 millones de litros de agua en todo el departamento, (iii) la entrega de 457 tanques con capacidad de almacenamiento de 3 millones de litros de agua, (iv) la entrega de 45 aerodesalinizadores, (v) la perforación de dos pozos en donde se adelantan pruebas de bombeo y caracterización del agua, y (vi) 249 proyectos de soluciones de agua en el marco de la Alianza por el Agua y la Vida.[544]

En relación a la seguridad Alimentaria se reportan para 2015: (i) 123 comunidades con proyectos ReSA con enfoque diferencial étnico en la Alta Guajira, (ii) 15 soluciones integrales adelantadas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, (iii) 150 comunidades beneficiadas con proyectos productivos y (iv) la entrega de 4.768 toneladas de alimento para ganado.[545]

En relación a la salud y nutrición se reportaron en el año 2015: (i) una disminución el 21% en la mortalidad de niños menores de 5 años, en comparación al 2012; (ii) el nacimiento del programa de atención integral en salud y nutrición con enfoque comunitario en La Guajira ; (iii) los 17 equipos extramurales focalizaron 9.684 familias, atendieron a 8.200 niños menores de 5 años, de los cuales 296 fueron identificados con diagnóstico de desnutrición aguda; (iv) 867 mujeres gestantes recibieron atención prenatal, (v) se habilitó la primera fase de la línea de atención a la desnutrición; (vi) se realizó la primera etapa de la microfocalización del ICBF en Maicao, Uribia y Manaure y (v) se adelantó la operación del Programa de Alimentación Escolar.[546]

Posteriormente, respecto las acciones realizadas por la Alianza en el 2016, se observaron, entre otros resultados, los siguientes:

En relación al suministro de agua: (i) la entrega de 183.187.614 litros de agua por la UNGRD, (ii) se asignó un monto de $17.000 millones para cofinanciar el "*Sistema De Respaldo Por Pozos Profundos Para El Abastecimiento Del Acueducto El Municipio De Riohacha, Fase I SENA-Batallón*"; (iii) la rehabilitación y optimización de 11 sistemas de abastecimiento de agua dentro del "*Proyecto De Atención De La Emergencia Por El Desabastecimiento De*

[543] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 508.
[544] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 510.
[545] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 510 - 511.
[546] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 511 - 513.

Agua De Las Comunidades Indígenas Rurales En El Municipio De Uribia Del Departamento De La Guajira "; (iv) la financiación de obras del Sistema de acueducto y alcantarillado para el corregimiento de Paraguachón municipio de Maicao, La Guajira; (v) implementación del piloto de abastecimiento sostenible de agua mediante el sistema de pilas públicas; (vi) la instalación de sistema de desalinización y tratamiento de agua potable del pozo de Siapana-Uribia; (vii) entrega de 105 tanques con capacidad de 10.000 y 5.000 litros; y (viii) entrega de centro de acopio el 22 de septiembre de 2016 por parte de la UCGRD, en el corregimiento de Puerto estrella, Uribia.[547]

En relación a la Seguridad Alimentaria, para el 2016 se reportaron: (i) 10.000 familias beneficiadas con los proyectos ReSA e IRACA; (ii) 12 soluciones integrales, (iii) 33 proyectos productivos y (iv) el proyecto de construir 2.000 proyectos de hortofruticultura.[548]

En relación a la Salud, para el 2016: (i) los 17 equipos extramurales atendieron a 12.219 niños menores de 5 años, de los cuales fueron identificados 318 con desnutrición aguda moderada o severa, logrando que a la fecha de presentación del informe, se recuperaran 258; (ii) se realizó el pre diseño para la implementación del MIAS: Modelo Integral de Atención en Salud, destinando recursos por $120 millones; (iii) se consolidó la línea nacional de atención a la desnutrición infantil, reportando 780 casos para el departamento de La Guajira en el 2016; (iv) la inclusión del evento de la desnutrición en el sistema nacional de vigilancia en salud pública SIVIGILA y (v) la conformación del programa territorial de reorganización, rediseño y modernización de las redes de ESE (documento red) que tiene como finalidad la depuración de EPS en el departamento y la recuperación de la red pública hospitalaria.[549]

En relación a la Atención a los niños, niñas y adolescentes se reportaron por el ICBF: (i) el funcionamiento de 11 unidades móviles que atendieron a 27.331 personas en las zonas rurales; (ii) la existencia de más de 84.0000 cupos para la atención de niños menores de 5 años en todo el departamento; (iii) el pilotaje del Modelo Propio e Intercultural De Atención; (iv) el diseño de la Estrategia De Recuperación Nutricional "*Modalidad Mixta. 1000 Días Para Cambiar El Mundo*", que atiene nutricionalmente a madres gestantes y niños menores de 5 años; (v) la implementación de 4 centros de recuperación nutricional – CNR; (vi) 4.250 cupos dentro del programa Generaciones con Bienestar; (vi) 1.750 familias beneficiaria del proyecto Familias con Bienestar y (vii) la creación de nuevo Centro Zonal del ICBF en Nazareth, Uribia.[550]

Dentro de su intervención, la Presidencia presentó información aportada por el Ministerio de Educación Nacional; en donde afirma haber una destinación

[547] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 514 – 515.
[548] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 515.
[549] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 515-519.
[550] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 520 - 521.

presupuestaria del $43.139.937.776, de diferentes fuentes de financiación, con la finalidad de garantizar la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), durante todo el año 2016. Reportó la entrega total de 239.642 raciones contratadas y entregadas en 93 instalaciones educativas del departamento. [551]

2.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

Como entidad de articulación estatal, encargada de coordinar el seguimiento a la implementación de las medidas cautelares que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decretó al Estado, reportó la Cancillería, las acciones adelantadas en el marco de la Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira , en tanto se ha configurado como la estrategia mediante la cual "*se busca articular las intervenciones de las diferentes entidades del Gobierno Nacional, con miras a desarrollar soluciones de agua, salud y nutrición en la zona rural de la Ala Guajira, a corto, mediano y largo plazo*".[552]

Remitió copia de la nota diplomática S-GSORO-16-066883 de fecha 25 de julio de 2016, mediante la cual actualizó la información relativa a los avances alcanzados en el marco de las estrategias reportadas a la Comisión Interamericana dentro del trámite de las medidas cautelares en cuestión. El informe presenta los resultados enunciados en el acápite 1.1 del presente anexo, en informe presentado por la Presidencia de la República.

2.3. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

El Departamento Nacional de Planeación reportó los proyectos de inversión a cargo del Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2013 a 2016, así como los proyectos con cargo a los presupuestos bienales 2013-2014 y 2015-2016 del Sistema General de Regalías, remitiendo copia digital de los informes del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE).

En relación a la negociación de Contratos Plan para el Departamento de La Guajira , el DNP en coordinación con la Dirección de áreas estratégicas de la Presidencia que lidera la Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira, manifestó que "*se encuentra atendiendo las órdenes dispuestas por la Honorable Corte Constitucional a través (sic) la formulación de un documento CONPES de Contrato Plan, cuyo fin es articular esfuerzos institucionales de los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal para definir la política pública para el territorio*".[553]

Adujo la entidad que el uso de un documento CONPES de Contrato Plan para abordar la política sectorial del departamento de La Guajira es deseable, en la medida en que se constituye como una herramienta de planeación de territorio

[551] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 522 – 525.
[552] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1120.
[553] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1135.

y de gobernanza multinivel que se concreta en una cuerdo marco de voluntades de carácter estratégico entre la Nación y las entidades territoriales. Manifestó que esta herramienta "*contiene los arreglos programáticos y de desempeño definidos entre las partes para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial que contemplan la concurrencia de esfuerzos de inversión nacional y territorial*"[554].

En virtud a lo anterior, declaró la entidad que la solicitud de suscripción de Contrato Plan del departamento de La Guajira se hizo el 12 de octubre de 2015, junto con una matriz de proyectos preliminar.

Declaró que el Grupo de Contratos Plan se encuentra avanzando en la consolidación de la información de diagnóstico territorial en los sectores de salud, alimentación y agua potable y saneamiento básico con un enfoque territorial y poblacional; pues es necesario establecer las causas de mortalidad infantil por rango poblacional; identificar las fuentes de información que permitan caracterizar el territorio en cuanto la disponibilidad de alimentos, así como identificar la situación de oferta hídrica superficial y subterránea para plantear un esquema de prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado.[555]

2.4. Ministerio de Salud y de Protección Social

2.4.1. Primera Comunicación

El Ministerio de Salud y de Protección Social, el 23 de noviembre de 2016, envió el informe de los Resultados obtenidos, respecto a las acciones realizadas en el 2015, bajo los siguientes términos:

> "En el marco del programa de atención integral en salud y Nutrición con enfoque comunitario para el departamento de La Guajira , cuyo objetivo general se orienta a desarrollar las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad a la población en condición de vulnerabilidad (mujeres gestantes, niñas y niños menores de cinco años de edad y sus familias) de las zonas rurales dispersas de los municipios de Riohacha , Maicao, Manaure y Uribia de ese departamento, se obtuvo los siguientes resultados:
>
> Atención en salud a un total de 9.684 familias y dentro de estas se atendieron a 867 gestantes y 8.200 niños y niñas menores de 5 años, de este grupo 286 se identificaron con desnutrición aguda moderada o severa, razón por la cual recibieron el respectivo tratamiento terapéutico en la comunidad. Estos niños recuperaron su estado nutricional y solo 10 requirieron remisión al ámbito intrahospitalaria, para recibir el tratamiento de las patologías agregadas. Dichas acciones

[554] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1135.
[555] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1136.

> permitieron la reducción de la prevalecía de desnutrición aguda de 3,4% a 2,6 %, entre julio a diciembre de 2015"[556]

Adujo que, las acciones en salud fueron logradas a través de la contratación realizada por la Empresas Sociales del Estado ESE de Manaure, Uribia, Nazaret, Riohacha y Maicao de 17 equipos extramurales de Salud, la cual fue apoyada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante transferencia de recursos al Departamento de La Guajira, a través de la Resolución 1092 del 2015, como apoyo al estado de emergencia en ese departamento.

Manifestó que, para el 2016 en el marco del programa de Atención Integral en Salud y Nutrición con enfoque comunitario, "*con corte al 31 de octubre, se han atendido a través de equipos extramurales 12.219 niños y niñas menores de 5 años, de los cuales 318 fueron identificados con desnutrición aguda moderada severa y han sido tratados conforme a los lineamientos de atención a la desnutrición aguda expedidos por este ministerio, logrando a la fecha 258 niños y niñas se recuperen. Los demás niños y niñas siguen siendo tratados*".[557]

Así mismo, el Ministerio de Salud y Protección social, indicó que para el 2017 "*continuará avanzando en la implementación del Modelo Integral de atención en Salud MIAS en el departamento de La Guajira , en cuyo marco estratégico se abordaran Rutas integrales de Atención en Salud – RIAS para la promoción y mantenimiento de la Salud y para la gestión y atención de grupos de riesgo o eventos específicos, entre los que se priorizo la RIA a la desnutrición aguda en niños menores de 5 años, incluyendo la continuidad de la implementación del programa de Atención Integral en Salud y Nutrición con enfoque comunitario, liderado por la Entidad Territorial, en articulación con Entidades Administradoras de Planes de Beneficios EAPB y el Ministerio de Salud y protección social*".[558]

Por otra parte, el Ministerio de Salud y de Protección Social envió Informe de Seguimiento al Plan Nacional de Seguridad alimentaria y nutricional PNSAN 2012 – 2019, en el cual, la CISAN hace seguimiento al cumplimiento de las acciones establecidas en el plan: centraliza, organiza y provee información oportuna, pertinente y confiable sobre el avance de las estrategias, políticas, proyectos y programas enmarcados en el PNSAN.

Además, buscó también desarrollar y apoyar análisis y recomendaciones a los procesos de diseño y gestión de las intervenciones en SAN. Este documento es la versión ejecutiva del primer informe de avance SSyE del PNSAN, en el cual se presentaron los resultados de seguimiento, con las siguientes recomendaciones:

---

[556] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 546
[557] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 547
[558] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 548

"El desarrollo de programas de asistencia alimentaria, transferencias condicionadas, atención de desastre y de intervención especifica en población desplazada, seguramente han contribuido a los avances observados en reducción de la pobreza y la miseria, así como del hambre y la desnutrición misma. Sin embargo, de forma paralela y de manera articulada a esto, se deben también enfatizar y ahondar las acciones que generen capacidades en las poblaciones vulnerables, promover programas para la vinculación productiva y laboral sostenible , y que cuente con mayores herramientas para la selección de alimentos que garanticen una alimentación de cálida , equilibrada y saludable.

Aunque se ha venido avanzado y consolidado instancias y acciones intersectoriales en SAN, los desafíos en un abordaje multidimensional y transectorial aún son grandes. Dados todos los determinantes estructurales e intermedios que afecten la malnutrición, se requiere de acción entre el orden nacional, departamental y municipal.

Así mismo, se hace, se hace necesario profundizar tal y como lo establece el PNSAN, en el "establecimiento y fomento de normas que viabilicen la conformación de alianzas entre el Estado y diferentes grupos sociales en planes y proyectos de SAN", así como la "conformación y desarrollo de alianza, que conlleven a pactos y acuerdos" orientados a enfrentar las problemáticas en torno a la SAN.

En cuanto a la construcción y desarrollo de la institucionalidad para la SAN, a pesar de los avances en el establecimiento de mecanismos de articulación intersectorial, aún están por desarrollarse estrategias establecidas en el PNSAN como son la promoción e incentivo al desarrollo de instrumentos financieros comunes dirigidos a grupos vulnerables y la armonización de los objetivos de la SAN a través de planes institucionales dentro de cada entidad entidades la CISAN con sus políticas sectoriales."[559]

Entidades prestadoras de salud (PS-I)

IPS –I Sol Wayúu, dando contestación al requerimiento del Ministerio de Salud y Protección Social, indicó que como institución Prestadora de Salud indígena no tienen responsabilidad alguna de los hechos aducidos en la Acción de Tutela T-5.697.370, *"Nuestra entidad a IPS-I presta servicios integrales de salud de acuerdo a lo autorizado por la promotora de Salud dentro de un modelo intercultural que responden a las necesidades tanto de los pueblos indígenas como demás grupos sociales, teniendo en cuenta sus cosmovisiones, adecuando las políticas de salud pública en concordancia con los diferentes usos y costumbres, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad cultural, el equilibrio con el cosmos y mejoramiento por las condiciones de vida ".*[560]

[559] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 567
[560] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 587

A su vez, Anas Wayuu EPS-I manifestó que "*la desnutrición como origen de muerte de menores indígenas wayuu, tiene sus causas multisectoriales, entre los que prima la falta de intervención efectiva de los determinantes sociales intermedios, que refuerzan la situación precaria en la que se encuentran los indígenas Wayuu en La Guajira; agravada con la crisis del vecino país de Venezuela que agudizo la situación de vulnerabilidad frente a la adquisición y provisión de alimentos para el Departamento de La Guajira en especial para los municipios de Uribia, Maicao y Manaure por parte de la comunidad wayuu."*[561]

Pese a lo anterior, "*la empresa garantiza su acceso a los servicios de salud de baja complejidad a través de su red prestadora en los municipios de residencia Maicao, Uribia, Manaure, Riohacha Albania, Barrancas*".[562]

2.4.2. Segunda comunicación

En respuesta a la prueba solicitada mediante oficio OPTB1117-16 allegado el 13 de enero de 2017, en la que requirieron a las EPS Indígenas y a las IPS Indígenas domiciliadas en el Departamento de La Guajira, para que se pronunciaran sobre los hechos que dieron lugar a la acción de tutela, de las cuales se recibieron 8 respuestas adicionales de las IPS Indígenas y 2 EPS Indígenas.

2.4.2.1. IPS – I

a) Centro Integral de Salud IPSI - CID Salud

Los Resultados obtenidos de las acciones realizadas del 2015, por el Centro Integral de Salud IPSI - CID Salud, para la disminución de la morbi-mortalidad de la Desnutrición en el municipio de Riohacha, se obtuvieron:

> "842 atenciones con nutricionista, los cuales fueron diagnosticados 317 pacientes con riesgo de Desnutrición protecalorica leve, 198 Desnutrición Protecalorica moderada y 47 casos de desnutrición protecalorica severa (estos diagnósticos no estaban relacionados con la resolución 5406 debido a que esta no estaba socializada por este tiempo), A estos usuarios se les realizó seguimiento al tratamiento y su recuperación nutricional, por lo tanto no tuvieron mortalidad esos casos.
>
> Durante el año realizamos 22 penetraciones a comunidades indígenas donde se realizaron consultas de morbilidad y consultas de promoción y prevención, realizando búsqueda activa de casos de enfermedades

[561] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 601
[562] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 603

de salud pública, además ofreciendo el servicio integral de la institución en compañía de la EPS"[563]

Avances de las acciones y resultados obtenidos en el 2016:

- "Capacitación del personal médico en el cual se obtuvo adherencia al protocolo y manejo de la enfermedad.

- Socialización de ruta integral para la atención de la desnutrición en los niños menores de 5 años a todos los empleados asistenciales en la institución.
- Plantear ante la EPS el pago de jornadas de salud extramural, ya que no son pagadas a la IPS.

- Búsqueda activa de algunos usuarios insistentes a los seguimientos de control por la DNT […]".[564]

Acciones proyectadas en 2017, lograr fortalecer los lineamientos del DNT, responsabilidades de las IPS, mejorar la contratación con la EPS donde se refleja el costo adicional que conlleva a tener un equipo extramural.

b) Anasu Ainwa Ipsi

Indicó que una mayoría de los usuarios, pertenecen a la etnia wayuu y "*viven una crisis humanitaria de enormes repercusiones sociales, ya que en la situación encaja en dicha definición , como la situación que amenaza la salud, la seguridad o el bienestar de una comunidad o grupos de personas de un país o una región, que puede ser causada por factores políticos, ambientales o por la no satisfacción de sus necesidades básicas, que lo debilitan hasta el punto de precisar ayuda y cooperación internacional que satisfaga sus necesidades de hambre, infraestructura, educación , etc*".[565]

"[D]e acuerdo con el Rol que desempeñaron en el SGSSSS, estaremos prestos, como siempre a recibir directrices que nos indiquen las autoridades judiciales tanto como los alimentos del Ministerio de respectivo ramo y demás autoridades públicas en materia de atención a la salud y protección de la vida de niños y niñas wayuu".[566]

c) Unidad Médica Wayúu Anouta Wakuaipa IPSI

Informaron que la IPSI, realizó las siguientes actuaciones "*cambio de equipos biomédicos, salida de equipos extramurales, contratación de vehículos para*

[563] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2187
[564] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2187
[565] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2191
[566] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2191

la búsqueda de los pacientes que por dificultades económicas no pueden salir de las rancherías, capacitaciones permanentes y evaluaciones".[567]

d) Asukulaa Anaa Ipsi

En atención a la solicitud, informaron que para la vigencia del 2015, la IPS Asukulaa Anaa, atendió programas de crecimiento y desarrollo mediante acciones extramurales en los cuales:

> "516 niños y niñas fueron remitidos a valoración por nutrición y pediatría, con diagnósticos de ajo peso 24, desnutrición proteico – calórica 39, de los cuales ninguno se les solicito tratamiento la formula terapéutica por parte de los especialistas, continuando su atención por medicina general en sus controles de crecimiento y desarrollo.
>
> Para el año 2016, se han atendido un total de 928 niños, de los cuales fueron remitidos a valoración pediátrica y Nutrición con diagnóstico de desnutrición proteico- calórica por medicina general un total de 60".[568]

e) Eiteraa Jawaapia Ips

Manifestó que "*hemos venido desarrollando en nuestra labor de prestación de servicio de salud y adopción de lineamientos técnicos para la atención integral de los niños y niñas menores de 5 años en estado de desnutrición de la resolución 5406 de 2015 (capacitaciones y seguimientos de ruta)y de las actividades de bienestar social ejecutados para mejorar la condición de vida de la población wayuu*".[569]

f) A-Inmajaa Wayúu Ipsi

Indicó que en lo que respecta a la implementación de acciones de Recuperación Nutricional con Enfoque Comunitario:

> "nuestro alcance se limita a las obligaciones contractuales adquiridas por la EPS, en lo que concierne al POS de primer nivel de atención ambulatoria, que incluye el programa de prevención de la enfermedad y promoción de la salud definido por la Resolución 0412 del 2000 […]
>
> la situación fáctica que sustenta las pretensiones de la tutela, se puede sintetizar para el caso de las IPSI Indígenas, de la siguiente manera ; el valor de la UPC contratada para nuestro caso es insuficiente para garantizar acciones de atención en salud y Recuperación Nutricional a

[567] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2192
[568] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2193
[569] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2194

> todas las comunidades , y cobertura 100 % optima a las zonas rurales , ya que estas acciones demandan costos elevados en su operación por el tipo de transporte que se debe utilizar, el equipo de transporte que se debe utilizar, el costo del equipo de profesionales interdisciplinarios, herramientas optimas de medición […]
>
> Los cuales no son pagados por las EPS a los prestadores, quedando de presente que mientras no exista una UPC diferencial para atender los requerimientos de salud de la población indígena asentada en los territorios indígenas es posible disminuir los indicadores negativos".[570]

Asimismo indicaron: "*consideramos respetuosamente , que con los hechos trascendentales que han ocurrido , en el Departamento de La Guajira y la continua muerte de niños wayuu a causa de hambre , ha faltado por parte del Gobierno Nacional, la implementación de medidas excepcionales y de urgencia, que den respuesta y solución de fondo a estos lamentables acontecimientos .*"[571]

g) Erejeeria Wayúu Ipsi

Con Fundamento en las directrices del Ministerio de Salud y la Protección Social, la IPSI Erejeeria Wayúu indicó que:

> "se han programado actividades propias de la IPSI, con acciones intramural y extramural, se focalizan niños en riesgos y desnutridos y se enrutan, según los delineamientos de la Resolución 005 del Ministerio de Salud. Actividades que se realizan dentro de la institución en consulta, en los programas de Crecimiento y Desarrollo, y Nutrición, como brigadas que se realizan a las comunidades teniendo en cuenta los parámetros Antropomédicos de los indicadores establecidos por el ministerio a través de la Resolución 4605 del 2016 […]
>
> Es importante recordar al Ministerio de Salud: que los compromisos adquiridos e incumplidos por el Gobierno, como resultado de las tutelas anterior, se llevaron CIDH, por violación de los derechos humanos, de los menores wayuu. La entidad internacional, considera que los indígenas : " se encuentran en riesgo debido a la presunta falta de agua potable y el estado de desnutrición de niñas y niños de la comunidad " El Gobierno no ha dado cumplimiento de manera efectiva con la urgencia requerida a las medidas cautelares dictadas por CIDH, en otros sectores del departamento los niños siguen muriendo y los indígenas no ven por ningún lado soluciones de la zona afectada, las acciones para proveer de agua potable y otros servicios esenciales a los indígenas wayuu de La Guajira Colombiana".[572]

---

[570] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2196
[571] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2197
[572] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2198

h) Ezeq- Salud I.P.S.I.

La I.P.S.I. Ezeq- Salud manifestó que:

> "En esta institución se prestan los Servicios de baja complejidad en salud a la población afiliada al régimen subsidiado en salud con cobertura de acuerdo a contratos de prestación de servicios celebrados con distintas E.P.S.
>
> Actualmente la cobertura poblacional de la Institución asciende a 16.916 afiliados, conformados por indígenas y no indígenas, con una población infantil de 1.696, (discriminados por EPS así: Comparta 1130, Dusakawi 240, Salud Vida 326) dentro de los cuales no se han obtenido reportes de muertes por desnutrición u otras causas.
>
> Atendiendo a las necesidades de esta población "se insistió mediante múltiples solicitudes ante la Secretaria de Salud del Departamento hasta obtener la cantidad de 380 formulas terapéuticas, agotada la cantidad suministrada, no fue posible el suministró de nuevas unidades por parte d la autoridad departamental para continuar reforzando el estado de salud nutricional de estos niños"[573]

En el desarrollo de la Actividad Extramural durante el semestre 2016, I.P.S.I. Ezeq- Salud Indicó "*se visitaron 147 comunidades en las cuales se les ha brindado la atención en salud a un total de niños y niñas menores de 10 años*".[574]

Entre las patologías encontradas en zona rural del municipio de Riohacha en el años 2016, se pudo demostrar que "*de acuerdo con las valoraciones realizadas por el medico se encontraron 183 patologías, las cuales fueron diagnosticadas y tratadas, haciendo entrega inmediata y oportuna del tratamiento según su patología diagnosticada por el equipo extramural*".[575]

2.4.2.2. EPS-I

a) Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y La Guajira – Dusakawi E.P.S.I.

De acuerdo a la solicitud de información acerca de la implementación de los lineamientos Técnicos para la atención integral de las niñas y los niños menores de cinco (5) años con Desnutrición aguda relacionados, Dusakawi E.P.S.I. Comunicó que:

> "ha venido presentando los servicios de salud en beneficio a la población indígena, ofreciendo sus servicios en los departamentos de

[573] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2200
[574] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2201
[575] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2202

> La Guajira, garantizando una prestación de servicio acorde con las características socioculturales de cada pueblo, contribuyendo a fortalecer el saber y los planes de vida propios, los recursos y autonomía de los pueblos indígenas en sus territorios.
>
> En los Últimos años la problemática de desnutrición en la población indígena, que representan la mayoría de la población afiliada a Dusakawi E.P.S.I. , se ha venido incrementando, necesidades y responsabilidad compartidas con demás instituciones comprometidas tal es el caso de La Guajira en donde 53 % de los casos diagnosticados con desnutrición corresponden a estos municipios priorizados como Manaure, Maicao, Riohacha " [576]

Por lo anterior, la Institución ha fortalecido las acciones relacionadas al (i) Fortalecimiento de las estrategias de atención extramural, (ii) Disponibilidad y capacidad resolutiva de la Red prestadora de servicios para la atención de la DNT aguda, (iii) Mejoramiento de Recurso Humano de las Instituciones para los Municipios Priorizados, (iv) Fortalecimiento de la accesibilidad para mejoramiento de la calidad del servicio de los menores con los medios de transporte extramural y acompañamiento de los agentes de salud en estos municipios, (v) prestación de modelo de abordaje a la desnutrición en La Guajira, (vi) Seguimiento a las acciones completarías en seguridad alimentaria y nutricional con otros sectores.

Señaló que siendo la desnutrición la razón por la cual "*nos vemos comprometidos como entidad en la implementación de un sistema de búsqueda o captación mediante el proceso de visita a las comunidades, concertación con las autoridades y familias o cuidadores que permiten en primera instancia el paso para abordar esta población, teniendo en cuenta que el indígena no accede a los servicios de salud tan fácilmente por las múltiples situaciones culturales*".[577]

b) Asociación Indígena del Cauca – AIC EPS-I

Respecto a las acciones y estrategias de detección o identificación de casos de niñas y niños menores de cinco años con cuadro de desnutrición o riesgo por bajo peso para la talla. La AIC EPS-I , en coordinación con la IPSI Minga, encargada de la ejecución del proyecto de salud Indígena (atención diferencial de salud) – creó una estrategia llamada Tejedores de la vida Wayúu, *"con el objetivo de Contribuir en la recuperación nutricional de la población infantil Wayúu, donde se realizan diferentes tareas como ser: demanda inducida(remisión a todo niño con riesgo o estado de desnutrición) e inscripción y seguimiento al despertar de las semillas, se realizan barridos por toda la comunidad, pero debido al medio ambiente adverso dificulta las actividades programadas y la migración de la comunidad en busca de mejor ingreso*

[576] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2868
[577] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2868

económico y calidad de vida nos dificulta las visitas programadas por el promotor o equipo extramural . "[578]

Como medida estratégica la Asociación Indígena del Cauca – AIC EPS-I Indicó que "*se incorporó al programa de salud Indígena, el equipo extramural, conformado por médico general, psicología, nutrición, enfermera jefe ;como principal función realizar el seguimiento de los niños en riesgo y estado de desnutrición, pero por las adversidades medio ambientales y migración constante de las familias Wayúu dificulta el trabajo y seguimiento del equipo, se anexa seguimiento de promotores y equipo extramural además el acompañamiento familiar* ".[579]

2.4.3. Tercera Comunicación

El Ministerio de Salud y Protección Social, envió Informe de Gestión de fecha 28 de febrero de 2017, en el cual indicó los requisitos que debe cumplir una comunidad indígena para ser beneficiaria de sus programas y si el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social hace concertaciones.

Por lo anterior, se informó que el Gobierno Nacional a través de Prosperidad Social se encuentra adelantando en los Municipios de Uribia, Manaure y Maicao del Departamento de La Guajira, *"la Estrategia Integral de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Agua, que beneficia a 28 comunidades mediante la ejecución del convenio 046 de 2014, celebrado entre la Fundación Panamericana para el Desarrollo FUPAD y El Departamento para la Prosperidad Social."*[580] En el marco de esto, se atendió a 16 comunidades, 9 en el Municipio de Manaure y 7 en el Municipio de Uribia (convenio que se encuentra en liquidación.

Informó que los requisitos que debe cumplir la comunidad indígena para ser beneficiaria de sus programas son los siguientes:

> "1. Contar con Centro Etnicoeducativo, 2. No contar con una solución de agua para el consumo, 3. Que estas comunidades no se encuentren entre ellas en ningún tipo de conflicto humano, 4. Puntos centrales que permitieran acceso al agua a varias comunidades. 5. En cada intervención se realizó el proceso de focalización en compañía de las administraciones municipales de Uribia, Manaure y Maicao, además los profesionales sociales contratados por el operador son Wayúu y manejan la lengua Wayunaiqui, realizando en cada una de las comunidades priorizadas concertaciones en compañía del Ministerio del Interior, autoridades tradicionales beneficiarias, comunidad beneficiaria, Representante del Municipio, el operador y representantes de la Prosperidad Social, de estas concertaciones

[578] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2876
[579] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2878
[580] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2906

reposan actas y archivos fotográficos, los cuales se encuentran debidamente remitidos al Ministerio del Interior.

Prosperidad Social no hace intervención alguna en el Departamento de La Guajira, sin concertación previa con las comunidades. A la fecha hemos llegado con los programas RESA, IRACA e INFRAESTRUCTURA y para cada uno de ellos cuenta con el requisito de la concertación realizado tal y como consta en las actas suscritas por los representantes y prosperidad social".[581]

2.5. Ministerio de Vivienda: Viceministerio De Agua Potable y Saneamiento Básico

En respuesta a la prueba solicitada mediante oficio OPTB 1131/16 de la inspección Judicial de Casa Azul en el Municipio de Manaure, el 2 de Marzo de 2017, el Viceministro de Agua Potable y Saneamiento Básico, indicó que en el marco del proceso de estructuración del esquema de suministro de agua potable para las zonas rurales de los municipios de Uribia, Manaure y Riohacha, definió los siguientes criterios para la selección de puntos donde se implementaran proyectos:

- Disponibilidad de Información georreferenciada de la distribución de la población en el territorio.

- Disponibilidad de Información de calidad y cantidad de agua de pozos profundos existentes.

- Disponibilidad de estudios y diseños para la construcción de pozos para abastecimiento de agua en zonas rurales (Corpoguajira o entidades territoriales).

- Socialización y acuerdos con la Mesa de Concertación Wayúu.

2.6. Ministerio de Educación

En atención a los requerimientos de información de la Inspección Judicial realizada a la comunidad Zucaramana, el Ministerio de Educación envió informe indicando qué acciones desde el Gobierno Nacional, Departamental o Municipal se realizaron para el proceso de tránsito desde la Educación Inicial a la Educación Formal y qué articulación ha tenido el Ministerio de Educación Nacional con el ICBF para el tránsito entre la Educación Inicial y la Educación Formal.

Por lo anterior, el Ministerio de Educación ha evidenciado que las transiciones que mayor impacto tienen son "Al momento de ingresar los niños y las niñas a la educación inicial, las que suceden cuando las niñas y los niños ingresan a la

[581] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2906

educación formal, las transiciones que suceden cuando los niños y las niñas se encuentran en la educación formal".[582]

En el anterior contexto, el Ministerio de Educación Nacional brinda lineamientos de política para que la ocurrencia de las transiciones sea intencionada y armónica con el fin de *"potenciar el desarrollo integral de la primera infancia, mejorar la calidad de las interacciones entre los adultos y los niños, y con esto la calidad del proceso educativo pedagógico y garantizar la continuidad y permanencia de las niñas y niños en el sistema educativo (continuidades pedagógicas y mejores procesos de matrícula"*.[583]

Corolario a lo anterior, la Dirección de Primera Infancia del Ministerio de Educación Nacional diseñó, en vigencia 2015, la estrategia "¡Todos Listos!", en el cual se enmarca la guía de orientaciones para la promoción de transiciones armónicas en el entorno educativo de los 0-7 años, utilizando criterios para focalizar entidades territoriales certificadas en educación para la implementación de ¡Todos Listos!, como: *"El Compromiso con la Educación Inicial, Alertas en los índices de deserción en grado transición y primero, Alertas en los índices de repitencia en primero de primaria"*.[584] Afirmó que esta estrategia que solo fue implementada en el Municipio de Maicao.

Ahora, como parte de la revisión citada dentro del proceso de implementación de la estrategia Ruta de Transito Armónico, se coordinó entre el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), "*se socializó durante el año 2016 a los líderes de cobertura de la Secretaria de Educación en encuentros regionales; para el departamento de La Guajira y sus entidades territoriales certificadas en educación , el encuentro se realizó en Cartagena el 6 de octubre de 2016*".[585]

Finalmente el Ministerio de Educación Nacional firmó convenio con el ICBF, para aunar esfuerzos técnicos y administrativos *"para la implementación del servicio de atención integral a la primera infancia en el grado de transición en entidades territoriales certificadas en educación y para el fortalecimiento de las prácticas pedagógicas en los hogares comunitarios de bienestar"*.[586]

2.7. Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad para las Victimas

La Dirección de asuntos Étnicos de la unidad para las víctimas, recibió copia en el que junto a otros firmantes, "*manifiestan no haber recibido ayuda humanitaria en el marco del retorno a la comunidad indígena Wayúu de Alitayen, corregimiento El Pájaro dentro del resguardo Alta y Media Guajira.*

[582] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2910
[583] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2910
[584] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2910
[585] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2910
[586] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2910-2911

Así mismo, refieren carecer de agua potable y proyectos productivos para la subsistencia de 111 familias que se relacionan".[587] Por lo anterior, "*en la más reciente disposición , la circular interna de la unidad para las victimas No. 003 de 20 de octubre de 2015, establece los procedimientos para dar trámite a la solicitud d ayuda humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado así como los procedimientos para identificar carencias de cara a la medición de la subsistencia mínima*". [588] Según informe Dirección de asuntos Étnicos de la unidad Para las victimas "*se determinó que un total de un 819 personas cruzadas por medio de los listados censales que ustedes remitieron, pertenecientes a las comunidades de Altayen, Calabacito, Lamalet I, Uriakat II, Las Americas, Kustema, Lounay, Walerumana, Tapuaja, Churupa y Kousimana, solo se encontraron 19 personas incluidas en el Registro Único de víctimas y solo 6 han recibido ayuda humanitaria*".[589]

Finalmente en atención al bajo número de las personas incluidas en el RUV, conviene recordar que el primer paso para que sea reconocida la condición de víctima o cualquier otro hecho victimizante, debe ser conforme a lo establecido por la Ley 1448 y el Decreto Ley 4633 de 2011.

2.8. Dirección de Asuntos indígenas Rom y Minorías

En atención a la solicitud allegada Soliwou Laulayu, resguardo ubicado en la jurisdicción del Municipio de Riohacha del departamento de La Guajira, se adujo que *"en igual sentido informo la reunión en las instalaciones de la Agencia Nacional de Tierras, el día 7 de julio de 2016, por medio del cual se dejó el precedente frente a la solicitud respecto al proceso de constitución del resguardo en mención"*.[590]

2.9. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Primera Comunicación

El ICBF informó, que realizó proceso puntual de micro-focalización entre el año 2014 y 2015, en la zona rural de los municipios de Uribia, Manaure y Maicao, con el fin de avanzar la caracterización de las familias del departamento de forma articulada y con enfoque diferencial las políticas, programas y servicios de atención a la población más vulnerable, lo que constituye una aproximación a la población Wayúu, sus condiciones de vida y su situación nacional a partir de:

a) Participación voluntaria de las comunidades

[587] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3055
[588] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3055
[589] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3055
[590] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3060

b) Consentimiento y autorización expresado las autoridades tradicionales (reconocidas como tales por la comunidad de cada ranchería).

c) Inversión $8.157.044.650, la microfo-focalizacion se realizó en dos fases: la primera se llevó a cabo entre noviembre 2014 y febrero de 2015, y la segunda inicio en junio y concluyó en diciembre de 2015.

d) Permitió geo-referenciar; identificar las condiciones de salud y nutrición de los niños, niñas , adolescentes , mujeres gestantes y en periodo de lactancia, cobertura de servicios públicos , acceso a fuentes de agua y sistemas de almacenamiento y disponibilidad de alimentos y determinar, y remisión según ruta de atención a las diferentes entidades a nivel territorial.

Corolario a lo anterior, en el marco de la micro-focalización 2014 - 2015 realizado por el ICBF y en respuesta a la situación nutricional de la población infantil abordada por la alta guajira, *"se diseñó e implemento "la ruta integral para la atención a la desnutrición aguda en población menor de 5 años, en articulación del Ministerio de Salud y Protección Social que los identificadas con desnutrición aguda".*[591]

Del mismo modo, para mitigar la problemática de desnutrición de La Guajira, teniendo en cuenta las condiciones geográficas y dispersión de la población, y con el fin de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el ICBF *"Fortaleció la Estrategia de Recuperación Nutricional para la vigencia 2016, con el Fin de atender la población en el proceso de micro-focalización, así como aquella en vulnerabilidad nutricional. La estrategia de Recuperación Nutricional tiene como objetivo contribuir a mejorar y /o recuperar el estado nutricional de niños y niñas menores de cinco (5) años de edad, mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia, a través de acciones de atención y promoción de las buenas prácticas de salud y nutrición con la corresponsabilidad de la familia, la comunidad y las instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)".*[592]

2.10. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

2.10.1. Primera Comunicación

El Departamento Administrativo para La Prosperidad Social presentó el resultado obtenido con las acciones realizadas en el año 2015 con el programa Red de Seguridad Alimentaria, que tiene como objetivo principal mejorar el acceso y el consumo de los alimentos de las familias, mediante la producción de alimentos para el autoconsumo, la promoción de hábitos alimentarios saludables y el uso de alimentos y productos locales para contribuir con la

[591] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 631
[592] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 633

disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria en el país.

Sobre el 2015 el programa Red de Seguridad Alimentaria declaró que: "*se desarrolló en 15 municipios del departamento de La Guajira, con cobertura en de 12.170 hogares, específicamente en los municipios de la alta Guajira, con un balance de las actividades desarrolladas durante el 2015 con una cobertura de 4.880 hogares*".[593]

Adicionalmente, para el 2016 los 3.780 hogares vinculados en 2015 hacen parte de las 123 comunidades indígenas recibieron el 100 % de encuentros motivacionales, entregas de insumos 100% todas las familias, quienes recibieron, "*tanques de 250 lt, vajillas, filtros, delantales, cofias, abono orgánico, poli sombra, alambre de púa, pala, palín"*[594], entre otros.

2.10.2. Segunda Comunicación

El ICBF, mediante comunicación del 7 de marzo de 2017, incorporó las respuestas a los interrogantes realizados por la Honorable Corte Constitucional en el marco de las inspecciones judiciales y audiencias públicas realizadas los días 20, 21 y 22 de febrero de 2017. De la siguiente forma:

- ¿Por qué el ICBF no concerta el operador con las comunidades?

El ICBF manifestó que en materia de contratación de los servicios o programas de atención de la entidad, Decreto- Ley 2150 de 1995, proferido con base en facultades previstas en la Ley 190 del mismo año, conocido como estatuto anticorrupción en su artículo 122, "*estableció que para la prestación del servicio de bienes familiar se podrán celebrar directamente los contratos con entidades sin ánimo de lucro del sistema Nacional de Bienestar Familiar*".[595] Es por esto que el ICBF a través del contrato de aporte, contrata con las entidades sin ánimo de lucro que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, las cuales se obligan a garantizar la calidad y continuidad de la atención a los niños, las niñas los y las adolescentes y los integrantes de la familia por medio de programas representativos.

En ese sentido, corresponde al ICBF por mandato legal, la escogencia del operador que ejecutará los programas que implementa el instituto, "*siendo imposible que se deje esta facultad a las comunidades étnicas, entre otros aspectos, por el hecho de que estos programas no sólo van dirigidos a la población de primera infancia del territorio*", [596] teniendo en cuenta el enfoque diferencial.

---

[593] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 661
[594] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 662
[595] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4328.
[596] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4329.

Atendiendo a las necesidades de contratación afirmó que "*la concertación o la consulta previa no puede ser usada como un mecanismo para burlar, morigerar o menguar los requisitos que la Ley impone para la contratación, por tal razón si una comunidad o consejo comunitario desea presentarse como candidato a operador de los programas de primera infancia del ICBF, dicha comunidad o consejo debe cumplir estrictamente los requisitos de contratación y los pliegos de condiciones del proceso*".[597]

Ahora bien, con respecto a la operación de los servicios de la modalidad propia manifestó que se puede contemplar por dos vías:

> a) "*La contratación directa en aquellos casos en los cuales no exista Banco Nacional de oferentes o existiendo, no se contempló alguna modalidad, municipio o zona o tipo de circunstancia especifica de prestación de servicio público de bienestar familiar, caso en el cual corresponderá a la dependencia o a la respectiva regional en la cual surja la necesidad*"[598] siempre y cuando cumpla con los requisitos legales.
>
> b) Como segunda opción, "*para la prestación del servicio público de bienestar familiar en territorios indígenas no habitados, y en territorios de población de raza Negra, Afrocolombiana, Raizal, Palenquera y Rom, se utilizara la modalidad de contratación que corresponda de conformidad a la Ley, sin que para ello requiera que el prestador del servicio, se encuentre habilitado en el Banco Nacional de Oferentes del ICBF*".[599]

Por otro lado, la Corte Constitucional manifestó que el ICBF no cuenta con los lineamientos claros para la implementación de las modalidades de atención, frente a lo cual la subdirectora de Operaciones para la atención de la Primera Infancia indicó que todo su manual operativo se encuentra publicado en la página Web del Instituto, y que por ende, toda la ciudadanía tiene acceso a los documentos respectivos. Frente a dicha explicación se preguntó:

- ¿Se encuentran los manuales redactados en el idioma wayúu?

El ICBF manifestó que las modalidades de educación inicial cuentan con unas condiciones establecidas de calidad bajo el liderazgo del Ministerio de Educación. Estas condiciones de calidad, en el componente Administrativo y de Gestión, establecen en el estándar 53 notas 3 y 4, en cuanto al reconocimiento del idioma Wayúu lo siguiente: Nota 3 "la documentación reconoce las formas e instrumentos que las comunidades proponen desde su lengua y cultura". [600] Nota 4 "*las Entidades Administradoras del servicio EAS*

---

[597] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4330.
[598] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4331
[599] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4331
[600] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4369

promoverán que los instrumentos y formatos de la modalidad estén en la lengua de las comunidades usuarias".[601]

- ¿Si la comunidad no tiene internet de qué otra forma pueden acceder a conocer los manuales?

Indicó que los manuales operativos "*se encuentran impresos tanto en los Centros Zonales como en la Dirección Regional de La Guajira. El instituto siempre está presto a poner a disposición de las comunidades y autoridades los manuales operativos*".[602]

- ¿Cuáles son los aspectos a concertar con las comunidades?

Adujo "*respecto a la atención integral a la primera infancia, en los planes de desarrollo 2010 – 2014 prosperidad para todos, las entidades del Estado participaron en la consulta previa con la comisión Consultiva de Alto nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y palenqueras, la Mesa permanente de concertación con los Pueblos y Organizadores Indígenas y la Comisión Nacional de diálogo con el pueblo Rom o Gitano, se hizo expreso el acuerdo de concertar la prestación del servicio con las comunidades étnicas*".[603]

En ese sentido, desde la Dirección de Primera Infancia del ICBF dentro de las acciones que desarrolla, contempla la implementación de servicios que garanticen una atención pertinente y de calidad a los grupos poblacionales pertenecientes a las comunidades étnicas, teniendo en cuenta: (i) la concertación es un espacio de dialogo, (ii) la concertación tiene como objetico principal llegar a acuerdos con las comunidades sobre los componentes de la atención, y (iii) la concertación es también un espacio ideal para reafirmar el principio de corresponsabilidad.

- ¿Qué resultados positivos y negativos han tenido estos procesos de concertación?

En 2016 y lo que va de 2017, el ICBF ha sostenido permanentes espacios de diálogos y concertación con las comunidades y autoridades étnicas de La Guajira.

Estos espacios de diálogo y concertación han tenido como principales aspectos positivos: *"(i) reafirmar el principio de corresponsabilidad con las comunidades, principio que refiere a la concurrencia de actores y acciones conducentes a la garantía de derechos de los niños y niñas; (ii) han sido escenarios propios parapara generar empoderamiento en las comunidades sobre los programas de primera infancia el ICBF, lo que abona terreno para*

[601] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4369
[602] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4369
[603] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4333

una veeduría comunitaria de la prestación del servicio con pertenencia y calidad; (iii) han generado los derroteros para la atención, pues los acuerdos a los que se llegan con las comunidades y sus autoridades en la fase de concertación del manual operativo de la modalidad, definen las características de la prestación del servicio". [604]

Por otro lado, dentro de los aspectos a mejorar de destaca: *"(i) la necesidad de que en estos espacios de diálogo y concertación se de prelación a la voz de las comunidades y sus autoridades y que no sean cooptados por personas ajenas al servicio con intereses en la contratación u otros intereses; (ii) mejorar los canales y vías de convocatoria para garantizar que a dichos espacios acudan el mayor número posible de autoridades y miembros de las comunidades*."[605]

- ¿Cómo se realiza el proceso de supervisión a la operación de los servicios de las modalidades de La Guajira?

Siendo el objetivo principal realizar el control y el monitoreo permanente a las entidades Administradoras del Servicio (EAS) que prestan los servicios de atención integral a la primera infancia, estas se supervisan así: "*la supervisión de los contratos, por regla general se encuentran en cabeza de los coordinadores del centro zonal, estos a su vez cuentan con equipos de apoyo a la supervisión que encargan, entre otros asuntos, de la realización de visitas a las unidades de servicio y sedes administrativas de las Entidades Administradoras de Servicio, así como la realización de informes y reportes periódicos sobre el ejercicio*". [606]

- ¿Cómo se realiza la focalización de los beneficiarios de los servicios?

Entendiendo la focalización como el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos y población más pobre y vulnerable, definida en la Ley 715 de 2001. Esta priorización y selección de los beneficiarios se realiza teniendo en cuenta los siguientes criterios: (i) Víctimas de hechos violentos asociados al conflicto armado, Ley 1448 de 2001 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2001, (ii) egresados o usuarios de las modalidades de la Estrategia de recuperación Nutricional, (iii) quienes se encuentran en proceso administrativo de restablecimiento de derechos, (iv) pertenecientes a familias identificadas a través de la Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema, (v) remitidos por las entidades SNBF que se encuentren en situación de vulnerabilidad, (vi) pertenecientes a comunidades étnicas, (vii) con discapacidad, que cumple con al menos uno de los criterios de priorización, (viii) pertenecientes a los proyectos 100 mil viviendas y viviendas de interés prioritarios, y (ix) pertenecientes a hogares

[604] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4371
[605] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4371
[606] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4371

cuyo puntaje de Sisben sea igual o inferior a los nuevos puntos de corte definidos para Primera Infancia.[607]

- ¿Qué pasa desde el momento en que se contrata el operador, la ejecución del contrato y cierre del servicio?

Adujo que una vez se suscribe el contrato de aporte, durante su ejecución, el ICBF a través de los Centros Zonales brinda asistencia técnica a las EAS con el fin de que fortalezcan los componentes de la atención.

Así mismo, tanto para el inicio como para la ejecución y cierre del servicio, los Manuales Operativos de cada modalidad de atención señalan las actividades que deben ser realizadas por las Entidades Administradoras del Servicio –EAS-. En este sentido se encontró: (i) fase I concertación; (ii) fase II preparatoria, la cual involucra el desarrollo de actividades de aislamiento y (iii) fase III implementación del Servicio, que incluye las actividades relacionadas directamente con la prestación de la atención y su inicio. [608]

2.10.3. Tercera comunicación

Grupo de Trabajo Infraestructura Social.

Indicó mediante oficio de fecha 11 de octubre de 2016 que *"prosperidad social desarrolla actualmente en los municipios de Uribia, Manaure y Maicao estrategia integral de Seguridad Social Alimentaria, Nutrición y Agua, y que en el marco de la estrategia suscribió convenio interadministrativo No. 204 de 2016 con la Universidad nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – Fondo Nacional de gestión de riesgo UNGD.* […]".[609]

Finalmente es preciso indicar, "que en cuanto al abastecimiento de agua potable las comunidades rurales en La Guajira, puntualmente para el municipio de Manaure "*el gobierno nacional a través del ministerio de vivienda, ciudad y territorio- viceministerio de agua, formula la implementación de una estrategia para la distribución del agua potable a poblaciones indígenas rurales dispersas*".[610]

Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu del área de influencia inmediata de las salinas marítimas industriales de Manaure. Mediante oficio de 18 de febrero de 2016, solicitaron perforación de pozos profundos para comunidades indígenas wayuu – municipio de Manaure La Guajira a fin de "*dar por solucionado uno de los problemas más frecuentes que nos aqueja a diario de la falta de agua en esta zona, debido por el intenso*

[607] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4371
[608] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4372
[609] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3127
[610] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3127

verano que azota nuestra región, por causa de la crisis de la fuerte sequía efecto del fenómeno del niño".[611]

La comunidad Talat'sh Tepichi expresó que "*son una organización de mujeres wayuu de diferentes zonas de La Guajira, que decidieron construir en el 2004, una entidad que impulsara la protección integral de la niñez, indígena, de la mano de la familia, la sociedad y el Estado, en el marco de la Nación pluriétnica y cultural colombiana, la cual denominamos fundación talat'sh tepichi, que en nuestro idioma wayunaiki significa niños felices*".[612]

Por lo anterior "*solicitan presentar un informe detallado de nuestras apreciaciones sobre el fallecimiento de más de mil niños wayuu en los últimos años*".[613]

2.11. Superintendencia Nacional De Salud.

La Superintendencia Nacional de Salud, procedió a enviar informe de la Superintendencia Delegada para la Supervisión Institucional y la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario.

2.11.1. Superintendencia Delegada para la Supervisión Institucional

Como consecuencia de los hallazgos establecidos en la auditorías realizadas, durante el primer semestre 2015, se impusieron sanciones a las EPS Anawayuu, Dusakawi, Comfacor, Comparta, Aic y Coprecom, por la violación de normas que rigen el Sistema General de Seguridad Social en Salud, por fallas en la prestación del servicio de salud a menores de edad indígenas fallecidos en el departamento de La Guajira y que estaban afiliados a dichas EPS. Las EPS no implementaron programas de salud y prevención de enfermedades garantizando en el lugar de residencia de los menores la prestación del servicio de salud y acceso al derecho a la salud junto con el esquema completo de vacunación.[614]

De igual manera fue sancionado el Departamento de La Guajira por no gestionar la prestación de servicios de salud oportunos, eficientes y de calidad a menores fallecidos pertenecientes a la población pobre no asegurada. A su vez por no cumplir varias de sus responsabilidades de dirección, coordinación y vigilancia del sector de salud en el territorio de su jurisdicción, así: a) No realizar acciones de seguimiento a las mesas de trabajo que realizarían diferentes actores del departamento para elaborar la Ruta de Atención de los niños con desnutrición o riesgo nutricional. b) No realizar seguimiento a los procesos de acceso y atención en salud de los niños, niñas madres gestantes del pueblo wayuu. c) Ejecutar parcialmente el "Plan para la implementación

[611]Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3131
[612] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3145.
[613] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3145.
[614] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 771.

de acciones que permitan contribuir con la disminución de la desnutrición infantil en La Guajira 2014- 2015." d) No lograra coberturas útiles de vacunación en la vigencia 2014 para los biológicos: Toxoide Tetánico, DPT Acelular y Sarampión Rubeola, frente al Programa Ampliado de Inmunización – PAI. e) No evidenciar gestión para asegurar el funcionamiento de la Red de Bancos de Sangre en el Departamento. f) No realizar seguimiento ni evaluación del plan de choque para la Reducción de la Mortalidad Materna remitido a la Superintendencia Nacional de Salud desde el año 2011."[615]

La Superintendencia Nacional de Salud mediante Auto No.0098 del 17 de marzo de 2015, ordenó la visita intempestiva a la Secretaria Departamental de Salud de La Guajira , en la se establecieron los siguientes hallazgos:

a) "La entidad territorial presuntamente no se encuentra liderando el proceso de elaboración de ruta de atención oportuna y coordinada con el sector de salud que permita superar las barreras de acceso a los servicios de salud, principalmente en los casos de niños con desnutrición o riesgo de tal situación.

b) La ejecución del Plan de Contingencia para la Prevención y Control de la Desnutrición para La Guajira 2014, no se ha cumplido en su totalidad.

c) El Plan de Contingencia para la Prevención y Control de la Desnutrición para La Guajira 2014, acordado y ajustado, carece de indicadores que permitan medir el impacto de las gestiones realizadas para efectos de disminuir la mortalidad infantil por desnutrición o asociados a esta.

d) LA Dirección Departamental de Salud omitió realizar Unidades de Análisis para la totalidad de los casos de muertes (42 casos) durante la vigencia del 2014.

e) El Departamento de La Guajira no logro coberturas útiles de vacunación en la vigencia 2014, con el fin de disminuir la mortalidad por enfermedades inmunoprevenibles, mediante la efectiva gestión y administración del PAI en Colombia y sus territorios."[616]

Así mismo se logró establecer que "*la Secretaria Departamental de salud de La Guajira no coincide con los datos reportados por el Instituto Nacional de Salud, lo anterior, demuestra que la Secretaria de Salud no reporta información de forma confiable, oportuna y clara*".[617]

La Superintendencia Nacional de Salud, "*mediante los Autos mencionados ordeno: Realizar visita, en cumplimiento de la medida cautelar No. 51-15 del*

[615] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 771.
[616] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 783.
[617]Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 783.

11 de enero de 2015 d la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Acción de Tutela No.44001-22-14-002-2016-00003-000, de la Resolución 5406 de 2015 y de la Circular Externa 00005 de 2016, al municipio de Uribia, Manaure, Maicao y al departamento de La Guajira y/o aquellas entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud".[618]

La Delegada para la Supervisión Institucional elaboró un informe final con los diferentes hallazgos encontrados de cada visita realizada a los vigilados, así mismo solicitó Plan de Mejoramiento, los cuales se encuentran en este Estado:

> "*[...]* visitas a entidades territoriales: Plan De Mejoramiento Departamento de La Guajira: APROBADO PARCIALEMNTE. Plan de Mejoramiento Riohacha: NO SE APRUEBA. Plan de Mejoramiento Manaure: NO SE APRUEBA. Plan de Mejoramiento de Uribia: No lo ha sido entregado. Se retiró requerimiento.
>
> […] Respecto a la evaluación de EPS: Actualmente y teniendo en cuenta que se deben conservar los principios de equidad y el bloque constitucional especial de normas frente a las EPSI, esta Superintendencia se encuentra modelando el ajuste metodológico para la toma de decisión frente a la revocatoria parcial de la habilitación de algunas EPS que operan en el Departamento de La Guajira. Vistas EPS: Los planes de mejoramiento remitidos con las acciones desarrolladas para subsanar de fondo los hallazgos encontrados están en revisión para ser remitidos a los vigilados con las observaciones técnicas respectivas.
>
> […] Seguimiento de los Casos reportados por la Circular 005: Total de casos requeridos 1775; actualmente la gran mayoría de estos casos se encuentran en seguimiento por lo cual, si se encuentran irregularidades en el cumplimiento d la normatividad vigente, se podría dar traslado a la Delegada de Procesos Administrativos, la cual conocería de acuerdo con sus facultades y establecería si existe merito o no a sanción.
>
> La Dirección de Atención al usuario requirió a las EPS correspondientes, adicional a la información puntual sobre cada uno de los casos, información donde la EPS soporte la aplicación de acciones con ocasión a la evaluación de las respuestas remitidas por las mismas a los requerimientos en comento: Asociación Indígena del Cauca: 11 casos. Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó Ambuq EPSS: 17 casos. Anas Wayúu EPSI: 48 casos. Cafesalud EPS: 21 Casos. Cajacopi Atlántico EPS: 3 casos. Comfacor EPS: 10 casos Comfaguajira EPS: 53 Casos Comparta EPS: 90 casos. Coomeva EPS: 12 casos. Coosalud ESS EPS – S: 7 casos. Dusakawi EPSI: 34 casos. Emdisalud ESS: 34 casos .Nueva EPS: 12 casos. Salud Vida EPS: 71 casos. Sura EPS: 39 casos. Ecoopsos EPS: 2 casos. Sura EPS: 39

[618] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 788.

casos. Manexka EPS: 14 casos. Pijao Salud EPS: 2 casos. Secretaria Departamental de Salud de La Guajira: 58 Casos […]. ”[619]

2.11.2. Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario

La Dirección de Atención al Usuario a través de sus diferentes grupos de trabajo requirió a varias EPS, IPS y Entes Territoriales con el fin de que dentro de un término establecido informen lo referente a la prestación de Servicios de Salud a menores en estado de desnutrición o riesgo de padecerla. Para un total de Casos Requeridos desde el 2015 al 2016: 1775, lo cuales en su mayoría se encuentran en seguimiento.

> “La Dirección de Atención al Usuario tuvo conocimiento de los casos relacionados a continuación, de los cuales en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control requerirá a las EPS correspondientes, adicional a la información puntual sobre cada uno de los casos, se les solicitara información a las EPS teniendo en cuenta lo incompleto o de lo que se le solicite ampliación con ocasión a la evaluación de las respuestas remitidas.
>
> Asociación Indígena del Cauca: 11 casos. Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó Ambuq EPSS: 17 casos. Anas Wayúu EPSI: 48 casos. Cafesalud EPS: 21 Casos. Cajacopi Atlántico EPS: 3 casos. Comfacor EPS: 10 casos Comfaguajira EPS: 53 Casos Comparta EPS: 90 casos. Coomeva EPS: 12 casos. Coosalud ESS EPS – S: 7 casos. Dusakawi EPSI: 34 casos. Emdisalud ESS: 34 casos .Nueva EPS: 12 casos. Salud Vida EPS: 71 casos. Sura EPS: 39 casos. Ecoopsos EPS: 2 casos. Sura EPS: 39 casos. Manexka EPS: 14 casos. Pijao Salud EPS: 2 casos. Secretaria Departamental de Salud de La Guajira: 58 Casos .Total de casos: 538*”.*[620]

En Requerimiento a La Secretaria Departamental de Salud de La Guajira , “*La Superintendencia Nacional de Salud tuvo conocimiento sobre presuntas deficiencias en la prestación de los servicios de salud de los menores de edad del municipio de Riohacha , de los cuales al parecer, 20 niños presentan cuadro de desnutrición aguda, 12 niños desnutrición aguda severa, 154 niños a riesgo de peso bajo para la talla, 140 niños obesidad, 387 niños sobrepeso y 1767 niños con peso adecuado para la talla*”.[621]

Así mismo, en requerimiento a la Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y La Guajira Dusakawi EPSI*,* Comfaguajira*, Anas wayuu EPSI.* La Superintendencia Nacional de Salud tuvo conocimiento *“sobre presuntas deficiencias en la prestación de los servicios de salud de los menores de edad del municipio de Riohacha, lo que condujo a un cuadro de desnutrición*

---

[619] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 791.
[620] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 837.
[621] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 838.

aguda, en algunos casos, y al riesgo de peso bajo para la talla".[622] En respuesta a dicho requerimiento:

La Asociación De Cabildos Indígenas Del Cesar y La Guajira "Dusakawi EPSI" manifestó que:

> "[…] hemos realizado la trazabilidad de cada menor relacionado y hemos encontrado que la mayoría de los casos se les ha garantizado los servicios requeridos y han sido ubicados dentro del territorio donde habitan. Además una vez efectuado análisis de la atención a los menores relacionado en los programas de preventivos y de los niveles de atención ha determinado que son muchos los factores que están presentes en las comunidades indígenas afiliados al Municipio Riohacha entre estas podemos resaltar:
>
> - Las costumbres y creencias tradicionales ancestrales, hacen que tengamos barreras culturales al momento de la prestación de salud o ejecución de las actividades preventivas.
>
> - Dificultad de la accesibilidad de la población a donde se les presta el servicio.
>
> - Carecen de las condiciones básicas (luz, agua potable, recolección de basuras y otras)
>
> - Hay problemas o carencia económica para garantizar una alimentación adecuada para la edad del menor, en condiciones de vida digna en las comunidades indígenas, esto hace que estos menores sean mucho más vulnerables a la desnutrición la cual es de origen multifactorial y su abordaje igualmente es con acciones conjunta de las instituciones comprometidas.
>
> Dusakawi EPSI ha dispuesto acciones para abordar la prestación de servicio de salud en estas comunidades:
>
> 1. Fortaleciendo la búsqueda activa de menores en las comunidades, implementación de la estrategia de demanda inducida adoptada a las propias comunidades y/o rancherías dispersas en los territorios indígenas.
>
> 2. Evaluación y seguimiento permanente de los programas de promoción y prevención a la Red contratada programa de crecimiento y desarrollo demás programas de impacto.
>
> 3. Contamos con tres agentes de Demanda inducida indígena- bilingüe, auxiliares de enfermería capacitados en programas preventivos, una jefe profesional que coordina las acciones preventivas y con auditor

[622] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 852.

medico en los instituciones prestadores de servicios y un respectivo guía hospitalario para apoyo la atención médica.

4. Se cuenta con una Casa de Paso para alojar los (las) usuarios con problemas de difícil accesibilidad y amerita atención médica, con el acompañamiento de algún familiar cercano.

5. Contamos con 2 vehículos para apoyo en el transporte a los usuarios, garantizando así, que puedan desplazarse a la red de servicios para la respectiva atención, acompañamiento y posteriormente devolverlos a sus viviendas."[623]

2.11.2.1. Comfaguajira

Informó que no se presentaron demoras en la atención de los servicios requeridos por los menores, ni demora en las autorizaciones de los mismos y que para los servicios que han requerido se tiene cobertura en el municipio de Riohacha, La Guajira.[624]

2.11.2.2. Anas wayuu EPSI

En atención al requerimiento de la Superintendencia Nacional de Salud, el 30 de Noviembre de 2015 Anas wayuu EPSI, emitió información en relación con el listado de menores afiliados a la EPSI, en el cual se estableció que:

> "Al momento no existen servicios pendientes por autorizar, las autorizaciones en la EPSI cumplen con la oportunidad establecida en el estándar por el nivel central, o sea no tenemos demoras en las autorizaciones con los menores relacionados en su petición"[625]

Así mismo indicó que "*Las razones de interrupción de la continuidad de la atención se deben a la poliresidencialidad de la población, asociada a cambios climáticos que obligan la migración , por escases de agua y alimentos y en época de lluvia como lo manifiestan las actas, el crecimiento de los ríos que dificulta el tránsito*".[626]

Con el fin de obtener el diagnóstico nutricional y la clasificación de la desnutrición proteica calórica y prescripción del plan de atención nutricional que se le dará al paciente dos alternativas: "*si el paciente no tiene patología agregada será manejado por el nutricionista mediante tratamiento nutricional con dieta y educación alimentaria, si el paciente además de desnutrición proteico calórica, presenta patología agregada como alteraciones*

[623] Expediente, Cuaderno de Revisión 4, folio 854.
[624] Expediente, Cuaderno de Revisión 4, folio 857
[625] Expediente, Cuaderno de Revisión 4, folio 859
[626] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 869

hormonales, anemias, avitaminosis, deberá ser ,anejado por un grupo multidisciplinario".[627]

La Superintendencia Nacional de Salud Mediante Resoluciones No. 004239 de 2015, No. 003173 de 2015, No. 003202 de 2015, No. 003174 de 2015, No. 003281 de 2015, No. 003172 de 2015, No. 003289 de 2015, No. 003197 de 2015 por medio de las cuales se resolvió investigación administrativa en contra de la asociación indígena del Cauca – Sic EPS Indígena, Caja de Compensación Familiar de Córdoba – Comfacor , Caja de Previsión Social de Comunicaciones – Caprecom, Anas Wayúu EPSI, Departamento de La Guajira - secretaria Departamental de Salud , Comfaguajira, Sanciona con una multa equivalente a Trecientos (300) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes y al Departamento de La Guajira - Secretaria Departamental de Salud y a Título Personal a José María Ballesteros Valdivieso Gobernador de La Guajira Sanciona, la asociación Indígena del Cauca – Sic EPS Indígena, con una multa equivalente a Setecientos (700) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

3. Entidades del orden territorial

3.1. Gobernación del Atlántico

La Gobernación del Departamento del Atlántico en comunicación del 16 de noviembre de 2016, manifestó no haber vulnerado derecho alguno que amerite un pronunciamiento sobre los hechos de la tutela; aclara que no tiene incidencia respecto de la situación actual de los niños del pueblo Wayúu.[628]

En comunicación del 7 de diciembre de 2012, la entidad se refirió a los sectores de alimentación, salud y saneamiento básico de la siguiente forma:

> "Según consta en el acto No. 007 de OCAD Región Caribe, en sesión realizada el 15 de marzo de 2013, se presentó a consideración de ese órgano colegiado el proyecto: CONSTRUCCIÓN DE COLECTORES FINALES FONSECA Y DISTRACCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE La Guajira, el cual fue votado negativo por los tres niveles de Gobierno, indicando en la decisión: "No se viabiliza, ni prioriza, ni aprueba el proyecto por falta de recursos". Este proyecto fue presentado en Fase III y correspondía al sector Agua Potable y Saneamiento Básico".[629]

La entidad señaló que la Secretaría Técnica del OCAD Región Caribe fue asumida por el departamento del Atlántico el 22 de mayo de 2013; con anterioridad a cargo del departamento de Bolívar. Adujo que en el acta de entrega número 007 del 2013 se dejó información relacionada

[627] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 869
[628] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1300.
[629] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1865.

con la viabilización, priorización y aprobación del proyecto denominado "*Apoyo A Las Estrategias De Acceso Y Permanencia A Través De Los Programas De Alimentación Y Transporte Escolar Todo El Departamento, La Guajira , Caribe – BPIN 2013000020019*", el cual fue presentado por el departamento de La Guajira .[630]

Anexó mediante medio magnético – CD ocho documentos del OCAD Región Caribe.[631]

3.2. Gobernación de Córdoba

La Gobernación manifestó que no puede hacer referencia a la situación concreta de los hechos que dieron lugar a la acción de tutela, aseguran dentro de su comunicado: "*no tenemos injerencia directa sobre comunidad Wayúu, por lo tanto no tenemos datos precisos sobre este hecho. No obstante lo anterior, la Gobernación de Córdoba, ha estado siempre dispuesta a brindar apoyo a estos entes territoriales si así lo requiriesen*".[632]

3.3. Gobernación de Magdalena

La Gobernación del Magdalena, tras tomar en consideración que el pueblo Wayúu habita la árida península de La Guajira al norte de Colombia y noroeste de Venezuela, sobre el mar Caribe, consideró que en la medida en que los casos de desnutrición de niños y niñas Wayúu se vienen presentando en varios municipios de La Guajira donde tienen los indígenas sus asentamientos; no ostenta el Departamento del Cesar la legitimidad por activa en la presente acción de tutela. Comunicó que no tiene plena y completa competencia para entregar recursos para la población indígena infantil Wayúu, ya que no están radicados en el territorio del Magdalena, por ende no es de dicha jurisdicción.[633]

3.4. Municipio De Riohacha

3.4.1. Seguridad alimentaria

La Secretaría de Salud Distrital de Riohacha presentó el Plan Territorial de Seguridad Alimentaria de Riohacha, que atiende a tres componentes principales: (i) Disponibilidad de alimentos, (ii) consumo y (iii) aprovechamiento o utilización biológica de alimentos. Dentro del programa se identificaron diversas actividades municipales tendientes a intervenir en la problemática de desnutrición infantil del municipio, entre ellos: Una prueba piloto de unidad de huerta casera, en el barrio Las Marías de la Comuna 10 de Riohacha beneficiando 73 familias; rehabilitación de sistemas sostenibles para

[630] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1866.
[631] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1867.
[632] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1302.
[633] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1306.

el abastecimiento de agua y fortalecimientos a la seguridad alimentaria, a través de cultivos con riego por goteo en comunidades indígenas wayuu en los municipios de Riohacha, Albania, Maicao, Manaure Y Uribia; sensibilización a madres gestantes y lactantes en la importancia de la lactancia materna los primeros seis meses de vida y hasta los dos años alimentación complementaria en las empresas públicas; penetración a comunidades para rescate de niños con desnutrición con padres que se niegan a la atención; entre otros. [634]

Se encontró que las actividades realizadas en desarrollo del el Plan Territorial de Seguridad Alimentaria de Riohacha, son pruebas piloto, predominantemente informativas (conversatorios), de seguimiento o de caracterización, por lo que no se identificaron acciones contundentes de intervención municipal dentro del Plan Territorial, que generen impacto estructural dentro de la problemática de desnutrición infantil, ni tampoco, un plan de acción estructurado para superar la problemática en un plazo de tiempo razonable. [635]

3.4.2. Atención en salud

En relación a la atención de salud, el informe presentado por el Municipio de Riohacha manifestó que, respecto a infraestructura de atención, cuenta con 15 entidades prestadoras de salud.[636]

Identificó un alto índice de mortalidad infantil asociado a afectaciones en el periodo perinatal, enfermedades respiratorias, infecciosas de aparato gastrointestinal; todas ellas agravadas por la desnutrición, factor que incrementa el riesgo de morbilidad.[637]

Para diciembre de 2015 el cruce de información reportó 3.171 personas sin afiliación al SGSSS. Igualmente, advierte un desequilibrio de la oferta de servicio de salud frente a demanda, tanto en el sector público como privado, especialmente en los servicios de urgencias, pues solo hay en el municipio 5 instituciones con ese servicio habilitado para toda la población[638]

Declaró el Municipio de Riohacha que, en la Atención en Salud a comunidades étnicas se presentaron problemáticas de: (i) dificultad en el acceso debido a la dispersión de la población, las largas distancias territoriales y la mala calidad de las vías; (ii) baja complejidad y atención efectiva por falta de infraestructura, dotación y personal de las entidades prestadores de salud; (iii) los servicios extramurales impactan a un bajo número de beneficiarios étnicos, debido a que dentro de la misma comunidad y familia

[634] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1882-883.
[635] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1882-883.
[636] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1882-883.
[637] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1882-883.
[638] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1882-883.

hay afiliaciones en distintas EPS, que causa atenciones marginales[639]. Finalmente, manifestó el municipio que "*las costumbres de la cultura wayuu se convierte en una barrera u obstáculo para la implementación de medidas terapéuticas contra la desnutrición"*.

3.5. Municipio de Uribia

3.5.1. Atención alimentaria

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Social de Uribia, presentó actividades realizadas dentro del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Uribia y el Plan de Desarrollo "Todo por Uribia". Refirió la entrega de 13,5 toneladas de alimentos en 300 núcleos familiares, con un total de 300 beneficiarios en la región, materializado por UNICEF; la atención alimentaria para menores de 5 a 17 años mediante el desarrollo del PAE; así como la implementación de Centros de Desarrollo Infantil, Modalidad Propia, Recuperación Nutricional con enfoque comunitario y Asistencia Alimentaria de los Primeros 1000 Días de Vida, en alianza con el ICBF[640]. No se refirieron de dichos programas, resultados de la implementación, cobertura o impacto, susceptibles de valoración por la Corte. [641]

3.5.2. Seguridad alimentaria

Con ocasión al adelanto del Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Uribia, se presentó como actividad de intervención la asistencia técnica a través de capacitaciones a productores y pastores por parte del Municipio de Uribia. No se presentó más información que la enunciación del proyecto.[642]

3.5.3. Situación de disponibilidad de agua

Con ocasión al adelanto del Plan de Desarrollo "*Todo por Uribia*", se presentaron medidas que pretende adoptar por el Municipio, para atender a la crisis de desabastecimiento de agua potable para las comunidades, dentro de los cuales se reconoce: (i) realizar estudios específicos sobre fuentes y acuíferos, (ii) elaborar estudios y diseños de micro acueductos, (iii) Optimizar de reservorios en zona rural y (iv) Instalar y realizar el mantenimiento de molinos de viento en zona rural.[643]

3.5.4. Atención en salud

[639] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1882.
[640] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1404- 1405.
[641] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1404- 1405.
[642] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1404- 1405.
[643] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1404- 1405.

En el marco del Plan de Desarrollo "Todo por Uribia", en relación con la atención en salud, se presentaron una serie de medidas que pretende adoptar el municipio para responder a la problemática de atención en salud dentro de la región, a saber: (i) Desarrollo de jornadas de caracterización de condiciones de entorno, vivienda y escuelas del municipio; (ii) Realizar Jornadas de Salud Integral; (iii) Jornadas de caracterización de población vulnerable no afiliada al SGSSS; (iv) Difusión de la política nacional de seguridad alimentaria; (v) Articulación de los sectores del SGSSS dentro del municipio; (vi) Promoción de la ruta específica para la atención integrada de las niñas y los niños menores de 5 años con desnutrición aguda; (vii) Canalización de gestantes a los controles prenatales, medido por el número de mujeres atendidas; (viii) Implementación de estrategias para identificar a la población no asegurada.[644]

3.6. Municipio De Manaure

3.6.1. Atención alimentaria

El Municipio de Manaure afirmó haber respondido a la problemática de atención alimentaria infantil mediante la implementación de dos programas: (i) la apertura de un Centro de Recuperación Nutricional Municipal (CRN), enfocado en desnutrición de niños menores de 5 años, mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia y (ii) la implementación del programa de atención nutricional para los primeros 1000 días de vida, que pretende dar apoyo nutricional a madres gestantes, lactantes y niños menores de 5 años de edad.[645]

3.6.2. Situación de disponibilidad de agua

El Municipio de Maicao se encargó del suministro de agua mediante carro-tanques, proveniente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado Triple A. Reconoce la entidad que el suministro no se realiza de manera regular, y se plantea como problemáticas en la distribución la falta de infraestructura vial, falta de carro-tanques suficientes y en buen estado, así como la falta de recursos para el mantenimiento técnico de la operación.[646]

3.6.3. Atención en salud

La Secretaría de Salud Municipal de Manaure presentó tres implementaciones tendientes a mejorar la problemática de atención en salud para niños, niñas y adolescentes en la región: (i) Implementación de mesas de trabajo con las EPS, para capacitar sobre la patología de desnutrición y adoptar medidas adecuadas; (ii) la adquisición de una ambulancia para el municipio en el 2012 y el proyecto de adquirir una segunda en el 2017; y (iii) la consolidación de 04

[644] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1404- 1405.
[645] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1457- 1458.
[646] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1897.

equipos extramurales[647] en convenio con Ministerio de Salud y 06 equipos extramurales laborando para cada IPS dentro del municipio.[648]

Adicionalmente, la Secretaría de Salud Municipal de Manaure afirmó haber realizado actividades encaminadas a identificación de las comunidades en zona rural, en colaboración con la Unidad de Atención a la Población Vulnerable (UDAPV) de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Realizando jornadas en donde se entregan gratuitamente documentos de identidad y se incentiva la afiliación a régimen subsidiado de seguridad social.[649]

3.6.4. Unidad Municipal de Manaure Para La Gestión Del Riesgo De Desastres (UMGRD)

Acciones realizadas durante el año 2015 y 2016:[650]

	2015		2016	
ACCIÓN REALIZADA	CANTIDAD	FAMILIAS BENEFICIADAS	CANTIDAD	FAMILIAS BENEFICIADAS
Suministro del agua	61.500.900 Lts	20.000 FLIAS	54.491.200 LTS	10.800 FLIAS
Asistencia Humanitaria	1.000Kit Alimentarios	344 FLIAS	5068 KIT ALIMENTARIOS	
Alimento Animal	380 Toneladas	486 Productores		
Entrega de Tanques	33, 15, 36	84 Flias	14 tanques de 5.000 Lts	350 Flias
Agua y Saneamiento	6 Proy. Product, 14 Aerodesalinizadores, 10 Repar. Molinos, 2 Habilit. De Pozos	1.960, 800, 300 Flias	11Molino,2 Jagueyes,9 Estanques	275 Flias , 60 Flias, 220 Flias
Leche para la Paz	86.478 Lts	467 Flias	9.800 Lts	350 Flias
Donaciones Dian	13.259 kg	250 Flias	13.951 kg	7.000 Flias
Proyectos productivos para la seguridad alimentaria			16 proyectos – convenio ministerio de agricultura,8Proyectos Ministerio – UNGRD	400 Flias, 200 Flias

*Fuente: "*Umgrd – Unidad Municipal Para La Gestión Del Riesgo De Desastres –Acciones Realizadas Durante El Año 2015 – 2016".[651]

[647] Equipo extramural: medico, enfermera, auxiliar de enfermería y trabajador social bilingüe en wayuunaiki.
[648] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1457- 1458
[649] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1457- 1458
[650] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 714,715

3.7. Municipio De Maicao

Frente a la atención en salud, el acceso al agua, la alimentación y saneamiento básico para la niñez manifestó que "*la administración municipal, a través de la UMGRD viene realizando diversas actividades en materia de saneamiento básico y otros elementos, es así que hoy podemos manifestar que a raíz de la declaratoria de calamidad pública declarada a principios del año 201, se inició el servicio de recolección de aseo en tres de los corregimientos del municipio entre ellos, carraipia, paraguachón y cuatro vías, así mismo se viene distribuyendo miles de litros de agua en estas y otras comunidades, en las que se han beneficiado 500 familias wayuu*".[652] Asimismo, en el tema de alimentación en articulación con el Departamento y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo, "*se ha planteado en el marco del plan de acciones específicas la entrega de 12.000 kit alimentarios para beneficiar igual número de familias indígenas asentadas en nuestra jurisdicción*".[653]

El Ministerio de educación Nacional, mediante resolución No. 19637 del 13 de Octubre de 2016, "*Comprometió Recursos para Financiar el Programa de Alimentación Escolar en el municipio de Maicao y asegurar comprometer vigencias futuras 2017, para iniciar con el calendario escolar*".[654]

3.8. Municipio De La Jagua del Pilar

Manifestó el municipio de La Jagua del Pilar, que se encuentra ubicado en el sur del Departamento de La Guajira con intermediaciones con el Departamento del Cesar. Apuntó que su zona rural está compuesta por un corregimiento y tres veredas, dentro de las cuales no existen asentamientos o resguardos indígenas. En razón a que el pueblo Wayúu no se encuentra asentado en dicho territorio, adujo el municipio que se encuentra imposibilitado para referir cualquier información útil dentro de la acción de tutela.[655]

3.9. Municipio de Fonseca

El Municipio de Fonseca expresó que el 27 de agosto de 2016 se actualizó el decreto que conforma el Comité Técnico e Seguridad Alimentaria y nutricional del Municipio de Fonseca, el cual estipula los lineamientos para los entes que tienen injerencia directa en el tema se seguridad alimentaria municipal. Presentó así mismo, la actualización del plan de seguridad alimentaria municipal, el cual contiene un diagnóstico de la situación del

---

[651] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 714,715
[652] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 799.
[653] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 799.
[654] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 761.
[655] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1912.

municipio, las metas e indicadores acorde al plan de desarrollo "*Construyendo cambio Para La Paz 2016*".[656]

En relación a la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones y de recursos propios del municipio, mencionó que para la temática de nutrición y salud en menores, se han realizado tres contratos en los que se apoya el programa de alimentación escolar (PAE). [657]

Finalmente, el Municipio de Fonseca aportó las metas del plan de desarrollo en temas de salud y alimentación.

3.10. Municipio de Distracción

En relación a la problemática de morbilidad infantil, el Municipio de Distracción manifestó:

> "Es importante mencionar que los WAYÚU argumentan que ellos no están dejando morir a sus niños y niñas. Pero es bueno aclarar que sus costumbres han sido fuerte adversario para que los niños y niñas acudan oportunamente a los centros de salud. También se puede decir que la falta de oportunidades de empleo, el abandono del Estado, y la sequía que se ha sufrido en nuestro Departamento han sido causales fortuitas de lo que se ha presentado."[658]

3.11. Municipio de Villanueva

Declaró el Municipio de Villanueva que no existen resguardos de indígenas Wayúu reconocidos. No obstante, dio a conocer que en particular dentro de su plan de desarrollo "*La Oportunidad Es Para Todos 2016-2019*" se estableció un capitulo para la población vulnerable de agua potable y saneamiento. [659]

4. Órganos de control

4.1. Contraloría General de la Republica.

En comunicación del 18 de noviembre de 2016, la Contraloría remitió 24 informes de auditoría liberados entre el 2013 y 2016, relacionados con el departamento de La Guajira y que incluyeran hallazgos sobre proyectos relacionados con la salud, alimentación y acceso al agua potable para niños y niñas del pueblo Wayúu.[660]

Remitió el órgano de control, la relación de los procesos de responsabilidad fiscal en donde se han investigado hechos originados con antecedentes y

---

[656] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1947.
[657] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1947- 1948.
[658] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2057.
[659] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2102.
[660] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1159 – 1562.

hallazgos fiscales relacionados con la salud, alimentación y acceso al agua potable de niños y niñas Wayúu y comunidades indígenas del Departamento de La Guajira, en las vigencias 2013- 2016. Arrojando un total de 176 procesos de responsabilidad fiscal, en cuantía de $57.626.521.918,80.[661]

4.2. Procuraduría General de la Nación

4.2.1. Primera Comunicación

En comunicación realizada el 11 de noviembre de 2016 por la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, la Procuraduría General de la Nación se pronunció sobre los hechos que dieron lugar a la acción de tutela.

Dentro de su informe, la Procuraduría Delegada refirió que La Guajira afronta desde hace varios años una difícil situación de conocimiento nacional relacionada con los hechos de la tutela objeto de revisión; por lo anterior, manifestó haber ejercido su función preventiva mediante el inicio de acciones en la región "*llamando la atención de algunas Entidades del Estado frente a la precariedad de la garantía de los derechos de la comunidad Wayúu, especialmente de las niñas, los niños y los adolescentes pertenecientes a esta etnia*".[662]

Ante la crisis humanitaria del Departamento, en ejercicio de su función preventiva y de control de gestión, elaboró el Informe "*Pueblo Wayúu, con hambre de dignidad, sed de justicia y otras necesidades insatisfechas*", en donde se plasman las actividades realizadas durante los años 2012-2016 para garantizar los derechos de la mencionada población y posteriormente, las de seguimiento a las Medidas Cautelares No. 51/15 otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como el amparo concedido el 1 de marzo del 2016 a través de la acción de tutela proferida por el Tribunal Superior de Riohacha.

En resumen, en el concepto presentado por este órgano de control ante la Corte Constitucional "*solicitó que declarara el estado de cosas institucionales en La Guajira ante la vulneración sistemática de derechos en esa región y además algunas recomendaciones efectuadas a varias Entidades de orden nacional y departamental en aras de velar por la protección de los derechos de la comunidad Wayúu*".[663]

Recalcó la entidad que en lo corrido del año 2016 "*la fría estadística de niños muertos en La Guajira por causa de la desnutrición ya supera el número total de niños fallecidos en el anterior*" ,[664] antes de que la Comisión Interamericana

[661] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1163.
[662] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 504.
[663] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 504
[664] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 504

de Derechos Humanos decretara sus medidas cautelares y antes de que el Estado con la dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República iniciara las acciones para la superación de la crisis; lo cual "*implica la ineficacia de las acciones ejecutadas, la ausencia de Estado en la región y el fracaso total de los planes de mitigación y superación de las necesidades de esta comunidad*".[665]

En relación a la solicitud de la Corte Constitucional de indicar las posibles alternativas de solución para esta problemática, la interviniente manifestó que "*no están atribuidas legal ni constitucionalmente a este Órgano de Control las funciones de plantear, aprobar y ejecutar la política pública que se requeriría para superar tan lamentables hechos*";[666] por lo que se pronuncia de fondo.

Dentro del Informe *"Pueblo Wayúu, con hambre de dignidad, sed de justicia y otras necesidades insatisfechas",* La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, identificó una serie de dificultades que deben tener en cuenta los proyectos de intervención estatal para poder superar la crisis:

Dificultades	Características
La Guajira es una de las regiones con mayor diversidad étnica. Los datos existentes no se ajustan a la realidad	Se señaló que en todo el Departamento residen numerosas colectividades de diversas culturas, así como pueblos desplazados de otras regiones. Los datos censales y estadísticos a nivel de población étnica en el Departamento son inexactos e irreales, por lo que dejó constancia sobre las discrepancias existentes entre las proyecciones del DANE y su realidad poblacional.[667]
El Derecho a la identidad no se ha garantizado a gran parte de la población	Una realidad de las comunidades indígenas, afrodescendientes e incluso campesinas, es que muchos niños, incluso jóvenes y adultos que nacen dentro de sus comunidades no son registrados, y si no se surte este trámite, formalmente no existen para el Estado Colombiano. Lo mismo ocurre con muchos casos de defunciones, que no se registran en los sistemas de información oficiales. "*Es inadmisible que aún no se hayan tomado los correctivos para superar esta situación que impide que las personas se beneficien de servicios sociales básicos que el Estado colombiano está obligado a proporcionar y que ayudan a su desarrollo y protección como la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, etc. […]*"[668]

[665] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 504
[666] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 504
[667] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.
[668] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.

Avances en el proceso de microfocalización realizado en el año 2014, sin embargo, persisten cifras que no concuerdan.	De esta microfocalización realizada por el Departamento se destaca que la población menor de 17 años corresponde al rango de 46.6% y 50.0%, cifra superior a la proyectada por el DANE que está en 42%, esto indica que La Guajira ocuparía el primer lugar a nivel nacional en cuanto a número de habitantes menores de 17 años. También se puede concluir que mientras para el país la población menor de 5 años es de 7.2%, el ICBF señaló que la cifra está en 16.5% y en los resultados del Departamento está en el rango del 23.2%, cifras que triplican el promedio nacional. [669] El análisis realizado a la población menor de 5 años afiliada al Sistema de Salud, comparado con las proyecciones del DANE para ese grupo de edad, permite concluir que aproximadamente 50.401 niños y niñas menores de 5 años se encuentran sin cobertura de salud y que las zonas más afectadas (Manaure, Uribia y Riohacha) fueron las que precisamente fueron amparadas por las Medidas Cautelares de la Comisión[670]
Cobertura deficiente en vacunación	De acuerdo con los últimos indicadores en materia de vacunación, La Guajira estaría a punto de alcanzar las coberturas útiles, según los cálculos de población infantil DANE, pero como la percepción del Departamento es que la población es mucho mayor, éstos indicadores se irían al suelo[671]
Sub-registro en los casos de mortalidad materna	El Departamento manifestó su preocupación al no existir datos en algunos municipios como Fonseca, Hatonuevo, La Jagua, El Molino, Distracción o Albania, o las cifras extremadamente altas que presentan Manaure, Uribia, Maicao, Barrancas o Riohacha. Específicamente en este tema el municipio de "Manaure en el año 2013 presentó una tasa de mortalidad materna 17 veces más alta que la Nación y Uribia presentó una tasa de mortalidad materna 9 veces más alta que el país, justificada precisamente por la falta de oportunidad de atención"[672]
Falta de promoción de la salud sexual y reproductiva.	Conlleva a que se presente más pobreza y que las niñas y las adolescentes no tengan proyecto de vida claro.[673]

[669] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.
[670] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.
[671] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.
[672] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.
[673] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.

La Guajira debe garantizar el derecho a la educación para hacer posible su desarrollo económico y social.	Refiere el Plan de Desarrollo que través de la microfocalización, fue posible la identificación de 278 centros educativos y aulas satélites en la Media y Alta Guajira y que las estimaciones de este conteo corresponde únicamente al 30% de la cobertura real del territorio[674]
Escasez de agua potable.	El estudio sobre la situación del agua en la media y alta Guajira, pudo evidenciar la existencia de gran cantidad de obras públicas conformadas por jagüeyes, reservorios y represas, los cuales por razones de las inclemencias climáticas se encuentran en un proceso desabastecimiento. La tendencia es que los ciclos de sequías no sólo se vuelvan más repetitivos, sino más prolongados, observándose un claro proceso acelerado de desertificación del territorio, lo que implica que el agua será más escasa con los años frente a una población indígena rural dispersa con una alta tasa de crecimiento poblacional, lo que generará que la crisis humanitaria vivida en el periodo 2012 - 2016 serán una constante hacia el futuro con pérdida de vidas en el proceso, especialmente de niños y niñas[675]
La Sequía de la región afecta la calidad de vida de la población en general pero especialmente la de los Wayúu	Indudablemente la problemática ambiental más grave del Departamento tiene que ver con el agotamiento de fuentes de Agua en las tierras planas, lo que afecta notoriamente la calidad de vida de la población y limita la capacidad de tener más animales y ampliar sus siembras: "La problemática de agua incide en la calidad de vida de los Wayúu, la carencia de un buen sistema de abastecimiento y la escasez de la misma, puede concebirse como una amenaza real para la subsistencia de la población indígena, afectando la condición física, el medio de vida, la salud y las posibilidades productivas"[676]
No permitirles participación a los Wayúu en la adopción de decisiones que los afectan.	Cada comunidad debe ser entendida desde su propio territorio, la gran nación Wayúu es una sola, con una sola lengua y una sola cultura, pero incluso entre ellos hay diferencias, no es lo mismo los Wayúu de la alta Guajira, que los Wayúu del sur del Departamento, porque sus entornos son diferentes y la forma de satisfacer sus necesidades, aunque con rasgos comunes, también presentan marcadas diferencias, por lo tanto, las prioridades sociales tienden a cambiar en unas frente a las otras "*Este Órgano de Control reitera la necesidad de que las autoridades competentes fortalezcan las capacidades de participación y toma de*

[674] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.
[675] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.
[676] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.

	decisiones que redunden al mejoramiento de su calidad de vida."[677]
La ausencia vías de acceso a las comunidades contribuye más a la problemática en salud y dificulta el desarrollo de la región y la prestación de servicios.	Se tiene claro que en las zonas rurales donde se ubica la población dispersa no se cuenta con vías aptas para movilizarse, "*en verano las trochas son traficables, pero en inviernos estas comunidades quedan 100% aisladas, y los riesgos poblacionales, que en un momento es azotada por la sequía, es golpeada aún más fuerte por el invierno*" [678]

En segundo lugar, también en cumplimiento de la orden de práctica de pruebas la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, el 10 de noviembre de 2016 remitió 161 folios, copias de seis informes que fueron remitidos hasta la fecha por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a dicha Procuraduría Delegada, en cumplimiento de la sentencia de tutela Nº 44001-22-14-002-2016-00003-00 proferida por el Tribunal Superior de Riohacha.

En virtud de la anterior remisión, de la información suministrada en el sexto informe de cumplimiento a la Sentencia de Tutela Nº 44001-22-14-002-2016-00003-00 proferida por el Tribunal Superior de Riohacha, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el marco de la Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira reportó las siguientes acciones:

4.2.1.1. Acceso al agua

En los temas relacionados con el acceso al agua, en el Plan de Acción de la Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira se adelantaron 249 proyectos, denominados "*Soluciones de Agua", de las cuales "12 se encuentran en fase de diagnóstico, 52 en ejecución y 185 terminadas. Estas soluciones, incluyen entre otras acciones la construcción y rehabilitación de pozos, instalación de sistemas de bombeo solar-fotovoltáico, rehabilitación de molinos, instalación de sistemas de tratamiento e instalación de sistemas de almacenamiento*".[679]

4.2.1.2. Seguridad alimentaria

En los temas relacionados con la seguridad alimentaria, en el Plan de Acción de la Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira "*se adelantan 26 proyectos ReSA (Estrategia liderada por Prosperidad Social) en todo el Departamento, los cuales terminaron en el 2015 y beneficiaron a 7.100 hogares. […] En el 2015 se dio inicio a otros 13 proyectos que ya culminaron y beneficiaron a 7.290 hogares aproximadamente. Sumados a estos 39 proyectos, se dio inicio*

[677] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.
[678] Expediente, Anexo Virtual: CD aportado por la Procuraduría General de la Nación.
[679] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 324.

en noviembre de 2015 a la intervención ReSA, con enfoque diferencial étnico, que busca beneficiar 3.780 hogares adicionales a los ya intervenidos desde el 2014".[680]

4.2.1.3. Atención en salud

En relación al tema de atención en salud, la Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira ha establecido tres intervenciones específicas:

La Atención Integral De Salud Y Nutrición Con Enfoque Comunitario.	Donde se incluye la implementación de la ruta de atención de la desnutrición directamente en las rancherías, mediante el despliegue de 17 equipos extramurales con un médico, una enfermera, un auxiliar de enfermería y un trabajador social, apoyados con 62 gestores de salud comunitarios, y un equipo coordinador conformado por un nutricionista, dos consejeras en lactancia materna y un profesional de la salud como coordinador general[681]
La implementación del *Modelo Integral de Atención en Salud para Zonas Dispersas en la Alta Guajira.*	Reportado en proceso de pre-diseño y que, según la entidad, implicarán actividades con comunidad o de participación social. No obstante, reporta la suspensión momentánea de dichas actividades en razón al proceso electoral que tuvo lugar en noviembre de 2016.[682]
Centros de Recuperación Nutricional (CRN).	Atención en espacios destinados para recuperar el estado de salud y nutricional de los niños y niñas menores de 6 años de edad con diagnóstico de desnutrición aguda severa o moderada, por medio de una intervención interdisciplinaria que involucra a la familia y la comunidad con el fin de contribuir en la disminución de las muertes por o asociadas a la desnutrición y a la detección temprana de la misma"[683]. Reporta el informe que el ICBF financia la operación de 4 centros de recuperación nutricional con un presupuesto superior a $1.490 millones, en los que se han atendido 443 niños y niñas con desnutrición aguda moderada o severa.

Adicionalmente, el mismo informe reporta que en el marco de la Medida Cautelar de la Comisión de Derechos Humanos, la Superintendencia Nacional de Salud manifestó estar modelando el ajuste metodológico para la toma de

[680] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 333.
[681] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 335.
[682] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 336.
[683] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 336.

decisión frente a la revocatoria parcial de la habilitación de algunas EPS que operan en el Departamento de La Guajira.

4.2.1.4. Nutrición

En los temas relacionados con la nutrición, el Plan de Acción de la Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira estableció 8 intervenciones específicas direccionadas a la identificación de los casos de desnutrición de menores[684]: (i) Línea de atención a la desnutrición. Consistente en la atención telefónica gratuita para identificar casos de desnutrición aguda las 24h. (ii) Capacitaciones en el Lineamiento y Ruta para la atención. Capacitaciones especializadas para profesionales de la salud. (iii) Orientación y seguimiento técnico a la implementación del servicio, y a su fundamentación en articulación con el MEN, ICBF y el SNBF mediante un grupo de seguimiento departamental. (iv) Orientación y seguimiento técnico al proceso de fortalecimiento de las capacidades para la gestión (planeación, implementación y evaluación) de las políticas para el desarrollo integral de la Primera Infancia en el departamento de La Guajira. (v) Identificación de casos de desnutrición – ICBF. Primordialmente realizada en los Centros de Recuperación Nutricional. (vi) Atención a la primera infancia. Programas de atención a la primera infancia, primordialmente adelantados por el ICBF. (vii) Funcionamiento Permanente de 11 Unidades Móviles (4 Unidades Móviles de la Regional La Guajira y 7 itinerantes para la atención y caracterización de rancherías en el departamento). (viii) Implementación de la Estrategia de Complementación Nutricional.[685]

4.2.1. Segunda Comunicación

El Procurador General de la Nación, intervino en el proceso en referencia el 14 de marzo de 2017, con el fin de aportar algunos elementos de juicio para a decisión, así como plasmar la posición del Ministerio Público frente a la crisis que actualmente sufre el pueblo Wayúu, especialmente su población infantil.

Concluyó la Procuraduría que pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional y los entes territoriales municipales y departamentales han desplegado para superar el estado de cosas inconstitucionales que vive la población Wayúu, considera imperativo que la Corte Constitucional, en su Sala Plena, declare formalmente la existencia de ese estado y unifique en una sola decisión las órdenes y medidas que se deben adoptar para lograr una efectiva protección de los derechos, entre otros, de los niños, niñas y madres gestantes y lactantes pertenecientes a la comunidad Wayúu.[686]

Indicó la Procuraduría que deben impartirse órdenes y medidas que exijan de los planes, programas, acciones se diseñen o se replanteen, de tal forma que

---

[684] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 337-346.
[685] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 337-346.
[686] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.

obedezcan a un enfoque realmente diferencial, así como deben contar con cronogramas específicos que permitan su seguimiento y evaluación para atender de forma efectiva las causas de la crisis.[687] En adición, señaló la importancia de tener en cuenta la "*bajísima capacidad técnica, administrativa y financiera que tiene el departamento como los entes territoriales que lo componen para proteger y garantizar los derechos de la población asentada en su territorio*".[688]

Igualmente, estableció la necesidad de restablecer la confianza con el pueblo Wayúu frente a las acciones del estado, para lograr una efectiva garantía de sus derechos fundamentales. Se impuso "*propiciar espacios de verdadero diálogo intercultural que permita a cada una de las partes exponer sus puntos de vista y las alternativas de solución […]. En especial, se considera importante restaurar la confianza frente al ICBF en su condición de rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, lo que exige medir el impacto de sus líneas de atención en la comunidad teniendo en cuenta los usos y costumbres de esta y el principio de interés superior de los niños*".[689]

La Procuraduría consideró que "*las líneas para la atención de las necesidades inmediatas de los niños y niñas wayúu, siguen diseñadas bajo una lógica que atienden de forma eficaz la problemática de estos*".[690] Señaló que el modelo de atención propia, diseñado por el ICBF, no parece ser la respuesta requerida por la comunidad para superar a corto plazo el problema de desnutrición y alimentación de aquellas que lo padecen, toda vez que sigue respondiendo a la lógica de "cupos", y por tanto, existe una fracción de la población que no es atendida aún si requiere atención inmediata, pues "*está probado que existen comunidades en las que pese a que el ICBF tiene implementado uno de sus programas o líneas de atención, existen niños y niñas no atendidos. Igual se registra frente a la atención en salud*" .[691]

De otro lado, apuntó la Procuraduría la necesidad de colaboración por parte de las comunidades Wayúu en la búsqueda de soluciones definitivas para la problemática planteada, a efectos de permitir al Estado identificar y atender de manera efectiva la población vulnerable, de manera que "*es imperativo que el Estado intente el diálogo intercultural con las autoridades tradicionales*".[692]

Manifestó que la política de Estado diseñada para superar la presente crisis, debe dar respuesta a una problemática compleja y estructural, por lo que debe incluir respuesta a los diferentes frentes de la problemática, tales como: fuentes de trabajo, construcción de vías de acceso, suministro efectivo y

---

[687] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.
[688] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.
[689] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.
[690] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5164.
[691] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.
[692] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.

continuo de agua potable y saneamiento básico, reconocimiento de la economía familiar y la importancia que en ella tienen los animales.[693]

La Entidad señaló que el acceso y distribución del agua, es el factor que genera mayor vulneración de derechos, "*las tasas de morbilidad y mortalidad infantil en las comunidades Wayúu, se explica en mayor parte en la falta de acceso a este recurso*",[694] por lo que es relevante replantear los mecanismos que hasta la fecha se han diseñado para responder a la problemática, en tanto la distribución de agua en carro tanques no está llegando a todas las comunidades.[695] Requirió la Procuraduría, revisar el alcance y la cobertura de esta medida, debido a que a corto plazo no se evidencia que los mecanismos implementados para satisfacer la necesidad (pilas públicas, pozos profundos, plantas desalinizadoras, entre otros), no garantizan el acceso inmediato y urgente al recurso hídrico.

4.3. Defensoría del Pueblo.

4.3.1. Primera Comunicación

EL Defensor del Pueblo envió el 23 de noviembre de 2016 a la Corporación "*Informe de Seguimiento a las Recomendaciones de la Resolución Defensorial No. 065 de 2015, Crisis Humanitaria de La Guajira – Énfasis situación nutricional de niños, niñas y adolescentes*", que contiene información relevante de caracterización de la problemática objeto de análisis, así como de las instituciones del orden nacional y regional implicadas. Presentó información relacionada con los municipios de Riohacha, Maicao, Uribia y Manaure recaudada en visita de seguimiento llevada a cabo en el mes de febrero de 2016.

La Defensoría del Pueblo presentó las consideraciones en relación con las situaciones que influencian y agravan la crisis humanitaria que afecta al pueblo indígena Wayúu en el departamento de La Guajira refiriéndose a: a) el cambio climático y fenómeno del niño, b) el conflicto armado colombiano, c) la situación actual en la zona de frontera con Venezuela en el Departamento de La Guajira, d) la crisis ambiental y e) la explotación minera en el departamento, de la siguiente manera:

4.3.1.1. Cambio Climático y fenómeno del Niño

El fenómeno de aumento de la temperatura media global de la atmósfera terrestre y de los océanos, afectó de manera desproporcionada a la población indígena Wayúu que habita particularmente la Alta Guajira y que comprende los municipios de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha, en razón a que los grupos humanos (comunidades) están distribuidos en zonas rurales desérticas,

[693] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.
[694] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.
[695] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5163.

agrupados en rancherías y en viviendas rusticas las cuales no cuentan con servicios de agua potable, ni alcantarillado.[696]

> *"*Si bien la necesidad básica insatisfecha más apremiante para estas comunidades es la consecución y el acceso al agua potable, esta situación no responde únicamente al aumento de las temperaturas y al descenso en las lluvias, pues el Estado desde el nivel central y desde los entes descentralizados tiene responsabilidad por no haber asumido las acciones necesarias para avanzar de manera eficaz en la resolución de la crisis en este territorio; situación que se videncia en la ausencia de políticas públicas claras para el acceso y disfrute de servicios públicos básicos, acordes a las realidades territoriales de estas comunidades, que procuren la prevención y mitigación de los efectos adversos de situaciones como el calentamiento global o el fenómeno del niño*"*.[697]

4.3.1.2. El conflicto armado en Colombia

El conflicto armado también llegó con fuerza a La Guajira en los años 90. Manifestó la entidad:

> *"*En la región de la Alta Guajira entraron a los paramilitares, apoderándose de los puertos y generando problemas de violaciones a los derechos humanos […] En la Baja Guajira hizo presencia la guerrilla con diferentes frentes que impactaron la agricultura y la ganadería en la región desde 1990 hasta el 2008*"*[698]

4.3.1.3. Situación actual en la zona de frontera en el departamento de La Guajira

La población de colombianos y venezolanos que habitan esta región fronteriza, incluyendo la población indígena Wayúu, dependía exclusivamente del intercambio comercial y de transporte de personas, artículos de primera necesidad y combustible o del contrabando menor o *"bachaqueo como comúnmente se le denomina a la actividad que consiste en comprar productos o artículos de primera necesidad como azúcar, arroz, leche , maíz, útiles de aseo, entre otros, en los centro de mercado de Venezuela, los cuales tienen un bajo costo por ser subsidiados"* .[699] En este sentido identifica la entidad que la venta de productos Venezolanos introducidos a Colombia de manera ilegal, constituía una actividad económica común de la región. Presenta en su informe que *"En septiembre de 2015, el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, dispuso ampliar el estado de excepción a los municipios de Mara, Guajira y Almirante Padilla en el estado de Zulia […] y procedió al cierre del punto fronterizo de Paraguachón, por considerar que*

[696] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 273.
[697] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 273.
[698] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 273.
[699] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 273 y 274.

este corredor comercial se había constituido en foco de contrabando e inseguridad para los ciudadanos venezolanos. Lo anterior trajo como consecuencia que la población indígena Wayúu fronteriza quedara sin acceso a productos alimenticios traídos de Venezuela y que constituían la base de su alimentación".[700]

4.3.1.3. Crisis Ambiental

La Defensoría estableció en relación a este punto que "*se evidencian los daños y destrozos causados al lecho de las lagunas naturales de San Juan y San Agustín y la depredación de los manglares, lo que arruinó la pesca de dichas lagunas acabando con productos como el camarón y lebrancho; la tala y queda indiscriminada en consecución del carbón vegetal, afectaron a su vez el ecosistema de La Guajira*".[701]

4.3.1.5. Explotación minera en La Guajira

En La Guajira, se ha adelantado la explotación minera desde hace varias décadas, sin embargo se evidencia el ingreso de nuevos actores, que afectan e impactan negativamente los ecosistemas y en particular el agua, *"estos proyectos en La Guajira han generado grandes recursos por regalías y muchos más a la Nación, sin embargo estos ingresos no han repercutido en el bienestar de la población indígena del departamento*."[702]

Dentro del Informe de Seguimiento a las Recomendaciones de la Resolución Defensorial No. 065 de 2015, la Defensoría reportó 52 hallazgos, entre los cuales se destacan los siguientes:

> i. Los miembros de las comunidades no recibieron asistencia y atención de parte de los programas del ICBF durante el año 2015 y 2016. En relación con el suministro de bienestarina líquida, indicaron que a la fecha no había sido entregada a ninguna de las familias de las comunidades[703].
>
> ii. El programa de alimentación Escolar – PAE, no se realizó en el 2016 y por tanto los niños no reciben ningún complemento nutricional ni alimentario durante la jornada académica.[704]
>
> iii. Los líderes de las comunidades indígenas manifestaron que uno de los problemas para la afiliación a salud es la carencia de registro civil de nacimiento.[705]

---

[700] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 273 y 274.
[701] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 274.
[702] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 275.
[703] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 277.
[704] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 277.
[705] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 278.

iv. Toda la problemática se agrava cuando se trata de las comunidades indígenas denominadas "no resguardadas" por no estar certificadas por el Ministerio del Interior o encontrarse en proceso para ello"[706]

v. Existe una muy fuerte resistencia a la medicina occidental por parte de los indígenas lo cual aunado a las gigantescas distancias, hace mucho más difícil la intervención, reclaman un sistema de salud realmente diferencial.[707]

vi. "*El programa de 'Cero a Siempre' es un buen programa pero descuida a los menores entre 6 y 17 años lo cual agrava mucho más la situación toda vez que en especial las niñas desde el momento de su desarrollo menstrual, entre los 11 y 14 años, ya están aptas para concebir hijos por costumbres indígenas*."[708]

vii. *"Los sistemas de información en La Guajira no son confiables, así como tampoco lo es la notificación de patologías de interés en salud pública a pesar de que el departamento presenta una cobertura en la afiliación de salud del 100%, esto no refleja la realidad, donde se encuentra población sin ningún tipo de afiliación*"[709].

viii. "*Persiste la desarticulación y descoordinación intergubernamental e interinstitucional de las intervenciones públicas y de terceros*"[710]

ix. En relación al acceso a agua de las comunidades, la Defensoría declaró que "*los jagüeyes, reservorios y los embalses en marzo de 2016 se encontraban en estado crítico, la mayoría de ellos vacíos o con niveles mínimos*". [711]

Declaró la Defensoría, haber solicitado a la Presidencia de la República información sobre los proyectos adelantados en el departamento de La Guajira en donde se contemplara la realización de sistemas de potabilización del agua para superar la emergencia que viven las comunidades del departamento; manifestó que como respuesta a dicha solicitud el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respondió *"informando que la Unidades Productivas sólo contemplaban el suministro de agua para el riego y la alimentación de ovinos y caprinos".* Por su parte el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio "*informó a la Defensoría que en el marco de la "*Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira*" se trabaja en la identificación de necesidades, atención de comunidades y en la estructuración de soluciones de distribución y*

[706] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 278.
[707] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 278.
[708] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 279.
[709] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 281.
[710] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 281.
[711] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 283.

abastecimiento de agua potable para la zona rural de los municipios de la media y alta Guajira". De otro lado, adujo que la Presidencia de la República en su cuarto informe, "*reportó 249 proyectos denominados "Soluciones de Agua", de las cuales 12 se encontraban en diagnóstico, 59 en ejecución y 178 terminadas y operando*". Igualmente manifestó que "*se reportan 17 soluciones integrales, 4 en Uribia y 9 en Manaure […] todas contemplan el sistema de tratamiento*".[712]

La Defensoría del Pueblo en el Informe de Seguimiento a las Recomendaciones de la Resolución Defensorial No. 065 de 2015, reportó una serie de recomendaciones relacionadas dentro del Anexo III de la presente sentencia.

4.3.2. Segunda Comunicación

La Defensoría del Pueblo logró determinar a través de la verificación en terreno respuestas de la crisis humanitaria en La Guajira por parte del Gobierno Nacional, en ejercicio de Evidencia Social, desarrollado por cinco de sus delegadas y de las observaciones contextuales, tanto de expertos como representantes y líderes Wayúu. De acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Superior de Riohacha, al estudiar, revisar y analizar el ente informes de seguimiento (con sus respectivos anexos), presentados por la dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas, se observan:

> - "contradicciones o ambigüedades en la información suministrada.
> - Deficiencias en la calidad de los datos aportados y su respectiva validación.
> - Dificultades en la trazabilidad de cada una de las intervenciones tanto en términos técnicos como financieros
> - Carencia de categorías ordenadoras del reporte
> - Ausencia de las acciones territoriales orientadas al cumplimiento del fallo en el reporte.
> - Debilidad en cuanto a la estrategia de presentación de la información (más allá de agruparla por componentes) y su respectivo análisis en función de lo ordenado por el tribunal, al igual que de los resultados obtenidos y los impactos deseados.
>
> Los problemas enunciados, no solo hacen dispendiosa la labor sino que, dificultan la valoración de la información en función tanto del cumplimiento del fallo, como de la asertividad de la respuesta en el territorio en aras de garantía y goce efectivo de derechos".[713]

Información deficiente y no válida para la toma de decisiones públicas que redunda en iniciativa sin criterios explícitos para su adopción, definición e implementación.

---

[712] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 284.
[713] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5198

La Defensoría evidenció que *"En los siete informes de seguimiento no se especifican los criterios por los cuales se adoptaron las acciones e intervenciones que se listan en la matriz del plan elaborado en el marco de la "alianza por el agua y la vida en La Guajira". Tampoco se presenta qué tipo de información se consideró para su estructuración, […]"* [714]

Actuaciones sin el sistema de información ordenado por el fallo del Tribunal Superior de Riohacha

En el fallo quedó consignado que "*el imperativo de conocer cuáles y cuantos son los niños y niñas wayuu que están en situación de riesgo. Para tal efecto, el tribunal superior de Riohacha ordeno configurar un sistema de información institucional e intersectorial. Al cierre del presente documento dicho sistema no existe aún. Lo más cercano a un proceso de identificación y caracterización de población fue el ejercicio de micro-focalización impulsado por el ICBF; no obstante, su utilidad, a cumplir al parecer, es limitada. Cabe resaltar que sin este proceso no es posible cumplir con el objetivo de atender la totalidad de los niños y niñas con desnutrición*".[715]

La Alianza presenta problemas en cuanto a la estrategia efectiva de coordinación nacional y articulación Nacional – Territorio.

La alianza por el Agua y la Vida es presentada por el Gobierno Nacional

> "como su estrategia rectora de coordinación interinstitucional para la región se puede concluir que se trata de una instancia de encuentro entre diversas agencias nacionales, pero que el carácter de sus decisiones no es vinculante ni en un escenario institucional ni en uno interinstitucional. La Alianza presenta deficiencias para la coordinación efectiva de las acciones del gobierno central, al igual que como mecanismo de articulación nación y territorio.
>
> Así mismo no realiza seguimiento a las acciones en el marco de las funciones que debe cumplir el Consejo Departamental o Municipal de política social como articulación funcional entre entidades territoriales, nacionales, participación de la sociedad civil a través de los jefes de cabildo o resguardo de la región."[716]

Ofertas generales para demandas particulares, sin asertividad cultural y sin responder a objetivos estratégicos

La mayoría de las acciones del plan están inscritas en ofertas generales, que no atienden a las demandas particulares del pueblo Wayúu y adolecen de enfoque diferencial.

---

[714] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5198
[715] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5198
[716] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5198

Debilidad en el papel de intermediación entre la Nación y el Territorio

Un hallazgo del ejercicio Evidencia Social por la Defensoría del Pueblo, en noviembre de 2016, "*tiene que ver con que el departamento no está cumpliendo ese rol de bisagra entre la Nación y los municipios. Tal situación se debe, en parte a la crisis política que lo ha atravesado y a todo el proceso de elecciones atípicas que ha vivido. La nueva administración departamental, deberá entrar a asumir el papel de conexión entre los diferentes niveles de gobierno. Ello en armonía con la Gerencia in situ, arquitectura institucional que se propone en las recomendaciones del presente documento*".[717]

Ofertas Centradas en coberturas, sin atender a otros criterios presentes en el enfoque de derechos y diferencial

Las acciones para atender y superar en su mayoría corresponden a "*la oferta programática recurrente de las instituciones accionadas por el Tribunal Superior de Riohacha. Cuando advierten apuestas adicionales, estas se caracterizan por incrementos de los cupos, beneficiarios, centros entre otras variables o unidades de medida de oferta, mas no en innovaciones en su diseño y desarrollo* […].

Recomendaciones Específicas

El Contexto, con alcance más general

- **Información, Difusión Y formación de las Decisiones Judiciales**

  La Defensoría del Pueblo indicó que "*conviene que se diseñe una metodología ágil de comunicación de las decisiones judiciales, se informe los involucrados y se informe sobre los objetivos comunes para superar la crisis. El ministerio del interior, con el acompañamiento técnico de la cancillería y el concurso de la Gerencia In Situ, tienen un papel primordial que cumplir al respecto* […]".[718]

- **Cualificar el reporte en Aras de un seguimiento más estratégico**

  Para el logro de esta recomendación, se sugiere "*respetando la independencia de la rama y la división de poderes del Estado, que la Corte Constitucional en sede de revisión, modifique la periodicidad del Reporte que deben presentar las entidades accionadas sobre el cumplimiento del fallo de tutela* […]"[719]

- **Evaluación ejecutiva de los resultados de la alianza**

  Considerando que la Alianza por el agua y la vida en La Guajira, se presentó como la estrategia de coordinación rectora "*conviene realizar una*

[717] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5196
[718] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5209
[719] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5209

evaluación de este proceso y sus resultados de mediano plazo. Tal valoración cobra mayor pertinencia al advertir que el plan de acción de la Alianza es presentado por el Gobierno Nacional como el plan ordenado por el Tribunal Superior de Riohacha […]"[720]

Salud y Nutrición

- **Equipos extramurales, de su articulación y enfoque diferencial**

Sin duda promover una atención in situ por medio de equipos extramurales, es una acción necesaria y pertinente. "*Esta no solo debe asistir y atender la crisis, sino operar regularmente en el marco de las acciones de prevención y promoción de la salud, dadas las particularidades territoriales y poblacionales de la región, con una visión de atención integral que tenga en cuenta el contexto familiar, social y comunitario de la población* […][721]

- **Control, vigilancia y supervisión**

La superintendencia Nacional de Salud deberá implementar "*las medidas necesarias para que, en uso de sus competencias, registren, coordinen reporten las acciones de aseguramiento, salud pública y prestación de servicios relaciones con las intervenciones públicas y/o privadas orientadas a superar la situación de salud y desnutrición de los niños y las niñas Wayúu*".

5. Autoridades tradicionales indígenas

5.1. Asociación de autoridades tradicionales wayuu Una Apuchon

Declaró la Asociación, que el resguardo indígena Una Apuchon creado mediante Resolución No. 051 del 2000 proferida por el INCORA, está conformado por 23 comunidades y posee una extensión de 1180 Hz de territorio. Aseguran que para el 2014 la población total del resguardo era de 7.871 habitantes, que son una comunidad dependiente económicamente de la agricultura, el pastoreo y la elaboración de artesanías.[722]

Adujo la Asociación que en censo poblacional realizado en el 2014, había en el Resguardo 52 niños entre los 0 y 5 años de edad y 960 entre los 6 y los 10 años de edad; de los cuales se identificaron 28 casos de desnutrición infantil aguda, 5 casos de desnutrición grave y el 80% de los niños en edad escolar presentaron bajo peso en relación con su edad. Declaró la Asociación que "*uno de los niños diagnosticado con desnutrición permanece ingresado en la unidad de cuidados intensivos recibiendo tratamiento*".[723] Dentro de su intervención, la Asociación expresó que:

---

[720] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5210
[721] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 5212
[722] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1168.
[723] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1168.

> "Al igual que en otros Resguardos de la media y alta Guajira, los casos de desnutrición están asociados principalmente a la escasez de alimentos y agua potable, deficiencias en los programas de salud y saneamiento básico. […] Los fenómenos climáticos que durante los últimos años afectan a la región impiden el desarrollo normal de las actividades productivas de la etnia Wayúu (agricultura y pastoreo) y que da como resultado un detrimento en su calidad de vida. […] los programas sociales implementados por el gobierno en todo el territorio nacional han desplazado los usos y costumbres de la etnia Wayúu, olvidando que un único modelo no puede ser aplicado a las diferentes comunidades indígenas existentes en el país porque perderían su autonomía".[724]

La Asociación De Autoridades Tradicionales Wayúu Una Apuchon, presenta una serie de recomendaciones y alternativas de solución que son relacionadas en el Anexo III de la presente sentencia.

5.2. Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu Shipia Wayúu.

La Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu Shipia Wayúu, se pronunció de la siguiente forma:

> "Frente a los hechos a que se hace referencia en el citado auto, será del caso aclarar que tiene que ver con la decisión de medidas cautelares proferida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 11 de diciembre de 2015 a favor del Pueblo Wayúu, donde actué en representación de la Asociación Shipia Wayúu en calidad de peticionario […] Los hechos puestos en conocimiento de la citada instancia internacional fueron expuestos por la misma CIDH en la decisión de medidas cautelares, vigentes a la fecha.
>
> En el curso del presente año han sido proferidas dos decisiones relacionadas con los mismos hechos:
>
> a) Acción de tutela No. 5317898 promovida por Shipia Wayúu contra instituto Colombiano de Bienestar Familiar, proferida por la Corte Constitucional.
>
> b) Acción de tutela No. 2016-01719 promovida por Shipia Wayúu contra la Presidencia de la República y otros, proferida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia".[725]

Como posible solución a la problemática, la Asociación sugirió el acatamiento de las decisiones judiciales mencionadas y las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

---

[724] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1168.
[725] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1171- 1172.

5.3. Resguardo Indígena Caicemapa

El Resguardo Indígena Caicemapa se pronunció frente al esfuerzo presupuestal de las entidades del orden nacional y de las entidades territoriales, anexando contrato y acta de concertación para la administración de los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas celebrado entre el Municipio de Distracción y el Resguardo Indígena Wayúu de Caicemapa con vigencia para el año 2015, en los cuales se estableció presupuesto de gasto para educación (conectividad a internet) y para cultura. De igual manera, adjuntó concepto de viabilidad de proyecto que buscaba servicios técnicos para la instalación y montaje de la conectividad a internet con conexión WIFI para educación y concepto de viabilidad para proyecto referente al I Encuentro cultural para el fortalecimiento de la identidad y tradición de la cultura Wayúu.[726]

5.4. Resguardo Indígena Wayúu De Potrerito, Municipio De Distracción

El Resguardo Indígena Wayúu de Potrerito del Municipio de Distracción, Departamento de La Guajira, anexó presupuesto de inversión del Resguardo Indígena Wayúu de Potrerito 2016, el cual dispuso asignación presupuestal por concepto de desarrollo comunitario, cultura y proyectos productivos. Así como actas por medio de las cuales se aprobó y adicionó presupuesto de ingresos y gastos del mencionado resguardo indígena. Igualmente, adjuntó perfil del proyecto para el programa de seguridad alimentaria a través de suministro e instalación de quipo de bombeo de agua para fortalecer la producción de alimentos a través de las *Yujas* (huerta comunitaria). El Resguardo Indígena Wayúu de Potrerito, también aportó concepto de viabilidad de proyecto para cerramiento de la enramada comunitaria del resguardo indígena que buscaba efectuar eventos sociales y concepto de viabilidad para el proyecto concerniente al repoblamiento ovino caprino en el resguardo, con el fin de proteger su principal fuente de trabajo de acuerdo a costumbres y tradiciones. En materia de educación, este resguardo adjuntó perfil y estudio de viabilidad del proyecto denominado *Luma Ekirajiapulee* enramada para el desarrollo de actividades de educación propia en el resguardo indígena de Potrerito Municipio de Distracción.[727]

5.5. Asociación De Autoridades Indígenas Tradicionales Wayúu Del Clan Ipuana De La Zona De Irauri

La Asociación De Autoridades Indígenas Tradicionales Wayúu Del Clan Ipuana De La Zona De Irauri, enunció algunas de las circunstancias que identifica como causa de la crisis que afecta al pueblo Wayúu.

En primer lugar, expone que la población rural del departamento es dispersa; Uribia por ejemplo, "*cuenta con aproximadamente 22.037 puntos poblados, y*

[726] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1602- 1637.
[727] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1638-1647.

una densidad poblacional alta"[728], aunado a la existencia de desplazamiento individual o masivo de miembros del pueblo Wayúu por parte de grupo armados al margen de la ley. [729]

En segundo lugar, manifestó que el cambio climático "*originó intensos veranos (4 años) a lo largo y ancho de la península de La Guajira, problemas de seguridad alimentaria, escasez de agua, extinción de especies propias de la flora y la fauna del territorio de La Guajira, para lo cual no estábamos preparados*";[730] en adición indicó que con la llegada de las lluvias, se incrementó el desabastecimiento de alimentos en las comunidades de la zona rural debido al "pésimo estado de las vías".[731] Apuntó que existe una complejidad geográfica dentro del territorio del departamento: "*es muy grande y con características muy diferentes en sus zonas, vías de acces*[o] [,] *caminos de herradura, trochas y en épocas lluviosas inestables*".[732]

En relación con la calidad de vida, manifestó la Asociación que existen "*necesidades básicas insatisfechas: carencia de agua apta para el consumo humano, vías de acceso en condiciones deplorables, deficiente prestación de servicios públicos, hospitales en crisis causados por la politiquería, improvisación de aulas escolares en enramadas y en el peor de los casos debajo de los árboles*".[733] Así mismo, adujo que existe deterioro de la salud de los miembros de la comunidad "*al desaparecer plantas y animales necesarios para práctica de medicina tradicional para restaurar la salud. A ellos hay que sumarle los efectos espirituales sobre la vida de los médicos tradicionales ante la muerte de sus seres queridos por física hambre*".[734]

En lo referente a la situación económica de la población del departamento manifestó que el cierre de los puertos de la región por parte del Estado Colombiano, sin que se plantearan políticas de sustitución de dicha actividad económica; acabó con la fuente de ingresos a la población Wayúu de la zona.[735]

Finalmente, aseguró que la reforma de la ley de Regalías que afecta el PAE, otorga recursos insuficientes que no alcanza para la alimentación de la población estudiantil y dispara la deserción escolar.[736]

La Asociación De Autoridades Indígenas Tradicionales Wayúu Del Clan Ipuana De La Zona De Irauri, presenta una serie de recomendaciones y

[728] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1868.
[729] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1868.
[730] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1868.
[731] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1868.
[732] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1868.
[733] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1869.
[734] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1869.
[735] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1869.
[736] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1869.

alternativas de solución que son relacionadas en el Anexo III de la presente sentencia.

5.6. Asociación de Autoridades Indígenas Suliwaou Laulayú

Según la visión presentada por la Asociación de Autoridades Indígenas Suliwaou Laulayú, de la problemática, es posible establecer las causas de la crisis en los siguientes aspectos:

> "El pueblo indígena Wayúu afronta graves problemas de seguridad alimentaria y escasez de agua generada por los intensos veranos y el cambio climático regional que aunado a la complejidad geográfica, cultural y social de la región y la deficiente atención en salud, estas situaciones han desencadenado las tasas de morbilidad infantil asociada con problemas de desnutrición.
>
> En Conclusión, la situación de abastecimiento de agua en esa región es crítica ya que no hay garantía mínima por parte del Estado del derecho fundamental al agua, es decir, no hay políticas claras que den una verdadera solución al tema, generando un aumento en los índices de pobreza, desnutrición, enfermedades catastróficas, imposibilidad de desarrollo e insatisfacción de mínimas necesidades básicas.
>
> Hay una crisis económica social que afronta la región, debido a la falta de políticas para la implementación de oportunidades de trabajo que afecta en gran medida a la población indígena, quienes históricamente obtenían su sustento diario por medio del comercio informal y el trueque. La eliminación del contrabando sin la creación de dichas medidas, así como también la poca participación de las comunidades indígenas al momento de definir y priorizar el destino de los recursos otorgados por medio del Sistema General de Participaciones, la explotación de los recursos minero-energéticos y a presencia de grupos armados al margen de la ley, han impedido el desarrollo y una mejor organización política, económica y social en el Departamento de La Guajira.
>
> Las comunidades acentuadas en el territorio son minorías que no tienen conocimiento de sus derechos y de la protección de los mismos, así como tampoco de los beneficios a los cuales puede acceder. La falta de la igualdad al momento de la implementación de las políticas públicas y el mal manejo e inversión de los recursos destinados al mejoramiento, organización, desarrollo y autoabastecimiento de las comunidades indígenas afecta masiva y sistemáticamente no solo diversos derechos fundamentales subjetivos sino la existencia del pluralismo y a diversidad étnica en Colombia."[737]

En relación con la coordinación interadministrativa, con líderes y autoridades tradicionales; La Asociación señaló que existe un precario conocimiento de la

[737] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1922 - 1923.

población y sus características por parte del Estado. Al respecto, manifestó que "*la falta de un sistema estadístico sobre la población Wayúu limita la capacidad de respuesta oportuna e integral del estado frente a situaciones de crisis*",[738] de manera que la efectividad de los programas requiere de una medición diagnóstica y estadística acertada y razonable.

De otro lado, apuntó La Asociación que "*existen dificultades para la identificación de los interlocutores válidos de las comunidades, incluso cuando acuden a las reuniones con las Entidades del estado. Se pueden decir que no existen líderes con representación única a la hora de tomar decisiones participativas con las comunidades*",[739] toda vez que para las comunidades Wayúu, existen más de 3.000 cabezas de clan reconocidos por el Estado Colombiano. [740]

5.7. Consenso de Autoridades Indígenas Wayúu

En escrito del 22 de Febrero de 2017,17 Autoridades Tradicionales Indígenas manifestaron que:

> "Para comprender ciertas cosas de nuestro Derecho Mayor y Ley de Origen, le damos a conocer elementos que pueden clarificar muchas cosas de las que nos suceden a diario:
>
> E'irukuu: es la estructura de organización social de las familias, tanto de origen mítico e histórico, descendientes de nuestra madre Mma (tierra), ubicados en una porción del territorio comprendido entre suelo, subsuelo y sobresuelo, cohesionados por el acceso a la alimentación (huertas , depósitos o acceso al agua, acceso a frutos silvestres y a la cría de ganado), para que lo cuidemos y administremos mediante el Derecho Mayor y la Ley de origen con las respectivas normas que a diario utilizamos para forjar nuestra nación.
>
> A'laulaa: son jefes familiares de linaje territorial, representado por algún e'irukuu quienes bajo los mandatos del Derecho Mayor y la ley de origen Wayúu administran todo lo relacionado a las cosas de convivencia armónica, como lo son el uso del agua para la ganadería y la fauna y la propiedad de los animales en los pequeños núcleos de convivencia.
>
> Putchipu'u: Es un ente jurídico que aplica el código de administración de la justicia , son personas que tienen conocimiento pleno de la etimología del idioma Wayuunaiki y de la historia del proceso de convivencia y alianzas territoriales, quienes mediante el principio de que todas las voces (de la naturaleza: piedras, viento, lluvia , aves e incluso también el de la gente) al llegar a nuestro estómago " sube" al corazón, de allí a la cabeza y luego a la boca en donde las expresiones

[738] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1932.
[739] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1932.
[740] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1932.

> dulces, de armonía salen delante d los dientes, para generar la dialéctica y en el análisis de las cosas actuales y del pasado se determinen soluciones de convivencia pacífica entre los distintos linajes y E'irukuu y el proceso de interculturalidad.
>
> Son ellos quienes disfrutan del ejercicio de la dignidad desde lo espiritual bajo los mandatos del Derecho Mayor y desarrollan la dialéctica de la ley de origen Wayúu mediante la elegancia filosófica en el discurso en Wayunaikii, en su máxima expresión intelectual […]
>
> La organización indígena de Colombia ONIC, concertó con el Gobierno Nacional la expedición del Decreto Ley 1088 de 1993 que dice en su Artículo 1º Aplicabilidad. Los cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas, podrán conformar asociaciones de conformidad con el presente decreto, indicándose de esta manera un reconocimiento parcial a nuestros sueños e ilusiones en lo representativo para el ejercicio de nuestra autonomía como autoridades indígenas en nuestros territorios.
>
> De allí en adelante surgen otras normas que reconocen derechos en el desarrollo de nuestra autonomía, pero de igual manera los funcionarios públicos de la cultura guajira y los funcionarios de la función pública del orden nacional, como lo es el Ministerio del interior y de justicia "crearon "nuevas formas de desorden para lograr figuras "artificiales" de autoridades Wayúu, "lideres" etc., sin que nada tuviese que ver con lo expresado en el derecho mayor, ley de origen , la constitución y las leyes"[741]

En relación con la atención de la primera infancia por el ICBF, el Consenso de las Autoridades Indígenas Wayúu se pronunció de la siguiente forma:

La comunidad wayuu es una cultura que respeta y valora los derechos de los niños tal y como lo consagra el art. 44 de la Constitución Política de Colombia. De igual manera, que la familia, la sociedad y el estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral según su propia cosmovisión cultural.[742]

No obstante, el ICBF a través de la modalidad propia, impuso diversas disposiciones en los programas de primera infancia, que conllevan a lesionar su cultura. Ejemplo de estas son: "*la imposición a las comunidad indígenas el modelo de educación inicial que está establecido por el estado para toda la población general, la imposición de pautas de crianza y resolución de conflictos […], los recursos humanos como los docentes, trabajadores sociales, coordinadores, nutricionistas etc., que labora en las comunidades indígenas, no tiene conocimiento de la cultura no hablan el wayunaiky y los*

[741] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4280.
[742] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2966.

indígenas no hablan al español".[743] Esto ampliamente relacionado con la situación fáctica generada por falta de infraestructura necesaria para la atención de la primera infancia, por la falta de garantía relacionada con el suministro de agua potable en los puntos de atención de niños, por la falta de electrificación en más del 90% de las comunidades que permita la refrigeración y el mantenimiento de los alimentos, generan la debilidad manifiesta de la población infante Wayúu.

Así mismo indicaron, "*el gobierno Colombiano intenta cambiar y separar los derechos de los niños de sus derechos colectivos, culturales, territoriales, alimenticios, espirituales y jurisdiccionales, que en su conjunto conforman la garantía de sus derechos milenarios a su propia educación".* Dado que *"la educación está basada en lo que el gobierno cree que es bueno para nosotros, sin tener en cuenta que el pueblo wayuu tiene desde tiempos remotos un sistema de educación inicial propia*".[744]

Por otra parte, expusieron que el ICBF no cumplió con el principio constitucional de consulta previa, en virtud del bloque de constitucionalidad de cual hace parte Convenio 169 de 1.989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por la Ley 21 de 1.991 y del artículo 330 de la Constitución política. Reflejado en la modalidad propia impuesta a la comunidad Wayúu anteriormente expuesta y en el incumplimiento de tutelas: TSR/SG-9306 del Tribunal Superior de Riohacha y la comunicación del director de primera infancia, según correspondencia No S-2016-613789-0101.[745]

Al manifestarse respecto del tema de afectación al medio ambiente y la minería en el Departamento, las Autoridades Indígenas Wayúu se pronunció de la siguiente forma:

- Cambio Climático

Manifestaron que "*ante el calentamiento global las temperaturas de las aguas del mar se han elevado lo que causa el alejamiento de los peces de la costa que eran parte de nuestra dieta alimentaria, nuestras pequeñas embarcaciones no nos permiten ir a mayores distancias para obtener los peces necesarios en nuestra alimentación*".[746]

Además, "*la alta temperatura del mar hace que Guaguia (Dios Huracán) que nos visitaba entre cinco a diez años, ahora se hace presente en el territorio durante más de diez años, lo cual no permite que sus aguas abastezcan los*

[743] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2966.
[744] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4281.
[745] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4281.
[746] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4286

territorios de los distintos E'iruku, lo cual afecta estructuralmente la dieta alimentaria".[747]

- El cambio climático y la extracción

En relación con la extracción minera en el cerrejón, el Consejo de las Autoridades Indígenas Wayúu, concluyó que "*la extracción minera en el cerrejón ha cambiado el curso de las aguas de nuestro Dios-rio Perrankanagua (rio de ranchería) que durante más de treinta años ha dejado de abastecer las aguas de los ríos subterráneos que abastecía las grandes sabanas ubicadas entre las áreas rurales de Manaure, Uribia, Riohacha y Maicao*" [748] siendo un peligro potencial para la supervivencia física del pueblo Wayúu.

Por otro lado, "*los sitios de abastecimiento de alimentos de las áreas aledañas a la mina del cerrejón que hoy posee más de 60.000 hectáreas, está destruido completamente, ya que se secaron las aguas superficiales y subterráneas que servían para la siembra, generando graves y profundos problemas de seguridad y autonomía alimentaria*". [749]

- La minería del carbón

El gobierno central al contratar la explotación de Carbón del Cerrejón, creó condiciones desfavorables para los miembros de la nación Wayúu por las siguientes razones:

> 1. "*Creó una reserva industrial para la extracción del carbón que hoy tiene más de sesenta mil (60.000) hectáreas que contaminan el suelo, subsuelo y sobresuelo, afectando todo el habitad, se destruyó y se destruye la ganadería al acabarse las fuentes aguas superficiales y subterráneas del Dios-Rio Perrakanagua que abastecía lo necesario para la autonomía alimentaria de los E'iruku*". [750]
>
> 2. "*Creó una reserva industrial de 150 kilómetros de largo por dos kilómetros de ancho para uso exclusivo de una vía férrea […] que durante más de tres décadas destruye la economía Wayúu al matar en su andar a miles y miles de ovejos y chivos*"[751]. Adujo que, para la expuesta concesión férrea y para la concesión de Puerto Bolívar no se realizó consulta previa alguna.

- Las minas de sal de Manaure

[747] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4286
[748] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4286
[749] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4286
[750] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4287
[751] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4287

Es de anotar que en dicho municipio se encuentran las más altas cifras de muertes por desnutrición o causas asociadas, y debido a la *"intransigencia del gobierno central en no querer entregar los activos de esta concesión Salinas a Sama Ltda."*.[752] Ordenado por el Consejo de Estado, se han presentado las siguientes consecuencias:

> "[M]ás de mil (1.000) personas mujeres trabajadoras de la sal, en nueve (9) años no se les permita ejercer sus trabajos en las charcas de Shorshimana y Manaure, de esos recursos se compraban alimentos para brindar los nutrientes necesarios para miles de niños Wayúu en todo el territorio ancestral de la sabana y el Municipio de Manaure […]. Más de 170 familias que explotan la sal en las charcas de Manaure abajo no se les permite el uso libre de Salmuera para producir y comercializar sal" [753]

Al manifestarse respecto del tema de acceso al agua potable, las Autoridades Indígenas Wayúu se pronunciaron de la siguiente forma:

> "El pueblo Wayúu carece de agua potable, es un problema vital pues del agua emana la vida y todo su conjunto. Por esta carencia se afectan los derechos fundamentales como son la vida, la salud y la educación."[754]

Sobre la temática de desarrollo rural, comentario y familiar, las Autoridades Indígenas Wayúu se pronunció de la siguiente forma:

El desarrollo rural, comunitario y familiar de la nación Wayúu está estrechamente vinculado a sus territorios ancestrales y toda actividad a desarrollarse de los usos y costumbres milenarias. Los más relevantes para la comunidad Wayúu son: (i) no hay un plan que garantice el agua para la producción agrícola y pecuaria en las comunidades indígenas, (ii) en las zonas donde comúnmente los indígenas sembraban cultivos está en cero hectáreas, (iii) la desnutrición no tiene como causa solo la falta de alimentos, esto tiene orígenes más claros como la pobreza extrema causada por la falta de empleo y el abandono del Estado.[755]

Sobre el tema de salud, las Autoridades Indígenas Wayúu se pronunciaron de la siguiente forma:

> "Dentro de este derecho fundamental que hace parte del universo espiritual propio de la comunidad Wayúu, es importante resaltar los siguientes problemas: (i) las barreras lingüística en la prestación de los servicios de salud, (ii) la falta de oportunidad accesibilidad en la prestación de los servicios, (iii) no existen centro de salud en las

[752] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4288
[753] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4288
[754] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4288
[755] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4292

> comunidades indígenas (iv) la falta de un enfoque diferencial entre la población general y la comunidad Wayúu" [756]

En referencia a la temática de educación, las Autoridades Indígenas Wayúu se pronunció de la siguiente forma:

Pese a la mejoría al acceso a la educación a través de programas etno-educativos y escuelas satelitales, muchas instituciones educativas funcionan en enramadas y sin acceso a agua, energía ni saneamiento básico, es decir, "*los niños Wayúu estudian en las peores condiciones posibles […], para algunas comunidades la escuela queda lejos y el transporte público siempre comienza tarde o se acaba temprano*".[757] En la mayoría de las escuelas solo hay grados hasta tercero de primaria, de allí en adelante no pueden seguir estudiando porque no hay oferta en el territorio.[758]

Cabe resaltar, "*la mayoría de las escuelitas no cuentan con agua potable ni saneamiento básico, los niños deben hacer sus necesidades fisiológicas en el monte, algunas escuelitas tienen pozos pocos profundos con molinos, pero muchas están dañados*".[759]

5.8. Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Kaitu

Manifestó la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Kaitu que la desnutrición es una problemática que afecta no únicamente a la niñez, sino a toda la comunidad wayúu, al respecto se pronunció de la siguiente forma:

> "[…] los problemas asociados con la desnutrición, no solo de la niñez wayuu, población afectada especialmente con el flagelo reseñado, sino de toda la comunidad wayuu, la cual se encuentra en mayor proporción sumida en la extrema pobreza, aunado a la deficiencia en los servicios de salud ofrecidos a esta población de especial protección constitucional y en general a todos los ciudadanos colombianos, ya que actualmente en esta sección del país se presenta una crisis en el sistema de salud, incide igualmente la falta de cooperación y concertación entre organismos estatales y no estatales en pro de la aminoración de las problemáticas asociadas a la desnutrición, siendo a muerte únicamente uno de ello[s], el de mayor impacto para la sociedad, a través de planes y programas de alimentación y nutrición adecuados, también es de resorte indicar que influye en la propagación del mismo ciertas costumbres arraigadas en las familia[s] de la cultura wayuu".[760]

[756] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4293
[757] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4294
[758] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4294
[759] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4294
[760] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2060.

En relación a las causas que dan origen a la problemática de desnutrición y la consecuente mortalidad infantil, La Asociación manifestó no ser la autoridad competente para pronunciarse sobre las mismas.[761]

Consideró La Asociación que las soluciones que se planteen deben centrar sus esfuerzos en: (i) garantizar la atención en salud no únicamente a los niños de 0 a 5 años, sino a toda la población Wayúu, (ii) hacer seguimiento al Plan de Acción interinstitucional e intersectorial, nacional y regional, descrito en el fallo de primera instancia; (iii) fortalecer los programas adelantados por el DPS; (iv) llevar a cabo todas las intervenciones necesarias para la garantía de los derechos fundamentales del pueblo Wayúu y acoger las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo.[762]

5.9. Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina

La Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina dio respuesta a cada uno de los hechos enunciados en la tutela, de lo que se resalta que:

> "Es cierto que en lo[s] últimos se ha publicado información de muertes de niños wayuu por causas relacionadas con la desnutrición. […] Se padece mucho en la alta Guajira por la escasez de agua potable pero no podría afirmar que esos niños solo viven con un vaso de chicha al días en un situación que no me consta […] Es cierto [,] el Gobierno Nacional se encuentra en deuda con las comunidades indígenas de la etnia wayuu, en lo que respecta a los temas aludidos y que ha llevado [a] la muerte por causas asociadas a la desnutrición de algunos menores.
> […] la población wayuu no posee los recursos necesarios para la obtención de una alimentación adecuada por múltiples y diversas razones entre ellas la falta de agua y la generación de empleo.\\ […] independientemente del número de niños wayuu muertos la obligación del estado colombiano es garantizar la vida la salud y la integridad de nuestros niños y no se está haciendo en debida forma"[763]

La Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina, presenta una serie de recomendaciones y alternativas de solución que son relacionadas en el Anexo III de la presente sentencia.

5.10. Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Zona de la Sabana

La Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Sabana, se pronunció de la siguiente forma:

---

[761] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 2061
[762] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2061.
[763] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 2077- 2077.

"Dando lugar a lo expuesto por la H.C.C. refiero lo siguiente: la población étnica wayuu ancestralmente convivía de manera armónica con la naturaleza el bienestar socioeconómico era producto del equilibrio con la naturaleza esto nos permitió tener una infancia plena no había espacio para la escasez de alimentos todo lo contrario las familias garantizaban su seguridad alimentaria con sus cultivos tradicionales y sus rebaños de ovinos y caprinos eran inmensos era poco lo que se extraía de la cultura occidental para subsistir ya que el estado no ejercía soberanía en todo el territorio y no existía tanta tecnología este escenario ha cambiado totalmente con la llegada de la sequía/factor climático obteniendo como resultado toda escasez y perdida del bienestar wayuu evidenciando lo siguiente:

- La pérdida por completo de los rebaños que generaban las proteínas del autoconsumo a las familias.
- La deforestación del suelo en muchos territorios n existe capa de vegetación.
- La no siembra de los cultivos tradicionales esto ha generado que el wayuu desplace esta actividad por otros como son conducir motos, ciclo taxis, mano de obra no calificada y el ingreso que obtienen no permite cubrir todas las necesidades básicas del hogar.
- El aumento permanente y robo de los pocos rebaños que quedan por parte de algunos indígenas que ha generado conflicto entre muchas familias.
- Específicamente en el Sector Sabana Jurisdicción del Municipio de Manaure no existen vías de transporte que faciliten las penetraciones a las comunidades a si sea una principal".[764]

La Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Sabana, presenta una serie de recomendaciones y alternativas de solución que son relacionadas en el Anexo III de la presente sentencia.

5.11. Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Asociación Anataweeshi

La Asociación Anataweeshi declaró que en el departamento de La Guajira existe un desorden institucional, que se ve reflejado en la ausencia de un "*documento oficial que indique la existencia de un plan de salvaguardia para la etnia Wayúu*"[765].

En relación con la situación de desnutrición y mortalidad infantil, la Asociación se pronunció de la siguiente forma:

"[…]Una de las cosas que consideramos apremiantes y que contribuyó con la tragedia humanitaria donde semanalmente perdemos 2 y 3 vidas

[764] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 2084 – 2085.
[765] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2071.

> de niños wayuu debido a que el sistema de Seguridad Social no es funcionan en territorios dispersos como en […] La Guajira y de ello las instituciones como la superintendencia de salud tiene conocimiento en detalle de toda la operación institucional para que empresas de salud indígenas y no indígenas con cobertura en los territorios indígenas pueden legalizar y evadir responsabilidad de atención de prevención y atención en el servicio a la población vulnerable.
>
> […] La consulta previa, concertación y diseño de la política para la atención de la Política para los pueblos indígenas invocan ciertos parámetros del derecho internacional que el ICBF se niega a cumplir y por ello recurre a NEGAR INSTITUCIONES PROPIAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS en cuanto a la articulación para la atención de niños, niñas y la familia en programas oficiales y en cambio DEFINE, INSTRUYE, ORIENTA Y ORDENA la intromisión institucional DE FUNDACIONES, CORPORACIONES, UNIONES TEMPORALES, EMPRESAS FAMILIARES Y COMERCIALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES en los territorios ancestrales Wayúu sin medir el impacto de las mismas y contraviniendo el orden jurídico de protección a la comunidades indígenas en sus territorios. Estas actuaciones están justificadas en el PODER INSTITUCIONAL DEL ICBF EN CUANTO A QUE EXISTE UN FUERO SUPERIOR AL ESTATUTO CONTRACTUAL, el cual permite desaforadamente y de manera desplanificada PACTAR DIRECTAMENTE CONE STAS la atención de por lo menos 33 mil niños en los municipios de Manaure, Uribia y Maicao […]"[766]

La Asociación Anataweeshi, presenta una serie de recomendaciones y alternativas de solución que son relacionadas en el Anexo III de la presente sentencia.

5.12. Asociación de Autoridades Tradicional Indígena Wayúu: Trópico Azul de Uribia

Manifestó la Asociación de Autoridades Tradicional Indígena Wayúu Trópico Azul de Uribia, que los mayores casos de muertes de niños, niñas y adolescentes wayúu se dieron en comunidades y rancherías del municipio de Manaure, y no en la alta Guajira. En relación con la presencia institucional, declaró que:

> "El difícil y poco acceso a estas zonas de la alta Guajira por parte del gobierno municipal, departamental y nacional debido a los distantes sitios de referencia y al mal camino por tierra, hacen que muchas familias guajiras colombianas que habitan en zonas de fronteras con Venezuela, no puedan ser atendidas en: Salud, Educación, Alimentación, Vivienda y en mejorarle su manera de producir y producción y así ayudar con sus entradas económicas al hogar, etc.

[766] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 2072 – 2073.

> […] La Asociación "trópico azul" ha presentado y gestionado ante la oficina de asuntos indígenas del municipio proyectos de alimentos de consumo humano, las jornadas de identificación en la Registraduría, carnetización en salud con diferentes, EPS, Secretaría de Salud y Hospital Municipal, para todas las familias que ampara la asociación, ha gestionado el suministro de AGUA POTABLE Y TRATADA en las instalaciones de la triple AAA (Acueducto, aseo y alcantarillado) en este municipio, construido y adecuado albercas para que sirvan de depósito del agua traída con tarro tanque en dos de las tres Rancherías que ampara"[767]

La Asociación "*negó ser culpable*" de los hechos de la acción de tutela, en la medida en que aseguró que dentro del territorio de su resguardo no se han presentado casos de muerte de niños, niñas y adolescentes wayúu por causas de desnutrición y asociados. [768]

5.13. Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de Buenos Aires

La Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de Buenos Aires, se manifestó respecto a los hechos de la tutela en la siguiente forma:

> "En nuestra comunidad no se ha presentado dichos hechos sobre a muerte de niños de desnutrición. Ya que se maneja un control mediante un programa de desnutrición, el cual se realiza por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, ya que el centro zonal es el encargado de dar una buena atención a los niños de bajo peso.
>
> La sequía de La Guajira [h]a golpeado a la comunidad Wayúu de manera tal que el agua si ha de primera necesidad para las comunidades, se han tomado medidas a través de ayudas por parte de la Alcaldía Municipal, Gobernación y la Unidad Nacional para la gestión de riesgos y desastres por medio del abastecimiento de agua por medio de carro tanques para el suministro a los diferentes hogares wayuu, no ha sido una solución cartera, ni exacta pero si ayuda a solventar una problemática del agua en un 70% pero el Wayúu sigue en espera de solucionar la necesidad en un 100%.
>
> En la parte de salud nuestra comunidad cuenta con el Centro de Salud Puerto Estrella que siempre está disponible para la atención de salud para niños y niñas de la comunidad, en segunda instancia contamos con HPS Hospital de Nazaret, un hospital en el cual se encuentra lo más necesario para la atención en salud esta misma nos presta los servicios de penetración a las comunidades periódicamente y le dan asistencia médica a las rancherías pertenecientes a esta asociación.

[767] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2090.
[768] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 2090.

En conclusión en la Alta si se observa un poco de contingencia con respecto a la falta de alimentos, esto se da debido al cierre de la frontera con el vecino país Venezuela debido a la mal toma de decisiones tomadas por el presidente vecino, una decisión que desabastece a la alta guajira en toda su extensión.

Las entidades gubernamentales y alcaldía deben buscar o proponer más soluciones para surtir más agua a las comunidades por medio de carro tanques, pozos y jagüeyes, ya que es una de la solución más certera para solventar esta problemática."[769]

5.14. Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba

La Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba manifestó a la Corte que los hechos que han dado origen a la acción de tutela interpuesta, son ocasionados por diversas causas, dentro de las cuales refirió las siguientes:

"1. Los recursos asignados por parte del Estado Colombiano para la atención de los niños y niñas no son suficientes, para contrarrestar la crisis humanitaria que atraviesa La Guajira.

2. La reforma a los recursos de regalías también ha incidido demasiado, porque anteriormente el Municipio de Manaure destinaba recursos para la atención de los niños y niñas, como apoyo a los distintos programas que mejoren la calidad de vida de la comunidad Wayúu.

3. La reforma de las regalías, de igual forma ha afectado los recursos que le destinaban a la Corporación Autónoma Regional de La Guajira "CORPOGUAJIRA", entidad que también apoyaba a las comunidades indígenas en las soluciones de agua para el consumo humano.

4. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Las Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Prestadoras del Servicio, Empresas Sociales del Estado y Secretarías de Salud, no trabajan de manera coordinada, lo cual conlleva a que las acciones aisladas no sean suficientes y terminan estigmatizando a nuestra comunidad wayuu, atribuyéndoles que parte de la crisis se debe a los usos y costumbre, posición totalmente errónea.

5. La entidades mencionadas en el numeral anterior no cuentan con un equipo interdisciplinario idóneo para la atención de la población wayuu, cuentan con profesionales que desconocen nuestro Derecho Propio, y el personal vinculado que pertenecen a nuestra etnia, con tienen sentido de pertenencia con su pueblo y solo se limitan a cumplir

[769] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 2144 – 2145.

con unas acciones insuficientes, para propender por una estabilidad laboral.

6. La modalidad de Contratación utilizada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la atención de los niños y niñas de nuestra comunidad Wayúu, no busca su finalidad social, sino, que se ha convertido en un sistema de corrupción, comenzando por los mismos funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que no consulta con las comunidades, para que los programas marchen de la mejor forma, al contrario, imponen operadores que no aplican el enfoque diferencial, desviando los recursos en aras de satisfacer las necesidades personales de los contratistas y de los funcionarios del ICBF.

7. Los órganos de control tampoco desempeñan a cabalidad sus funciones Constitucionales y Legales, lo cual conlleva a que los encargados de atender a la población con recursos públicos, utilicen de manera inapropiada los recursos, ocasionando con ello la crisis en La Guajira, para el ICBF el operador cumplido con las obligaciones contractuales es que le entrega dadivas, a los cuales favorece maquillándoles los informes de ejecución. Y los malos operadores son aquellos que practican la trasparencia"[770]

La Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba, presenta una serie de recomendaciones y alternativas de solución que son relacionadas en el Anexo III de la presente sentencia.

5.15. Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Área de Influencia Inmediata de las Salinas Marítimas Industriales de Manaure, La Guajira : Sumain-Ichi

La Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Sumain-Ichi manifestó a la Corte que dentro de su región existe una preocupación constante por las comunidades indígenas del municipio de Manaure en relación a la falta de agua potable, pues "*están consumiendo agua de lluvia que han represados en los Arroyos en los Jagüeyes es un agua contaminada"*.[771] *Calificaron* como urgente el suministro de agua potable a través de carros cisterna *"como lo venía haciendo la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres en el año 2016 y el suministro de la ayuda humanitaria, mientras se hace el estudio técnico de la construcción del nuevo Pozo Profundo en la comunidad indígena de Mapayat*".[772]

Adujo la Asociación que mantiene un dialogo "*directo y abierto*" con el Gobierno Nacional; no obstante, solicitaron el cumplimiento de las acciones

[770] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 2175- 2177.
[771] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3168.
[772] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3168.

inmediatas y efectivas, en razón a los acuerdos que la Asociación manifiesta haber firmado con el Gobierno Nacional.[773]

En relación con la necesidad de participación de las comunidades y la coordinación inter-institucional, la Asociación Sumain-Ichi afirmó:

> "[N]ecesitamos realizar trabajos de campo en las comunidades indígenas en proyectos de Inversiones Sociales Sostenibles [,] recopilar informaciones, ideas, que generen oportunidades positivas para el desarrollo de las comunidades, establecer un equipo de trabajo permanente de varias Comisiones en el territorio wayuu compuesta por el Gobierno Nacional, Regional y Local con profesionales hablantes de la lengua wayuunaiki, para obtener un resultado efectivo de las intervenciones"[774]

Sobre la situación de atención en salud y educación, la Asociación señaló el *"mal manejo"* de las políticas, en razón a que los niños deber recorrer grandes distancias para ser atendidos en salud, o para tener educación de calidad. De otro lado, punteó como problemática la proliferación de IPSI-IPS, en la medida en que "*prestan el servicio de atención muy mala, no entregan completos los medicamentos [,] citas de especializaciones hasta 2 meses […] sábados, domingos y festivos no hay atención*"[775]

La Asociación exige del Gobierno Nacional una intervención urgente Económica en proyectos que generen un impacto de bienestar para la comunidad indígena Wayúu.[776]

5.16. Autoridades tradicionales de la Comunidad de Zucaramana

Las Autoridades tradicionales de Zucaramana, de pronunciaron respecto a la problemática, afirmaron que dicho territorio corresponde a la zona de mayor y extrema vulnerabilidad en el departamento de La Guajira.

Manifestaron que el cambio de los ciclos de lluvia y la trasformación social, motivada en la presencia de grupos armados al margen de la ley dentro del territorio, fueron los factores más prominentes y determinantes dentro de la crisis actual de las comunidades del territorio.[777] Por lo anterior, las autoridades se refirieron de la siguiente forma a la necesidad de intervención estatal:

> " Consideramos que todas las actuaciones del estado destinadas a esta zona debe ser adelantada desde la perspectiva de restablecimiento de derechos colectivos de los clanes afectados señalando la condición de

[773] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3168.
[774] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3168.
[775] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3169.
[776] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3169.
[777] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3282 - 2385

> zona víctima de las múltiples y sistemáticas agresiones de derechos humanos por más de 10 años de presencia paramilitar, como punto de partida del porqué de la depresión social y económico de nuestra zona, que han sido las principales causas de la muerte de nuestro[s] niños wayuu en nuestra región"[778]

5.17. Consenso de las Autoridades Indígenas del Distrito de Riohacha

El Consenso de Autoridades Indígenas de Riohacha, se pronunció resaltando que la comunidad wayúu es una cultura que respeta y valora los derechos de los niños tal y como lo consagra el artículo 44 de la Constitución Nacional.

Declaró el Consenso lo siguiente: "*Reprochamos y tildamos de mentirosa y maquiavélicas, las afirmaciones de la señora Cristina Plaza en los medios nacionales, en el sentido de que los Wayúu no respetan los derechos de los niños*"[779]. Con posterioridad a ello, se encargó de presentar un recuento de cómo la etnia indígena Wayúu es protectora de los derechos de los niños, mediante rituales y costumbres que muestran su importancia.[780]

5.18. Autoridades Indígenas Wayúu del resguardo de la Alta y Media Guajira, jurisdicción del Municipio de Uribia.

Las Autoridades indígenas wayúu del resguardo de la Alta y Media Guajira, en la jurisdicción de Uribia, manifestaron:

> "[S]e cumplan las medidas judiciales nacionales e internacionales que están vigentes en la actualidad a favor del Pueblo Wayúu respetando nuestros usos y costumbres, para que garantizar el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad alimentaria, a una educación indígena propia, el derecho al agua potable, al buen nombre y el derecho a participar en su propio desarrollo; la crisis que padecemos no es producto de un desastre intempestivo, es producto de un abandono permanente y el único responsable en el Estado Colombiano, a quien hay que exigirle el cumplimiento la garantía y protección de derechos fundamentales que corresponden al Pueblo Wayúu".[781]

5.19. Autoridades Tradicionales Suuwou Saulayu de La Guajira

Indicaron que tienen sus asentamientos sin resguardar en zona rural del Municipio de Riohacha *"los cuales subsisten de una manera precaria ante la indiferencia del Estado en el municipio de Riohacha, se reiteraron las*

[778] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3284
[779] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3293.
[780] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3293 - 3303.
[781] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3318.

solicitud de resguardo fechadas el 2 de junio de 2011 y en las que posteriormente se brindó plano con ubicación".[782]

5.20 Asociación de Autoridades Tradicionales Anas Anawa de Carraipia Norte

La Asociación de Autoridades Tradicionales Anas Anawa de Carraipia Norte se pronunció respecto a la problemática del acceso al agua potable manifestando que el pueblo Wayúu ha acudido a los jagüeyes tradicionalmente, en búsqueda de agua; no obstante, desde hace diez años, estos reservorios de agua artificial se han secado poco a poco, y han sufrido procesos de degradación por las actividades humanas, que alteran negativamente la calidad del poco agua que se encuentra en los mismos.[783]

5.21. Autoridades Indígenas y Líderes Familiares de las comunidades de: Aranaipa, Jirrumana, Guanapaimana, Uyatpana, Utyapana 2, Pera'a, Paraguachon, Ichipa, San Felipe, Jotomana, Jaipachon, Guadalajara, Maimajasay, Ipalu, Shalimaama, Uriunaka, Pipamana, Jepirralut, Juluwawain, Pesuapa, Koushalain, Mukulumana, Kasuto, Shiten, San Luis y el Jobo

Las Autoridades Indígenas y Líderes Familiares de las comunidades de: Aranaipa, Jirrumana, Guanapaimana, Uyatpana, Utyapana 2, Pera'a, Paraguachon, Ichipa, San Felipe, Jotomana, Jaipachon, Guadalajara, Maimajasay, Ipalu, Shalimaama, Uriunaka, Pipamana, Jepirralut, Juluwawain, Pesuapa, Koushalain, Mukulumana, Kasuto, Shiten, San Luis y el Jobo; presentaron escrito en donde solicitan la protección de sus derechos constitucionales a la consulta previa y autonomía del pueblo Wayúu; que manifestaron están siendo vulnerados.

Se presentó en el documento que la Superintendencia de Salud emitió actos administrativos en donde se ordena el retiro de la habilitación para operar en el departamento de La Guajira a las EPS AMBUQ, COOSALUD, COMPARTA, entre otras. Manifestaron que en razón a que fueron reasignados a bases de datos de otras EPS sin ser previamente consultados, se han vulnerado los derechos fundamentales de consulta previa y autonomía.[784]

5.22. Federación de Asociaciones de Autoridades Tradicionales de La Guajira

En calidad de miembros de la comunidad Wayúu del municipio de Manaure, la Asociación presentó mediante escrito una propuesta para garantizar derechos no solo a la primera infancia sino a toda la población rural indígena.

---

[782] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3062
[783] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3346.
[784] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3242.

Dentro del informe presentado, se observó cartografía del departamento de La Guajira, en donde se estructuraron 69 zonas de desarrollo rural que permite a las comunidades garantizar sus derechos fundamentales y a su vez comenzar a ser parte de las soluciones necesarias.[785]

Se identificaron en Manaure zona rural, 11.286 puntos poblados que equivaldría a aproximadamente 19.193 viviendas, con una población estimada wayúu de 93.866 personas rurales dispersas, de los cuales 46.935 será menores de 17 años y 11.267 menores de 5 años.[786]

La propuesta que adelantó la Federación dentro del documento, consistió en la expansión o implementación dentro del área rural del municipio de Manaure de los programas de Redes de Seguridad Alimentaria (ReSA), Centros de Desarrollo y Atención Infantil, Centros de Salud con enfoque diferencial, Construcción de pozos profundos de gran capacidad y micro redes para llevar el agua hasta las casas.[787]

6. Otras intervenciones

6.1. *World Food Programme* (WFP): Programa Mundial de Alimentos

El Programa Mundial de Alimentos (en adelante PMA) se pronunció acerca de las consideraciones a tener en cuenta para analizar la problemática de La Guajira, así como de la estrategia que tiene la Organización para intervenir positivamente en la asistencia de la población vulnerable de esta región.

Presenta el PMA que la mayor parte de sus acciones o intervenciones tienen lugar en la media y alta Guajira; toda vez que cerca de un 45% de la población del departamento es indígena, el 7.5% son población negra; y se calcula que un 45.2% del total de la población del departamento vive en las zonas rurales. A su vez, expone la entidad que, el índice de necesidades básicas insatisfechas promedio en las zonas rurales del departamento es del 88.2% y en las cabeceras municipales de poco más del 37%.[788] En general, La Guajira tiene las tasas más altas de pobreza, desnutrición, y acceso a servicios básicos.

Indica la Organización que los patrones de caída de lluvias son altamente inestables, "*lo cual impacta las cosechas y los medios de vida y el acceso al agua potable*". Exhibe que hasta principio de 2016, La Guajira experimentó una sequía prolongada de casi 4 años debido al fenómeno del niño: "*la mayoría de las comunidades no tienen acceso a agua segura para el consumo humano ni para el consumo de animales y/o actividades agrícolas*".[789]

---

[785] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3368 – 3516.
[786] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3368 – 3516.
[787] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3370
[788] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1208.
[789] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1208.

En adición, presenta el PMA que no existen vías suficientes que logren conectar las comunidades dela zona rural dispersa con las cabeceras municipales, los costos de transporte desde y hacia las zonas rurales son elevados y dificultan el acceso de las familias a la oferta institucional existente que está asentada en las cabeceras municipales.[790]

En relación con la problemática de desnutrición, la organización manifestó:

> "La información existente sobre la situación nutricional de las personas no es precisa, hay diferentes fuentes de información y en muchas ocasiones no coinciden entre sí. El proceso de micro focalización desarrollado por el ICBF donde se realizó valoración nutricional en comunidades de la zona rural de los municipios de Maicao, Manaure y Uribia a partir de la toma de medidas antropométricas a los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y adultos mayores reveló que de los 21.584 niños y niñas menores de 5 años microfocalizados, 1.062 presentaron desnutrición aguda (4.9%), (la prevalencia nacional es de 0.9%), 19.73% de mujeres gestantes con bajo peso en 3 los municipios así como bajo peso en el 5.67% para las madres en periodo de lactancia. El 7.2% de los niños y niñas mayores de 6 meses no recibieron ningún alimento diferente a la leche materna y apenas la cuarta parte (25.4%) recibió alimentos 3 veces al día".[791]

Relacionó la entidad estos resultados con una alta inseguridad alimentaria de las familias que carecen de alimentos para ofrecer a los niños y niñas.

Indica además que la Guajira presenta graves afectaciones a causa de la confrontación directa y posicionamiento de múltiples actores del conflicto armado interno, como grupos guerrilleros o grupos pos-desmovilizados. Actores ilegales que se disputan las redes de tráfico de estupefacientes y contrabando de mercancías, proveniente de países como Venezuela y las islas del Caribe.[792]

Lo anterior se ve agravado con la situación de crisis en la frontera venezolana, que ha impactado la economía del departamento y particularmente, los medios de subsistencia de las comunidades Wayúu que recibían remesas en especie o en dinero provenientes de familiares de Venezuela.[793]

La estrategia del PMA en La Guajira combina la asistencia humanitaria con la recuperación y el fortalecimiento de los medios de vida comunitarios. Manifestó que:

---

[790] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1208.
[791] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1209.
[792] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1209.
[793] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1208.

> "La estrategia tiene como objetivos el aumento de la resiliencia ante desastres naturales y socioeconómicos y el mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional en el departamento a través de un enfoque familiar. […] el PMA propone un paquete integral que incluye la prevención de la desnutrición mediante transferencias condicionadas basadas en dinero o en especie a todos los miembros de familia, la realización de capacitaciones enfocadas en el mejoramiento de la nutrición y las prácticas de autocuidado, facilitar el acceso a agua para la producción mediante el uso de tecnologías alternativas, el mejoramiento de los sistemas productivos y sus cadenas de distribución mediante el impulso a los cultivos locales, la recuperación de prácticas ancestrales y semilla local, así como el estímulo a pequeños productores para establecer redes de intercambio de alimentos a nivel local".[794]

Afirma el PMA que esta estrategia de intervención para La Guajira está orientada a apoyar al gobierno nacional en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible 2 Hambre Cero y 17 Alianzas para el logro de los objetivos; no obstante, permite la suficiente flexibilidad para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades con mayor vulnerabilidad desde un punto de vista étnico diferencial.[795]

6.2. Oxfam

En respuesta a la invitación extendida, la Directora de Oxfam en Colombia aportó el 21 de noviembre de 2015 informe de "*Mapeo De La Situación De Los Medios De Vida Y Seguridad Alimentaria De Familias Vulnerables En La Alta Guajira*", publicado por la organización en el año 2014, en donde se describe "*la situación que enfrenta el pueblo Wayúu de la Alta Guajira, consecuencia de la silenciosa crisis de lento surgimiento que viene enfrentando desde hace décadas*".[796]

En relación a la descripción geográfica y cultural del pueblo Wayúu en la Alta Guajira, la organización afirmó:

> "En un ecosistema predominantemente semidesértico vive el pueblo Wayúu de la Alta Guajira. La crianza de especies caprinas y ovinas, el tejido artesanal, la pesca en la zona litoral, el comercio no regulado con Venezuela, y la extracción de yeso, constituyen los principales medios de vida de este pueblo ancestral.
>
> Sus habitantes transitaban sin problema entre Colombia y Venezuela, porque este pueblo indígena, desde sus orígenes, ocupa un territorio que comprende ambos países. Hasta hace poco, en Venezuela encontraba programas sociales de ayuda y mercado laboral, lo que permitía a las familias Wayúu encontraba programas sociales de ayuda

[794] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1209.
[795] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1211.
[796] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218.

> y mercado laboral, lo que permitía a las familias Wayúu encontrar fuentes de ingreso con las que vivir. Enviaba remesas a sus familias en Colombia y frecuentaban sus lugares de rigen en territorio colombiano, en una dinámica pluri-residencial"[797]

Aseveró la entidad que a raíz de la presencia de controles al tránsito de personas y mercancías en la frontera colombo-venezolana, así como los cambios en la economía del país vecino, han limitado su acceso a las ayudas y mercados que encontraban en Venezuela. Esto sucedió en una época en la que dentro del territorio de la Alta Guajira colombiana, se presentaba una temporada seca anómala que "*recrudecía las condiciones de vida […]; condiciones que ya eran extremas por la ausencia histórica del Estado, y por las condiciones de exclusión en las que ha vivido el pueblo Wayúu*".[798]

El informe indicó que durante los últimos años la población Wayúu ha enfrentado una sucesión de crisis consecutivas de orden natural y antrópicas:

> "[L]las inundaciones de la ola invernal en el año 2010, la instalación de una temporada seca anómala y muy intensa desde el 2014, dos temporadas secas similares en el 2012 y 2013, un proceso de deterioro de la institucionalidad y economía venezolana que ha conducido a la hiperinflación, la devaluación de la moneda del país vecino, el desabastecimiento y las restricciones al comercio ilegal de alimentos y combustibles hacia la Alta Guajira colombiana (y otras áreas fronterizas)".[799]

El mapeo concluyó que la población Wayúu de la Alta Guajira "*se encuentra en una situación crítica de inseguridad alimentaria. Muestra Brechas en sus fuentes de acceso al alimento de hasta un 80% y un incremento de 183% en sus gastos habituales en alimentación*".[800] Adujo que el principal determinante de la problemática ha sido el giro forzoso de abastecerse con productos venezolanos híper-devaluados, subsidiados y de fácil acceso físico, a abastecerse de productos en Colombia, cuyo acceso es difícil por la precariedad de las vías de comunicación.[801]

Se pronunció la entidad respecto de la situación de acceso al agua potable de la siguiente forma:

> "La escasa disponibilidad de agua para el consumo humano y animal, y la ausencia o deterioro de los micro-acueductos, pozos, molinos y plantas desalinizadoras actúan como factores agravantes considerables: muchos jagüeyes se han secado, y las mujeres, los niños y niñas, a cargo del aprovisionamiento de agua para el hogar, demoran más de 1 hora en llegar

[797] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218
[798] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218
[799] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218
[800] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218
[801] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218

> a la fuente de agua más cercana que, en muchos casos, se encuentra contaminada o contiene agua salobre."[802]

Manifestó que para sobrevivir, las familias han recurrido a la venta de su principal capital económico: sus chivos, "*a la fecha de este mapeo (diciembre de 2014 esta estrategia de sobrevivencia ha significado una descapitalización acumulada del 50% de los activos familiares totales*".[803]

De otro lado, en relación con la problemática de desnutrición, adujo que "*las cifras de anemia y de retardo del crecimiento infantil registradas en 67% y 73% respectivamente, confirman la severidad del problema. La desnutrición aguda en menores de 5 años se acerca al 13% lo que es clasificado como de seria gravedad por lo criterios sanitarios internacionales*" [804]. Identificó que las comunidades más afectadas hasta ahora son las que habitan la zona fronteriza con Venezuela; y las más vulnerables son las que se encuentran en la zona periurbana cercana a la cabecera municipal de Uribia. Apuntó que las personas ubicadas en las zonas costera y de serranías se encuentran ligeramente mejor por tener mayor disponibilidad del recurso hídrico; sin embargo también son altamente vulnerables por compartir con las otras regiones amenazas comunes, a saber: "*la interrupción de las rutas de abastecimiento de combustible y alimentos desde Venezuela, el difícil acceso geográfico, la débil presencia institucional, la desertificación y erosión progresiva, la ausencia de lluvias habituales, y la precaria escala y rentabilidad de sus medios de vida*".[805]

Manifestó la entidad, que la elaboración del informe aportado hizo parte de un trabajo realizado por Oxfam en tres corregimientos de la Alta Guajira (Porshina, Tawaira y Siapana) en octubre de 2014 con fondos propios y del Fondo ERF (Emergency Reponse Fund) para Colombia, administrado por OCHA (United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affaires). Al respecto, la entidad puntualizó que:

> "Mediante la reparación de micro sistemas de abastecimiento de agua con energía eólica y solar, este proyecto ha logrado que llegue el agua a lugares en los que desde durante años no hubo suministro. La relación con las comunidades y con las autoridades tradicionales organizadas en la Asociación Wayúu Araurayu, nos permitió emprender un trabajo colectivo para la implementación de soluciones participativas"[806]

Dentro del informe, la entidad propuso soluciones a partir de las costumbres del pueblo Wayúu, e insistió en que la crisis de la región no debe ser gestionada con una sucesión de respuestas de emergencia cortas, pues existen

---

[802] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218
[803] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218
[804] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218.
[805] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218.
[806] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218.

pronósticos del IDEAM que permiten anticipar un empeoramiento de la situación de sequía de la región. Al respecto se pronuncia la entidad de la siguiente forma:

> "Se necesitan medidas de corto, mediano y largo plazo […]. Estas Medidas deben incluir la rehabilitación de sistemas de agua ya existentes e inoperantes por años de abandono, una reconfiguración de los canales de abastecimiento alimentario que dé a las familias garantías mínimas de acceso a alimentos básicos, sistemas de rendición de cuentas que garanticen la transparencia en la ejecución de recursos, una infraestructura de servicios competitiva, un fortalecimiento institucional, y una decidida voluntad por coordinar y consultar las estrategias de desarrollo local con las autoridades tradicionales y con las comunidades del pueblo Wayúu".[807]

Finalmente, afirmó que las comunidades pueden presentar propuestas de solución valiosas para terminar con la crisis que aqueja al pueblo indígena.[808]

6.3. Mesa de Diálogo y Concertación Para el Pueblo Wayúu Colombiano

La Mesa de Diálogo y Concertación Para el Pueblo Wayúu Colombiano, se pronunció respecto a los hechos de la siguiente forma:

> "[E]stamos frente a un Estado arrogante que ha violentado sistemáticamente todos nuestros Derechos, tanto que pareciera que la verdadera política de Estado es nuestro exterminio y no nuestra protección […] Hoy con preocupación observamos como al opinar respecto de lo que nos parece inmediatamente es asumido, como palos en la rueda del camino; han sido muchas voces que han salido de representantes del gobierno manifestando que no se debe atender las solicitudes de consulta previa, toda vez que para lo único que sirven es para oponerse al desarrollo de las comunidades […]. Nosotros poseemos una manera de mirar el universo distinta a conforme la ven los que no son indígenas. A eso se le llama cosmovisión. […] Nosotros los Wayúu también poseemos sitios sagrados y desde nuestra visión observamos y opinamos al respecto, que la intervención a nuestros territorios ancestrales no debe ser impuesta sino consensada.
>
> Sí ha habido corrupción, pero ella no es fruto exclusivamente de los políticos Guajiros, el País hoy está sumergido en el más alto índice de corrupción e inmoralidad […] ¿Debe el pueblo wayuu responder por las falencias del Estado? ¿Quiere acaso el país responsabilizar a los indígenas wayuu de sus incontables arbitrariedades? Ninguna institución del Estado ha promovido al sentir de las autoridades indígenas wayuu más irrespeto en sus comunidades que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la muestra las discusiones sin resultado, producto de que mantienen en una posición de no consultar

[807] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1218.
[808] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 1219.

previamente los programas, ni la ejecución de estos en los territorios indígenas.

[…] La escasez de agua como la escasez de justicia con uno de nuestros mayores problemas, de qué sirve un poco de arroz si el mismo ha de contaminarse en su proceso de cocción con las aguas que se utilizan y que no son aptas para el consumo humano, si estudios realizados en zonas donde se consideran más posible recomiendan hervirla aún para regar el suelo.

[…] Nada tenemos más que nuestra gran resistencia, existen grandes falencias en atención a los niños, graves problemas de entendimiento con el ICBF, no hay fuentes de empleos, gran problema, por eso, solicitamos se ordenen estrategias que la implementarse traigan inmersos los proyectos productivos tan necesitados en nuestra Península.

[…] el Gobierno […] parece hacer de nuestra tragedia y nuestros muertos un chiste macabro, pero es más doloroso aún saber que más allá del abandono y la estigmatización, nos toca soportar también la burla cruel de hacernos creer de los inentendimientos se ha pretendido hacer creer, que nosotros somos los directos culpables de las muerte[s] de nuestros niños. Aseveración ésta por demás irrespetuosa, ya que se basan supuestamente en conceptos culturales"[809]

6.4. Junta Mayor de Palabreros Wayúu

La Junta Mayor de Palabreros, como organización autónoma de carácter cultural, responsable de la formulación y desarrollo del "*Plan Especial de Salvaguardia P.E.S. del Sistema Normativo Wayúu*"; con el fin de establecer acuerdos de entendimiento y respeto desde el lenguaje; se encargó de conceptualizar los siguientes términos:

- Cultura Wayúu: es el resultado de un pasado histórico que a través del tiempo ha conservado entre sus miembros el sistema de conocimiento milenario, cimentado en el territorio ancestral comprendido en la península de La Guajira.[810]

- Preceptos del sistema normativo Wayúu: Los miembros del pueblo Wayúu se rigen por un sistema de normas ancestrales que se aplican socialmente a través de la autoridad moral del Pütchipü'üi, quien actúa como delegado autorizado en la solución de conflictos inter-claniles.[811]

[809] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3270-3275
[810] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3173
[811] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3174

- El sistema normativo Wayúu aplicado por el Pütchipü'üi (Palabrero): En el orden social se consagra el principio de reparación a mutuo en las diferencias. En el orden social se consagra el principio de reparación a través de la entrega de compensación por daños y perjuicios que son ocasionados, ya sea en forma accidental o premeditada, en cuya formalidad se tipifican infracciones que van desde una calumnia hasta un delito de homicidio grave. [812]

- Derecho Wayúu: Se fundamenta en el valor sagrado de la vida en todas sus formas y manifestación. El propio mito de la creación Wayúu, representado en la unión mítica de MMA (la tierra madre) y el padre JUYAA (el gran espíritu del agua y lluvia), explica el origen de la vida en completa armonía y equilibrio con los demás elementos de la naturaleza, lo cual se traduce en la estrecha relación de los seres Wayúu con la tierra y el territorio.[813]

- De la relación estrecha con la tierra y el territorio, se consagra el Derecho Wayúu como precepto normativo para la aplicación social de justicia, en cuyos principios se fundamentan los procedimientos y ritos que garantizan las condiciones deseadas de Bienestar Espiritual (Anaa A´in) y Bienestar Físico-social (Anaa Akuai´paa) de cada individuo Wayúu incorporado en la relación de armonía y correspondencia con el entorno.[814]

- Deberes Wayúu: Son todas las responsabilidades legales que corresponden a cada miembro Wayúu incorporado en la forma estricta del linaje matrilineal, en cuyo núcleo clanil se afianzan los valores sociales y los principios que garantizan las relaciones de armonía y reciprocidad; tales como, el respeto mutuo, la correspondencia espiritual, convivir en hermandad, entre otros.[815]

- El parentesco y la Representación Familiar: la institución social de la familia se fundamenta en la unidad clanil denominada Ei´rukuu, en cuya estructura familiar se reconoce la trascendencia del linaje matrilineal para conservar la identidad del grupo y la continuidad del grupo nuclear.[816]

- En la organización social Wayúu se reconocen tres tipo de autoridades tradicionales que ejercen funciones sociales de acuerdo a las siguientes facultades: Ouutsú (Autoridad

[812] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3174
[813] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3174
[814] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3175
[815] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3175
[816] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3176

Espiritual), Alaü'layuu (Autoridad Clanil), Pütchipü'üi (Autoridad Moral).[817]

- De otro lado, el "*Territorio Ancestral y Territorial*" es el espacio vital donde se desarrolla la vida social, espiritual, cultural, económica y política de los miembros Wayúu, en cuyas características geográficas se interpreta el modo mismo de la vida y el sentido propio de pertenencia a una colectividad.[818]

6.5. Consejo Superior de Palabreros

El Consejo Superior de Palabreros del municipio de Riohacha, mediante escrito aportado realizó las siguientes solicitudes:

> "1. Se declare el estado de cosas inconstitucionales la crisis y la problemática del pueblo Wayúu, a efectos de que el Gobierno Nacional diseñe y aplique una política pública indígena concertada […].
>
> 2. En razón a la enorme gravedad de la situación de crisis humanitaria, evitar la desnutrición infantil en La Guajira y falta de acceso al agua como lo señaló la CIDH el Estado colombiano debe asumir con propiedad su deber para solucionar de forma y de fondo toda crisis en que se encuentra el pueblo wayuu, mediante una política de seguridad alimentaria integral, acorde a las tradiciones y hábitos alimenticios de estas comunidades.
>
> 3. Se declare que la cultura del pueblo Wayúu está en peligro y en estado de amenaza al exterminio de sus prácticas y tradiciones […].
>
> 4. Se ordene al Ministerio del Interior – Dirección de Etnias en conjunto con la Agencia Nacional de Tierras – ANT y IGAC, lleven a cabo la delimitación y demarcación de los territorios ancestrales, tradicionales o de asentamiento comunal, previo a la realización de la verificación territorial que permita una delimitación geográfica.
>
> 5. Se ordene el estado para que cualquier solicitud de concesión, permiso para ejecución de obra, proyecto o empresa que pretenda explotar los territorios, debe hacer previa concertación y consulta a estos […]"[819]

6.6. Empresa de Acueducto, Aseo y Alcantarillado de Manaure E.S.P

La Empresa de Acueducto, Aseo y Alcantarillado de Manaure E.S.P. mediante oficio de 20 de Febrero de 2017, dio respuesta a la circular 09 de

[817] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3176
[818] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3176
[819] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3323 – 3324.

14 de Febrero de 2017 emitida por la procuraduría General de la Nación en la que se solicitaban las acciones inmediatas que se han tomado a efectos de garantizar el acceso a agua potable, EAAAM E.S.P indico que *"el suministro de agua a las comunidades indígenas Wayúu de Manaure en el 2016 fue en total de 15.479.135 Litros"*.[820]

6.7. INCODER - Promoción, seguimiento y asuntos étnicos

Dando respuesta al oficio de la Dirección territorial Guajira, de fecha 11 de Mayo de 2014, la comunidad del corregimiento de Juan y Medio, mediante escrito en el que se suscita la compra del predio Bancadera para la construcción de un resguardo, se les informo que *"de conformidad con lo establecido en el Decreto 2164 de 1995, se requiere que estos Sena complementados con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de constitución del resguardo*".[821] Por lo anterior "*su solicitud será tramitada una vez se complete el expediente y se cierren los procesos priorizados por CNTI y los compromisos hechos en la minga de la maría*".[822]

6.8. Comunidad de la sabana

Mediante escrito indicó que "*somos familias indígenas wuyúu que nos encontramos asentadas en el corregimiento de juan y medio por medio de este comunicamos que tenemos reconocimiento de ministerio del interior y de justicia como Comunidad Indígena Wayúu de la Sabana Juan y Medio Municipio de Riohacha Departamento de La Guajira , somos más de 20 familias todo lo que ha sucedido hasta el día en cuanto al proceso de reubicación de familias afro descendientes en este predio nos hemos sentido discriminados y rechazados por lo que no nos han tenido en cuenta para la realización de ese proyecto y nos han incivilizado* […]"

6.9. La comunidad Indígenas Wayúu Santa Rosa

La comunidad Indígenas Wayúu Santa Rosa solicitó mediante escrito de 22 de febrero de 2017, ante el Director Técnico de Primera Infancia del ICBF, *"ayuda humanitaria nos asignen 20 cupos para el programa de la primera infancia con modalidad propias, comunidad indígena wayuu santa rosa"*[823] victimas el conflicto armado.

6.10. Comunidades Afrodescendientes del Departamento de La Guajira

Las Comunidades Afrodescendientes del departamento de La Guajira, presentaron mediante escrito, solicitudes de intervención con el objetivo de suplir las necesidades básicas que no son satisfechas dentro de su comunidad

[820] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3043
[821] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3071
[822] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3072
[823] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3106

"*ya [sea] por el abandono estatal o por el menosprecio de algunas instituciones como el ICBF [y] la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Que a pesar de haber fallo emitidos por honorables magistrados y jueces de la república"*.[824] Relacionaron los fallos de tutela 44-001-40-31-05-002-2016-00035-00, 44-001-33-33-002-00023-00, y 44-001-31-10-2016-00106-00, en contra del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar regional Guajira, en donde se tuteló el derecho a la consulta previa y concertación, el principio de autonomía y autogobierno de las comunidades negras del departamento de La Guajira .[825]

Solicitó la Comunidad que las entidades a nivel nacional atiendan sus necesidades, mediante requerimiento al Ministerio de Educación, DNP, Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior, ICBF, así como los órganos de control; para que realicen políticas y proyectos en materia de Educación, Vivienda, Ciencias, Tecnología y educación, Cobertura de Servicios Públicos, Protección del Medio Ambiente, Cultura, Deporte, Atención a las Víctimas.

6.11. Cerrejón

El Cerrejón indicó que su actuar en el presente proceso se limita a proveer a la Corte información que resulte relevante a juicio del Magistrado Sustanciador, con la finalidad de establecer un diálogo constructivo que facilite la decisión de la presente acción.

Manifestó el Cerrejón que: "*es importante resaltar* […]*, que Cerrejón no tiene, ni ha tenido, la condición de ser sujeto procesal en la presente acción de tutela, pues no ha sido sujeto accionado en la medida en que las pretensiones de la tutela no se han dirigido en su contra. Tampoco ha sido vinculado de oficio por los jueces de instancia*".[826]

Entendió el Cerrejón la presente acción como una oportunidad para ofrecer la visión de la Institución sobre la problemática que ha aquejado a la población infantil wayuu, sobre "*las acciones que la Compañía ha efectuado con miras al mejoramiento del entorno social de los lugares en los cuales efectúa actividades y, así mismo, sobre las posibles acciones futuras a implementar por parte de los entes estatales encargados de la gestión de los aspectos a los cuales se ha referido el Despacho, esto es, acceso al agua, alimentación y salud*" .[827] En razón a lo anterior, adjuntó dentro del documento relación de los diversos programas sociales adelantados en el área de influencia de la Compañía.[828]

---

[824] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3179 - 3180
[825] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 3180
[826] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 4865.
[827] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 4865.
[828] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 4895 – 4901.

Se resaltó dentro de la intervención la existencia de informes o comunicaciones de algunas comunidades ancestrales, el ICANH o Dejusticia, según los cuales, la problemática a la cual se refiere el proceso en relación con el acceso al agua por parte de las comunidades Wayúu, podría deberse parcialmente a las actividades llevadas a cabo por la Compañía en el área circundante al río Ranchería. Al respecto, afirmó la compañía que "*dichas afirmaciones no son exactas, […] el Cerrejón desarrolla sus actividades en la parte media de la cuenca del río Ranchería, ubicada en la media-baja Guajira, mientras que las comunidades accionantes y a la cuales se han referido las sentencias de instancia se localizan mayoritariamente en la alta Guajira, en su mayoría por fuera de la cuenca del río Ranchería"*.[829]

Adujo la entidad que, las intervenciones en los cuerpos de agua han contado con los correspondientes permisos de las autoridades ambientales, a partir de los estudios técnicos respectivos. En razón a ello, anexó al memorial informes técnicos elaborados por las firmas INGETEC y TRUST, centrados en los temas ambientales de la actividad minera llevada a cabo por Cerrejón, "*particularmente en lo que tiene que ver con el uso responsable del agua*".[830]

En adición, resaltó que al no haber sido accionado, ni vinculado al proceso en alguna de las instancias. Cerrejón no ha sido convocado al proceso como un sujeto potencialmente destinatario de las órdenes que se impartan en el fallo definitivo.

6.12. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

Esta Organización Nacional con vocación regional e internacional concluyó "*que el fenómeno de la desnutrición de los niños y niñas del pueblo Wayúu en La Guajira involucra un conjunto de factores relacionados con la ecología regional, la disponibilidad, las dinámicas de uso y las relaciones de apropiación de tierras y aguas, entre otros medios y relaciones de producción en el proceso de abastecimiento de los alimentos, su distribución y su consumo*".[831] Así mismo adujo, "el problema también está relacionado con la pobreza, bajo desarrollo de los territorios, falta de oportunidades, inexistencia de ingresos que los padres puedan sostener las familias, lo cual a su vez está asociado a la falta de educación, deficiencias de salud, falta vías, economías inexistentes etc.".[832]

Dada la situación fáctica, el Centro de Estudios De Derecho, Justicia y Sociedad planteó las siguientes medidas como forma de suplir la problemática planteada:

- Medidas inmediatas

[829] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 4866.
[830] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 4867.
[831] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4398
[832] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4398

> "(ii) Que se ordene declarar un estado de cosas inconstitucional en relación a la crisis del agua y alimentación del pueblo Wayúu, en especial de sus niños y niñas, la cual viola sus derechos a la alimentación, agua, educación, salud, y autodeterminación […]; (ii) que se ordene a las autoridades competentes de los niveles municipal, departamental y nacional que establezcan o continúen medidas de atención de emergencia para garantizar aliento y agua potable en cantidades suficientes, de calidad y de manera continua, a los niños y niñas del pueblo Wayúu en el departamento de La Guajira […]; (iii) que se ordene a las autoridades competentes de los niveles municipal, departamental y nacional que establezcan o continúen medidas de atención de emergencia para garantizar la atención en salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu afectados por la desnutrición, las cuales deberán ser culturalmente aceptables, garantizar el derecho al consentimiento previo, libre e informado".[833]

- Medidas de corto plazo

En relación a las medidas de corto plazo, que se ordene a las autoridades competentes de los niveles municipal, departamental y nacional que, dentro de un plazo de tres (3) meses, elaboren y pongan en marcha un plan para garantizar (i) el acceso al agua potable, (ii) la atención en salud, (iii) la seguridad y soberanía alimentarias, (iii) la implementación del Programa de Alimentación escolar, (iv) el registro de los niños y niñas que hacen parte del pueblo Wayúu, (v) un plan orientado a solucionar el conflicto fronterizo colombo-venezolano, de manera que se permita la reunificación de las familias.[834]

- Medidas de largo plazo

En relación con las medidas de largo plazo, la Organización solicitó que: (i) "*se ordene a las entidades competentes de los niveles nacional, departamental y municipal que, dentro de seis (6) meses, diseñen y pongan en marcha un plan para mejorar la capacidad institucional de las autoridades de todos los niveles que tienen presencia en La Guajira, en especial aquellas que tienen competencias en relación con la garantía de los derechos al agua, alimentación y educación*".[835] Por último, solicitó (ii) que se ordene al Instituto Nacional de Salud, y al instituto colombiano de Bienestar Familiar, así como las demás entidades encargadas del monitoreo de la situación en salud y Nutrición en Colombia, "*recolectar información continua, desagregada, oportuna y completa en materia de nutrición que permita tomar medidas preventivas en relación con situaciones graves de desnutrición*".[836]

---

[833] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4432
[834] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4432
[835] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4433
[836] Expediente, Cuaderno de Revisión, folio 4433

6.13. Universidad Nacional

El grupo de investigación de Equidad y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria de la Universidad Nacional – OBSSAN-UN, remite el documento académico denominado "*El Estado De Cosas Inconstitucional Del Derecho Fundamental A La Seguridad Alimentaria Y Nutricional*" de octubre de 2014.

En el mencionado informe, el OBSSAN-UN inicialmente se encarga de presentar el desarrollo jurisprudencial respecto de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional. Se ocupa de enunciar las ocasiones en las que la Corte Constitucional ha hecho uso de la figura desde 1997 y las características y reglas desarrolladas a lo largo de los años, por esta institución.[837]

Con posterioridad, el informe se encarga de presentar los antecedentes del derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, reconocido inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en su artículo 25; enunciado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; declarado en el Protocolo Adicional a La Convención Americana Sobre Derechos Humanos En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales- Protocolo de San Salvador; así como en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996; cada uno de ellos ratificados debidamente por el Estado Colombiano.[838]

En cuando al concepto de "seguridad alimentaria", menciona el OBSSAN-UN que la FAO en el 2011 lo definió de la siguiente forma:

> "Hay seguridad alimentaria y nutricional cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos en cantidad y de calidad suficientes en términos de variedad, diversidad, contenido de nutrientes e inocuidad para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana, y tienen un entorno sanitario y una salud, educación y cuidados adecuados"[839]

Apunta la institución, que aún si no se reconoce expresamente el derecho fundamental a la alimentación dentro del texto constitucional colombiano de 1991, éste en su artículo 44 se reconoce dentro de los derechos de los niños cuando establece que "*son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, [...]*"[840]. De igual forma, manifestó la entidad que, en los artículos 43 y 46 de la Carta Magna, hay un reconocimiento tácito del derecho en mención al

[837] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1268-1270.
[838] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1269-1271.
[839] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1271.
[840] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1272.

reconocer subsidios alimentarios a la gestante desempleada y a los adultos mayores. [841]

Presenta como tesis central del documento la procedencia de la declaración del estado de cosas inconstitucional en relación con el derecho fundamental a la seguridad alimentaria y nutricional, en razón a que existe una violación masiva y generalizada de derechos fundamentales conexos a la alimentación en un alto porcentaje de la población, tales como: el derecho fundamental a la vida, a la integridad física, a la salud, al agua potable, al trabajo, a la educación, entre otros.[842]

Con posterioridad al análisis de subsunción a los requisitos de declaratoria para el estado de cosas inconstitucional, concluye la institución:

> "El derecho fundamental a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, es un derecho que requiere acciones por parte del Estado para su materialización, la constante falta de interés que ha demostrado el Gobierno y el Legislador para regularlo, ha generado que las diferentes instituciones promuevan programas asistenciales, que lo afectan de manera negativa, ya que en lugar de generar autonomía, auto-subsistencia y desarrollo de la ciudad, genera dependencia, subdesarrollo y altos costos, no sólo económicos sino en la desintegración de tejido social y de aumento en la inseguridad alimentaria y nutricional. Una población con un inadecuado estado nutricional tiene mayor probabilidad de desarrollar enfermedades crónicas y morbilidades, de tener bajo rendimiento escolar y laboral, lo que afecta directamente la producción, la pobreza e inequidad agrava esta situación y genera un ciclo de estas vulneraciones".[843]

En razón a ello, al observar que se cumplen los presupuestos planteados por la Corte Constitucional, el declarar el estado de cosas inconstitucional permitirá encausar la voluntad y agenda política de las instituciones, revalorando sus acciones para que se ejecuten medidas tendientes a su cumplimiento.[844]

6.14. Weildler Guerra Curvelo

En calidad de profesional en antropología con experiencia en investigaciones etnográficas sobre la sociedad Wayúu, el señor Weildler Guerra Curvelo se pronunció sobre los puntos según solicitud de la Corte Constitucional, de la siguiente forma:

(i) ¿Existen prácticas y tradiciones culturales del pueblo Wayúu que puedan contribuir a solucionar y mitigar los efectos los efectos de la situación de desnutrición de los niños y niñas Wayúu?

---

[841] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1275.
[842] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1276.
[843] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1279.
[844] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1279.

En su opinión, diversas prácticas culturales pueden contribuir a solucionar o a mitigar los efectos de la desnutrición. La más importante de ellas es "*la preservación y trasmisión del conocimiento que este pueblo indígena posee sobre el territorio peninsular y sobre la oferta de recursos que este ofrece y que ha sido el fundamento de su sistema alimentario tradicional*"[845], pone como ejemplo el aprovechamiento de diversas semillas que se reservaban para los periodos de sequía y la utilización como alimento de diversas especies de vegetales y animales endémicas de la península.

Analiza que la heterogeneidad social y económica de la población Wayúu contemporánea comprende pastores, cazadores, pescadores marinos, exploradores de sal, recolectores de frutos silvestres, y agricultores, lo que conlleva variados modos de relación con el medio ambiente; manifestó que "*Ellos perciben que cada especie vive en continuos cambios en su comportamiento y en su interacción con otras especies y con el ambiente. Muchos rituales indígenas se fundamentan en el entendimiento de que las dinámicas de las poblaciones de animales y plantas no son inmutables, lo cual les ayudaba a predecir mejor y a conseguir un mejor suministro de alimentos*".[846]

En adición, una práctica cultural digna de resaltar es la existencia de redes de solidaridad y de intercambio de alimentos en las épocas de vendimia, en la obtención de especies marinas en zonas costeras y estuarios y en otras actividades económicas. Muchas de las especies obtenidas se regalan a parientes o vecinos y el excedente se destina al mercado.[847]

(ii) ¿Existen prácticas y tradiciones culturales del pueblo Wayúu incidan negativamente en la situación de desnutrición de los niños y niñas Wayúu?

Manifestó el señor Guerra que:

> "El modelo convencional de atención en salud en Colombia plantea fuertes barreras culturales y lingüísticas a la población indígena. Parte de la terapéutica tradicional de la enfermedad entre los Wayúu es rodear al paciente del afecto de su familia extensa. Dado que los lugares de atención se encuentran en centros urbanos de La Guajira , o fuera de esta entidad territorial, el costo económico y emocional del traslado y la manutención de los familiares del paciente por fuera del territorio es muy alto. La idea de que existe un poder abstracto y superior que puede ordenar el ingreso, la separación y el aislamiento de uno de sus miembros en un centro hospitalario para recibir atención intramural puede ser ininteligible para algunos grupos familiares Wayúu".[848]

---

[845] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1330.
[846] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1330.
[847] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1330.
[848] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1331.

Asegura que, un acercamiento del personal médico a los principios y prácticas terapéuticas de la medicina tradicional Wayúu debería ser más beneficioso para la solución de la situación actual de los niños y niñas indígenas.[849]

(iii) ¿Qué elementos de las prácticas y tradiciones culturales del pueblo Wayúu deben tener en cuenta las autoridades nacionales, las entidades territoriales y la Corte Constitucional, al considerar opciones de solución en materia de alimentación, salud y agua potable para los niños y niñas Wayúu?

Al respecto señaló:

> "Debe tenerse en cuenta todo el "corpus" de conocimientos tradicionales acerca de: 1) cómo los Wayúu organizaron las relaciones humano-ambientales que se expresan en concepciones e interacciones con el entorno; 2) sus concepciones sobre la condición de "persona" que se otorga a diferentes seres vivientes como cerros, vegetales, astros, entidades no humanas, y animales incluyendo la condición ontológica de los niños y niñas; 3) el sistema alimentario tradicional; 4) las conceptualizaciones y prácticas tradicionales de la salud".[850]

Ante dicha situación considera pertinente fortalecer los medios de vida de la comunidad para aumentar su autonomía alimentaria y reducir su dependencia tanto del mercado como de la asistencia estatal.[851]

6.15. Esther Sánchez Botero

La doctora Esther Sánchez Botero, antropóloga Ph.D. a partir de su experiencia en la formulación de política pública de atención al menor y a la familia indígena, se pronunció sobre los puntos según solicitud de la Corte Constitucional, de la siguiente forma:

(i) ¿Existen prácticas y tradiciones culturales del pueblo Wayúu que puedan contribuir a solucionar y mitigar los efectos los efectos de la situación de desnutrición de los niños y niñas Wayúu?

> "Sí existen representaciones cognitivas colectivas del pueblo Wayúu, es decir culturales, con relación directa a la protección de niños y niñas Wayúu; representaciones culturales Wayúu que se traducen en prácticas que pueden contribuir a solucionar y mitigar la situación demandada son, por ejemplo: el sistema de parentesco matrilineal donde el tío materno tiene el deber de proteger a sus sobrinos.
> Existe la ayuda mutua […] y la solución interna para proteger a niños y niñas que lo requieren a los huérfanos o enfermos.

[849] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1331.
[850] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1332.
[851] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1332.

> Esas expresiones de cultura no son ni conocidas, ni valoradas, ni tenidas en cuenta por las instituciones públicas y privadas, que tienen el deber constitucional de estar al tanto y de actuar con base en ese conocimiento […]. El proceso de una atención externa que ignora la cultura en que opera un programa de alimentos desconociendo el contexto en que se implementa, ha generado gran impacto, devastando la economía propia, la autoridad del tío materno y las redes de solidaridad.
> Los fines como nutrir, o proteger a los niños y niñas en dificultad, no pueden estar separados de los medios".[852]

Manifestó que, al desconocer el contexto cultural o negarlo e imponer otros referentes cognitivos, expresos en otras maneras de seleccionar el alimento y bajo otras ideas completamente extrañas, como lo son los alimentos en polvo; genera una naturalización de elementos externos por parte de los miembros de las comunidades; generando un daño cultural.[853] Por lo que una medida a trabajar es contribuir a restablecer "*el orden cultural de autoestima de los comunitarios y de las autoridades que se encuentra deteriorado por la relaciones establecidas y publicitadas por los medios, por el limosneo/ caridad, y por las llegada de productos que irrespetan los hábitos alimenticios y los recursos alimentarios y culinarios propios*".[854]

(ii) ¿Existen prácticas y tradiciones culturales del pueblo Wayúu incidan negativamente en la situación de desnutrición de los niños y niñas Wayúu?

Considera la interviniente que el matrimonio precoz y con este la maternidad temprana, son prácticas que inciden negativamente en la situación de desnutrición infantil dentro de la población Wayúu. El alto número de hijos es "*un modo de vivir culturalmente la maternidad, la familia, el clan, hoy por hoy incide de manera negativa en la situación de desnutrición de todos los miembros de las familias cuyo sustento no permite recuperar el desgaste energético*".[855]

(iii) ¿Qué elementos de las prácticas y tradiciones culturales del pueblo Wayúu deben tener en cuenta las autoridades nacionales, las entidades territoriales y la Corte Constitucional, al considerar opciones de solución en materia de alimentación, salud y agua potable para los niños y niñas Wayúu?

En primer lugar, la profesora Sánchez recomienda atender a la autonomía del pueblo Wayúu dentro del planteamiento de programas. Quiere decir que "*se tienen que planear todas las acciones a realizar con ellos. Implica que su comprensión, aceptación y compromiso se pueda realizar un sondeo en manos expertas que investiguen: los recursos alimentarios tradicionales […], los recursos alimentarios ausentes culturalmente importantes […], los recursos*

[852] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1322.
[853] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1322.
[854] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1322.
[855] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1323.

externos que fueron apropiados y que hoy responden a sus hábitos alimenticios; y la posibilidad de un programa de entrega de alimentos al costo en el lugar de vivienda (rancherías) […]".[856]

6.16. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)

(i) ¿Existen prácticas y tradiciones culturales del pueblo Wayúu que puedan contribuir a solucionar y mitigar los efectos los efectos de la situación de desnutrición de los niños y niñas Wayúu?

Al respecto, el ICANH considera que puede hacerse uso de la concepción tradicional del *piache* o *autchi* (médico tradicional), en la medida en que el pueblo Wayúu confía en que los problemas asociados a desnutrición, parasitosis y tuberculosis, puede ser tratado por ésta figura tradicional. De ahí la importancia de combinar la medicina tradicional y la medicina occidental dentro del sistema médico wuayúu.[857]

(ii) ¿Existen prácticas y tradiciones culturales del pueblo Wayúu incidan negativamente en la situación de desnutrición de los niños y niñas Wayúu?

Mencionó el ICANH, que a raíz del fenómeno de mortalidad infantil, y la falta de un plan de intervención estatal coordinado, han surgido "*varias explicaciones entre las cuales se responsabiliza a los propios indígenas wayúu de la muerte de sus hijos*",[858] debido a las "*extrañas creencias y costumbres*" de la comunidad[859]. Manifestó que dicho argumento, además de contener un claro prejuicio étnico-racial, en donde se asemejan los comportamientos de la población étnicamente diferenciada al "salvajismo"; desvía la atención de la problemática de fondo que es de la reproducción étnica de los Wayúu y su continuidad como pueblo diferenciado del Caribe colombiano. [860]

(iii) ¿Qué elementos de las prácticas y tradiciones culturales del pueblo Wayúu deben tener en cuenta las autoridades nacionales, las entidades territoriales y la Corte Constitucional, al considerar opciones de solución en materia de alimentación, salud y agua potable para los niños y niñas Wayúu?

Indicó el Instituto que hay que tener en cuenta diversos factores que han influido en las costumbres ancestrales del pueblo Wayúu y que han determinado en gran medida la crisis actual, de la siguiente forma:

> "Pueblo de pastores y de pescadores, de comerciantes y tejedoras, los wayúu han persistido tenazmente en mantener el relativo control de su

[856] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1323.
[857] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1918.
[858] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1919.
[859] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1919.
[860] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1919.

economía tradicional en la media y alta Guajira, aunque subordinados por el avance de una sociedad urbana impulsada por la industria petrolera, carbonífera, salinera y por el contrabando. La polirresidencialidad o alternancia estacional de asentamiento a lo largo de la península y en los centros urbanos, ha sido una forma de hacerle frente el embate de sequías periódicas cada vez más intensas y a la consecuente escasez de agua en toda la península. El verano dificulta las tareas de pastoreo porque los desplazamientos por el agua deben ser cada vez mayores, y se va muriendo el ganado; y cuando se acrecienta la sequía, la familia migra. […] El pueblo Wayúu presenta una fuerte jerarquización social y sistemas de prestigio que derivan de la actividad socioeconómica principal: el pastoreo. El ganado es un bien de prestigio que […] resulta fundamental para garantizar la ritualidad de los wayuu, quienes poseen un antiguo sistema de dones-contradones dentro del cual chivos y en menor medida, las vacas, son fuertemente valorados. […]

[…] Se sabe que le cambio climático ha trastocado la estación de lluvias tan esencial para la reproducción del orden cultural wayuu y las bases de su bienestar. Esto ha influido en el debilitamiento progresivo de la autosuficiencia en la economía tradicional wayuu especialmente, del pastoreo que ha sido el eje de la economía tradicional, la organización social y patrones de residencia […]

[…] Entre el 2008 y el 2013 en La Guajira murieron 4.112 niños por desnutrición. Esta gravísima situación se atribuye a la escasez de agua potable en la región que en los últimos años se ha agudizado por una larga sequía […] La escasez de agua potable no es un hecho desconectado de los mecanismos extractivos de la economía de enclave, y que principalmente representa la mina El Cerrejón que opera principalmente en la baja Guajira […]

[…] Las transformaciones socio-ambientales y entre ellas, el desarrollo regional han acarreado el secamiento de escorrentías intermitentes, mortandad de animales –con la consecuente desaparición de la fuente de proteína asociada- destrucción de la cobertura vegetal y erosión, todo ello en detrimento de sistemas de control social, pautas de asentamiento, nociones de hábitat y conocimientos médico tradicionales."[861]

6.17. Fundación Caminos de Identidad (FUCAI)

6.17.1. Atención alimentaria

Puntualiza la Fundación Caminos de Identidad (FUCAI) que la capacidad de respuesta del Centro de Recuperación Nutricional Municipal (CRN) no es suficiente para la demanda del municipio respecto a la recuperación nutricional (15 cupos para un municipio de alrededor de 800 comunidades),[862] y que los programas de recuperación familiar carecen de la cobertura suficiente para superar la crisis de desnutrición infantil en el Municipio.

[861] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1912-1917.
[862] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1898.

Refirió que los programas de alimentación no se diseñan para atender problemas estructurales, ni se ejecutan organizadamente; expresó que pocas veces se plantean atendiendo al enfoque diferencial, pues incluyen alimentos que no son propios de la región o la cultura, y generan divisiones internas al priorizar sólo algunas familias dentro de una misma comunidad, en donde generalmente las problemáticas son comunes.[863]

6.17.2. Seguridad alimentaria

Respecto a la seguridad Alimentaria, la FUCAI refirió los programas de Soluciones Integrales desarrollados por el Departamento de Protección Social, no obstante, indicó que dichas intervenciones son escasas para generar impacto generalizado dentro de la región.[864]

6.17.3. Situación de disponibilidad de agua

Consideró que existe una falta de articulación institucional, explicó que ante la solicitud de agua de las comunidades, las entidades dirigen la petición a otras entidades que a su vez la redirigen o no resuelven la problemática.[865]

6.17.4. Atención en salud

En relación con la atención hospitalaria, adujo que el único hospital Nivel I del municipio de Manaure, no cuenta con capacidad de respuesta para la totalidad de la población. Las familias son obligadas a trasladarse a albergues de paso en zonas lejanas que rompen las dinámicas familiares propias de la cultura. Analizó que los motivos de renuncia voluntaria más comunes a los tratamientos médicos son: (i) tener que dejar el resto de la familia en estado de abandono temporal por trasladarse al centro médico por varios días; y que (ii) los gastos de transporte y estadía no pueden ser cubiertos por la madre o padre del paciente, en este caso, los menores que padecen de desnutrición aguda.[866]

6.18. Comunidad de Puerto Estrella. Uribia.

La Comunidad del Puerto Estrella del municipio de Uribia, se manifestó respecto a las problemáticas de la siguiente forma:

En el área de la salud, adujo la comunidad, contar con un centro de salud con infraestructura "*insuficiente para atender a todo el corregimiento de puerto estrella, donde solo se atienden consultas externas de primer nivel, no se*

[863] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1898.
[864] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1898.
[865] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1898. Refiere la FUCAI que de una muestra de 33 comunidades, 29 están a la espera de una solución de agua a mediano-largo plazo.
[866] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 1896 – 1900.

cuenta con una farmacia adecuada y la que nos ofrecen está muy lejos del centro de salud".[867]

Se pronunció sobre la ejecución de las políticas municipales, que son anunciadas dentro de las campañas, pero que difícilmente son cumplidas, como ejemplo presenta lo siguiente: "*hace tres años a nuestro pueblo llegó una planta desalinizadora la cual duró a la intemperie en total abandono, después de varias solicitudes de parte nuestra, se le hizo una caseta y un pozo de 5 metros que todavía es insuficiente y no ha dejado trabajar la planta 100% […], con su presencia nuestro pueblo tiene dos días de funcionamiento en un 40%".*[868]

En relación al PAE, la comunidad manifestó que su cumplimiento no es satisfactorio, por ser de carácter irregular y sin instalaciones adecuadas de cocina. Presentaron la ausencia de equipos de refrigeración, como una barrera para conservar los alimentos que se entregan en las aulas satélites. [869]

[867] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 3165.
[868] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 3165.
[869] Expediente, Cuaderno de Revisión, folios 3165.

ANEXO III
MATRIZ DE PROPUESTAS

Las propuestas aparecen a continuación en forma resumida. Todas las entidades vinculadas por esta sentencia deberán consultar los documentos en que se encuentran estas propuestas, los cuales se encuentran en el expediente. Con ese propósito, en la tercera columna del cuadro a continuación se señala la ubicación de cada propuesta en el expediente.

#	Actor	Propuesta	Ubicación en el expediente[870]
5.	Defensoría del Pueblo	Hacer extensivos todos los servicios a comunidades "resguardadas" y "no resguardadas".	Folio 284.
6.	Defensoría del Pueblo	Establecer con el mayor grado de certeza la cantidad de habitantes del Departamento.	Folio 285.
7.	Defensoría del Pueblo	Registrar de manera de manera oportuna y eficaz los indicadores de mortalidad por IRA y EDA.	Folio 285.
8.	Defensoría del Pueblo	Crear el indicador de mortalidad materna en el SIVIGILA.	Folio 285.
9.	Defensoría del Pueblo	Que los casos de desnutrición aguda sean siempre tratados por el sector salud.	Folio 285.
10.	Defensoría del Pueblo	Tomar medidas inmediatas como resultado de la microfocalización.	Folio 285.
11.	Defensoría del Pueblo	Establecer mecanismos apropiados para que los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a los servicios de salud.	Folio 285.
12.	Defensoría del Pueblo	Evitar que existan periodos del año en que los beneficiarios de los programas de nutrición dejen de recibir el beneficio.	Folio 285.
13.	Defensoría del Pueblo	Implementar programas que contemplen la integración y fortalecimiento del núcleo familiar y la participación comunitaria.	Folio 285.
14.	Defensoría del Pueblo	Establecer un centro de recuperación nutricional en cada uno de los municipios afectados (Riohacha, Manaure, Maicao, Uribia y Dibulla).	Folio 285.
15.	Defensoría del Pueblo	Compulsar copias para las investigaciones disciplinarias, fiscales y penales a que hubiere lugar, debido a la no entrega de la bienestarina líquida.	Folio 286.

[870] Todos los folios indicados hacen parte de los cuadernos en sede de revisión.

16.	Defensoría del Pueblo	Acompañamiento y asesoría a los municipios para efectos de la prestación del servicio de alimentación escolar.	Folio 286.
17.	Defensoría del Pueblo	Adelantar jornadas de registro e identificación de la totalidad de los habitantes del Departamento de La Guajira.	Folio 286.
18.	Defensoría del Pueblo	Tomar las previsiones para que toda la población infantil tenga acceso a los servicios de salud.	Folio 286.
19.	Defensoría del Pueblo	Adelantar las gestiones necesarias para que las EPS adelanten actividades de promoción y prevención.	Folio 286.
20.	Defensoría del Pueblo	Distribuir adecuadamente las ayudas humanitarias que se reciban de otras entidades.	Folio 286.
21.	Defensoría del Pueblo	Establecer el horizonte temporal y criterios materiales y de medición, fundamentados en desnutrición, discapacidad y muertes evitables.	Folio 287.
22.	Defensoría del Pueblo	Establecer los instrumentos jurídicos necesarios y las apropiaciones presupuestales pertinentes u otros mecanismos.	Folio 287.
23.	Defensoría del Pueblo	Establecer un plan y una ruta priorizadas de atención, intervención, distribución y consumo efectivo de nutrientes y seguimiento individualizado, a los niños con desnutrición aguda captados en la microfocalización.	Folio 287.
24.	Defensoría del Pueblo	Elaborar un plan para ajustar o estimar el censo de población total y población en riesgo.	Folio 287.
25.	Defensoría del Pueblo	Centralizar todas las acciones de intervención y contratación homogénea frente a los operadores.	Folio 287.
26.	Defensoría del Pueblo	Establecer una estrategia y un plan conjunto e integral de vigilancia, inspección y control a través de veedurías locales.	Folio 287.
27.	Defensoría del Pueblo	Construir los planes de seguridad alimentaria y nutricional a nivel departamental y municipal.	Folio 288.
28.	Defensoría del Pueblo	Adoptar las medidas necesarias para la sostenibilidad y la cobertura del Programa de Alimentación Escolar y del servicio de transporte escolar.	Folio 288.
29.	Defensoría del Pueblo	Fortalecer sistemas de información en educación.	Folio 288.
30.	Defensoría del Pueblo	Realizar diagnósticos de infraestructura educativa.	Folio 288.

31.	Defensoría del Pueblo	Identificar y priorizar la calidad y cantidad de agua para consumo humano.	Folio 289.
32.	Defensoría del Pueblo	Tratar los pozos actuales así como los que se encuentran en prospección, exploración y perforación para garantizar potabilidad.	Folio 289.
33.	Defensoría del Pueblo	Ejecutar las obras necesarias para conectar los acueductos a la represa El Cercado.	Folio 289.
34.	Defensoría del Pueblo	Capacitar a las comunidades sobre el buen uso y operación de los pozos.	Folio 289.
35.	Defensoría del Pueblo	Analizar el uso del agua otorgado a los proyectos minero-energéticos, de agricultura y ganadería en el Departamento.	Folio 289.
36.	Comunidad Tawaira, Zona Norte Extrema de la Alta Guajira	Que desde el ICBF se expida una declaración pública donde la directora general reconozca que los niños y niñas wayuu y quienes integra esta cultura somos seres humanos, sujetos de derechos y tenemos garantías constitucionales en la república de Colombia.	Folios 1430-1433.
37.	Comunidad Tawaira, Zona Norte Extrema de la Alta Guajira	Nombrar por decreto de interés nacional y soberanía una dirección científica *ad hoc* en el ICBF nacional para que atienda, revise, direccione, estructure y adopte un plan de acción científico, estructural inmediato, mediano y largo plazo, para salvar vidas de seres humanos y con un protocolo ético de informar sobre la problemática.	Folios 1430-1433.
38.	Comunidad Tawaira, Zona Norte Extrema de la Alta Guajira	Ejecutar alcance del auto 004/2009 para la protección de los niños wayuu consultando y conectando a las directivas de las 197 asociaciones wayuu legalmente registradas ante el ministerio del interior y se protocolice, oficialmente wayuu sobre información y familia.	Folios 1430-1433.
39.	Comunidad Tawaira, Zona Norte Extrema de la Alta Guajira	Suspender la intromisión de fundaciones y corporaciones que contratan la atención del servicio de los programas de cero a siempre de territorios wayuu ya que lo vienen haciendo de manera, inconsulta, inhumana, desordenada y sin eliminar indicador protocolario legal para la atención de niños en especial los 29.000 que están haciendo en los	Folios 1430-1433.

		municipios de Uribia y Manaure bajo actuaciones de imposición.	
40.	Comunidad Tawaira, Zona Norte Extrema de la Alta Guajira	Dar aplicación a la tutela T-007, T-704, C-921/ 2008, T-155/2015 las cuales ordenan garantías para la salvaguarda wayuu que pueden subsistir y tener acceso al agua potable.	Folios 1430-1433.
41.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu del Clan Ipuana de la Zona de Irauri	Entender que las comunidades indígenas Wayúu somos diferentes, que el desarrollo del pueblo debe darse acorde a nuestra cosmovisión, a nuestro territorio y debe ser construido con la participación de los wayuu.	Folios 1460-1462.
42.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu del Clan Ipuana de la Zona de Irauri	Proponemos al ICBF la modalidad CDI propio y ayatajirrawa, construcción de vías de acceso que permitan el desplazamiento del pueblo wayuu, a lo largo y ancho del territorio wayuu.	Folios 1460-1462.
43.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu del Clan Ipuana de la Zona de Irauri	Programas, planes o proyectos tendientes a mitigar el cambio climático.	Folios 1460-1462.
44.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu del Clan Ipuana de la Zona de Irauri	Proyectos productivos, encaminados a fortalecer las actividades productivas tradicionales, canales de comercialización para la producción artesanal que permitan generar empleo y por ende ingresos económicos para las familias.	Folios 1460-1462.
45.	Asociación de Autoridades Indígenas Suliwaou Laulayú	Fortalecer los medios de vida de los habitantes de La Guajira.	Folios 1922-1937.
46.	Asociación de Autoridades Indígenas Suliwaou Laulayú	Crear zonas exclusivas de pesca artesanal.	Folios 1922-1937.
47.	Asociación de Autoridades Indígenas Suliwaou Laulayú	Promover el reconocimiento y la preservación de los conocimientos indígenas sobre sus sistemas alimentarios.	Folios 1922-1937.
48.	Asociación de Autoridades Indígenas Suliwaou Laulayú	La disposición de saneamiento básico para las familias.	Folios 1922-1937.
49.	Asociación de Autoridades Indígenas Suliwaou Laulayú	Facilitar el acceso a las comunidades a través de la construcción de vías.	Folios 1922-1937.
50.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Kaitu	Garantizar la atención en salud no solo a los niños de 0-5 años, sino a la totalidad de la población wayuu.	Folios 2060 - 2062.
51.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Kaitu	Dar seguimiento al plan de acción interinstitucional e intersectorial, nacional y regional.	Folios 2060 - 2062.

52.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Kaitu	Fortalecer los diferentes programas adelantados por el DPS en el departamento de La Guajira, relacionadas con seguridad alimentaria, empleos temporales y ayuda en proyectos de vivienda.	Folios 2060 - 2062.
53.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Kaitu	Encaminar los esfuerzos al avance de las acciones tendientes a garantizar el acceso al agua potable.	Folios 2060 - 2062.
54.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Kaitu	Llevar a cabo todas las intervenciones necesarias para las garantías de los derechos fundamentales de los niños wayuu.	Folios 2060 - 2062.
55.	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu Anataweeshii	Que el Presidente de la República haciendo uso de las facultades constitucionales y como PREMIO NOBEL DE PAZ ordene la integración de una comisión de notables científicos como COMISION DE LA VERDAD para que se le diga a los colombianos y a la sociedad internacional verdaderas causas de las fatalidades ocurridas entre el mes de enero de 2009 y 6 de diciembre de 2016.	Folios 2070 – 2073.
56.	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu Anataweeshii	Convocar extraordinariamente a la mesa nacional permanente de concertación de los pueblos indígenas para analizar y buscar medidas inmediatas, medianas y de largo plazo para detener la tragedia de los niños wayuu.	Folios 2070 – 2073.
57.	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu Anataweeshii	Que el Presidente de la República designe una persona *AD HOC* como director nacional del ICBF con perfil científico para dirigir desde el orden nacional un plan inmediato de acción y protección a la familia wayuu y la población vulnerable y de esta manera evitar la tragedia humana.	Folios 2070 – 2073.
58.	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina	Se garantice a la población wayuu el acceso permanente al agua potable ya sea a través del proyecto de la represa del rio ranchería o cualquier otra forma.	Folios 2076-2078.
59.	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina	Se busque la manera de generar empleo para el indígena wayuu de forma tal que le permita llevar el sustento a su familia de una manera digna permanente.	Folios 2076-2079.
60.	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina	Se pueda llevar a las comunidades indígenas una educación de calidad, con los equipos y tecnología de la que se dispone en el resto de	Folios 2076-2080.

		Colombia, tales como equipos de cómputo y tecnología de informática, aulas y pupitres adecuados.	
61.	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina	Que para determinar el valor de los recursos que se destinan para la población wayuu esta se haga con un énfasis diferencial y se tenga en cuenta que la dispersión de la población wayuu y las dificultades de acceso a las comunidades hacen que todo sea más costoso y lo que hace que los escasos recursos destinados para el cumplimiento de objetivos sociales se reduzcan dada la cantidad de gastos que genera ponerlos en la zona, que se tenga en cuenta que las circunstancias en La Guajira no son las mismas del centro del país.	Folios 2076-2081.
62.	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina	Construir una infraestructura de vías que permitan la intercomunicación de manera ágil entre la comunidad wayuu de la alta guajira con el resto del departamento y de Colombia.	Folios 2076-2082.
63.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de la Sabana	Realizar actividades preventivas y correctivas para los pocos molinos de viento que suministran el agua en las comunidades indígenas.	Folios 2085-2087.
64.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de la Sabana	Fortalecer aquellas actividades propias del auto sostenimiento.	Folios 2085-2087.
65.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de la Sabana	Que los programas que propone el ICBF sean para todo el núcleo familiar.	Folios 2085-2087.
66.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de la Sabana	Mejorar las vías que comunican a las comunidades indígenas con el municipio	Folios 2085-2087.
67.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Trópico Azul	Construir carreteras vías de comunicaciones terrestres, viviendas dignas para salvaguardar la humanidad y vida de las familias y cada una de los habitantes en este municipio y demás que los proteja de las inclemencias del tiempo, la naturaleza y de las fieras salvajes.	Folios 2089-2091.
68.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Trópico Azul	Fuentes de trabajo manteniendo los usos y costumbres cono el hilar hilos para hacer mochilas, chinchorros, waireñas, adornos, etc. Los cuales podrían intercambiarse comercialmente, adquirir otras cosas	Folios 2089-2091.

		y ganar algo de dinero para su sustento económico.	
69.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Trópico Azul	Invertir mensual y puntualmente en la alimentación y salud de los indígenas wayuu suministrándoles alimentos y medicamentos esenciales y básicos para su dispensa y botiquín casero, a cada familia, a cada comunidad y a cada municipio.	Folios 2089-2091.
70.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Trópico Azul	Invertir en el abastecimiento del agua potable y tratada mediante carro tanques hacia las diferentes comunidades en este municipio	Folios 2089-2091.
71.	Asociación Autoridades Tradicionales Shipia Wayúu	Acatar las decisiones proferidas por la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	
72.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de Buenos Aires	Las entidades gubernamentales y alcaldía deben buscar o proponer más soluciones para surtir más agua a las comunidades por medio de carro tanques, pozos y jagüeyes, ya que es la solución más certera para solventar esta problemática.	Folios 2144-2148.
73.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba	Destinar recursos para la atención integral del pueblo wayuu.	Folios 2176-2177.
74.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba	Conminar a las autoridades que atienden la población wayuu, para que trabajen de manera coordinada.	Folios 2176-2177.
75.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba	Conminar a las entidades que atienden a la población wayuu para que los miembros de sus equipos interdisciplinarios sean la etnia y con sentido de pertenencia y humanitaria.	Folios 2176-2177.
76.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba	Exhortar al ICBF para que realice una verdadera supervisión de los recursos asignados.	Folios 2176-2177.
77.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba	Asignar al ICBF recursos para el seguimiento y monitoreo de los programas de atención a la población wayuu.	Folios 2176-2177.
78.	Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba	Exhortar a los órganos de control para que a través de estrategias investigativas desmantelen los funcionarios corruptos del ICBF.	Folios 2176-2177.
79.	Asociación de Autoridades Tradicionales	Exhortar al Ministerio del Interior para que el plan de salvaguarda sea	Folios 2176-2177.

	Wayúu de la Zona de Amuruluba	discutido con las autoridades tradicionales, con el fin de construir un plan que garantice la pervivencia del pueblo wayuu.	
80.	Varias Asociaciones en Uribia	Que el gobierno nacional actúe de inmediato según los recursos legales que existen o puedan aligerar la creación de las entidades territoriales indígenas que están consideradas en la constitución política de Colombia.	Folios 2255-2269.
81.	Varias Asociaciones Wayúu	Que los alcaldes municipales donde están asentados los resguardos permitan que las asociaciones y organizaciones indígenas wayuu sean las que administren los recursos de la asignación especial del sistema general de participación para los resguardos indígenas.	Folios 2255-2269.
82.	Varias Asociaciones Wayúu	Que el gobierno colombiano en todas sus estructuras los deje gobernar y administrar con sus sistemas propios dentro del marco de la ley.	Folios 2255-2269.
83.	Varias Asociaciones Wayúu	Que el gobierno le dé cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004.	Folios 2255-2269.
84.	Varias Asociaciones Wayúu	Que se cumplan las medidas judiciales nacionales e internacionales que están vigentes en la actualidad a favor del pueblo wayuu.	Folios 2255-2269.
85.	Asociación de Autoridades tradicionales wayuu UNA APUCHON	Aplicar programas y estrategias sociales que vayan de la mano de los usos y costumbres de cada etnia y así permitir el desarrollo social y económico armónico de las comunidades en sus territorios propios	Folios 1169-1170.
86.	Asociación de Autoridades tradicionales wayuu UNA APUCHON	Frente al tema de agua potable y saneamiento básico se debe diseñar y ejecutar programas auto sostenibles que permitan el consumo por parte de los pobladores rurales con el fin de disminuir las enfermedades diarreicas agudas que es uno de los factores que incide en la muerte de menores de edad asociadas a la desnutrición aguda ; así mismo , las soluciones de agua potable a implementar en las comunidades indígenas deben contar con los estándares de calidad en materia de potabilización y operación de los sistemas de	Folios 1169-1170.

		bombeo y extracción mediante la utilización de energías alternativas.	
87.	Asociación de Autoridades tradicionales wayuu UNA APUCHON	Respecto a la seguridad alimentaria del departamento de La Guajira presenta el indicador de pobreza multidimensional del 84.5% como motivo por el cual el ministerio de agricultura debe implementar programas en materia agrícola y pecuaria acorde con las características agrologicas de los suelos; a su vez la implementación de sistemas de riego de pequeña escala que permita mejorar el nivel de productividad y la generación de ingresos de los núcleos familiares de la etnia wayuu	Folios 1169-1170
88.	Asociación de Autoridades tradicionales wayuu UNA APUCHON	En relación con la atención integral a primera infancia debe aumentarse la cobertura; la selección de operadores de los programas debe estar basado en criterios de eficiencia e idoneidad y los programas de alimentación escolar deben implementarse a partir del inicio de la jornada escolar hasta su culminación en el mes de noviembre debido a que múltiples ocasiones el contrato se realiza por parte de los entes territoriales a mediados de cada anualidad.	Folios 1169-1170.
89.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Implementar la política pública en el Departamento de La Guajira , con el acompañamiento de la Gobernación de La Guajira , los municipios, el distrito de Riohacha y el ministerio del interior	Folio 3180
90.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Cobertura en la salud para la población afrodescendiente en La Guajira	Folio 3180
91.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Garantizar la educación inicial de las niñas y niños de la población afrodescendiente de La Guajira , y que el ministerio del interior le haga el acompañamiento al Instituto Colombiano De Bienestar Familiar para que estos niños obtenga el auto reconocimiento dentro de los consejos comunitario y las organizaciones de base existentes ene l Departamento de La Guajira	Folio 3181
92.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La	Implementar la catedra de estudios afrocolombiano en todas las instituciones públicas y privadas del	Folio 3181

	Guajira	Departamento de La Guajira	
93.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Ampliar las plazas para docentes afrodescendientes	Folio 3181
94.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Construcción de nuevos centros educativos y mejorar las plantas físicas de los existentes	Folio 3181
95.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Implementar proyectos de vivienda urbana y rural y de mejoramiento para la población afrodescendiente del Departamento de La Guajira , teniendo en cuenta el enfoque diferencial afro, debido a que en esta población es prioritaria	Folio 3181
96.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Implementar proyectos , planes y programas en el Departamento de La Guajira para que nos ayude a darle un vuelco en el déficit que tenemos en el avance tecnológico	Folio 3181
97.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Satisfacer a la población afro del Departamento de La Guajira sus necesidades insatisfechas en lo relacionado con los servicios públicos	Folio 3181
98.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Inclusión en todos los programas que maneja DPS para a población afrodescendiente urbana y rural	Folio 3182
99.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Preservar y proteger el medio ambiente	Folio 3182
100.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Que el ministerio de medio ambiente y desarrollo sostenible de seguimiento a los programas planes y proyectos que viene ejecutando la Corporación Autónoma Regional De La Guajira , el distrito de Riohacha y todos los municipios del Departamento de La Guajira	Folio 3182
101.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Concertar con toda la población afrodescendiente todo lo relacionado con el nuevo censo nacional de población y vivienda	Folio 3182
102.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Implementar programas y proyectos culturales donde se divulguen usos y costumbres	Folio 3182
103.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	La práctica de los juegos tradicionales y ancestrales afrodescendientes en el Departamento de La Guajira con sus respectivos municipios y distritos,	Folio 3182

		además del mejoramiento y construcción de escenarios deportivos	
104.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Implementar la política pública de la mujer donde se garantice la igualdad de los derechos de la mujer afrodescendiente	Folio 3183
105.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Facilitar la puesta en marcha de planes, programas y proyectos a través de organizaciones de donde pueda participar y actuar de forma incluyente a la mujer afrodescendiente.	Folio 3183
106.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Implementación de todos los planes, proyectos y programas a la población afroguajira garantizando nuestros derechos y la no repetición de los mismo	Folio 3183
107.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Implementar proyectos y programas con el enfoque diferencial que favorezcan el bienestar integral del adulto mayor	Folio 3183
108.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Que el ministerio de agricultura realice proyectos productivos agropecuarios, ganaderos, piscicultura y los demás que de este ministerio se deriven	Folio 3183
109.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Que la agencia de tierras le entregue a las organizaciones campesinas y concejos comunitarios afrodescendientes que llevan varios años de haber hecho la solicitud y a la fecha no han tenido respuesta	Folio 3183
110.	Comunidades Afrodescendientes Del Departamento De La Guajira	Capacitación a las comunidades afrodescendientes, funcionarios de entes territoriales, en legislación afrocolombiana y oportuna intervención y seguimiento a los procesos que llevan a cabo todas las alcaldías y el distrito de Riohacha.	Folio 3183
111.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	Agenciar y aunar los recursos técnicos, presupuestales, técnicos, humanos, empresariales e institucionales para concentrar todos los esfuerzos posibles emanados de la ley y la constitución, para desarrollar macro proyectos de solución de agua de alto impacto en nuestro zona	Folio 3285
112.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	Adelantar todas las acciones urgentes e inmediatas para que los niños y todos los miembros de las comunidades puedan subsistir y que todas estas soluciones se articulen de tal forma que se dé por cada zona	Folio 3286

113.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	La construcción de la política de atención para el pueblo wayuu, así como las mejores formas de atención y prevención de las enfermedades desde la visión wayuu y su articulación con la medicina occidental	Folio 3286
114.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	Iniciar un proyecto piloto de atención integral e intercultural en salud de carácter descentralizado, construido desde las comunidades wayuu y agenciado y administrado científicamente por una institución universitaria de gran prestigio nacional	Folio 3286
115.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	Redefinir la política portuaria de la región wayuu para estudiar las formas más justas y equilibradas para garantizar la participación y trabajo digno de los pobladores de la zona	Folio 3286
116.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	Concentrar los recursos así como beneficios en general que se desprenden de la calidad de víctima de las comunidades de esta región en el marco del cumplimiento de la sentencia TO25 de 2009	Folio 3286
117.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	Que se respete la interlocución directa sobre la ejecución de recursos que beneficien a nuestra población	Folio 3287
118.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	Demandar las acciones de reinversión social de la empresa carbonífera el Cerrejón, ante tantos años de ausencia de compromisos frente a la restauración comunitaria frente a afectaciones territoriales y ambientales con consecuencias para la salud y demás.	Folio 3287
119.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	Solicitamos la consolidación de procesos de capacitación y consolidación de una escuela de pensamiento y de derechos indígenas para nuestra zona.	Folio 3287
120.	Comunidad De Zucaramana, Resguardo De La Alta Y Media Guajira	Solicitamos la apertura de los canales de interlocución y comunicación directa desde las comunidades del pueblo wayuu hacia la corte constitucional de Colombia.	Folio 3287
121.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Es necesario para nuestra cultura wayuu conciliar posiciones y llegar a un punto intermedio que ermita el dialogo intercultural	Folio 2975
122.	Consenso De Las	Fortalecimiento técnico y	Folio 2975

	Autoridades Indígenas Wayúu	administrativo de organizaciones de base indígena y reconocidas por las autoridades tradicionales wayuu	
123.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Reforestación de zonas áridas y desérticas	Folio 2976
124.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Recuperar zonas de manglares	Folio 2976
125.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Irrigación del desierto y zonas áridas	Folio 2976
126.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Devolver el rio ranchería a su cauce natural	Folio 2977
127.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	No desviar el arroyo bruno	Folio 2977
128.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	No permitir más afectaciones y alteraciones de nuestras fuentes hídricas	Folio 2977
129.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Incorporar el territorio ancestral donde está ubicado el corredor férreo y Puerto Bolívar, al resguardo de la alta y media guajira	Folio 2978
130.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	No desviar el arroyo bruno	Folio 2978
131.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	No permitir más afectaciones y alteraciones de nuestras fuentes hídricas	Folio 2978
132.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Priorizar el uso del agua superficial y subterránea para el consumo del pueblo wayuu	Folio 2978
133.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Realizar el proceso de consulta previa para la prórroga de la concesión	Folio 2978
134.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Invertir en territorio ancestral wayuu el 50% de los recursos financieros provenientes de las regalías del carbón para sectores como desarrollo rula salud primera infancia educación, agua potable, vivienda, saneamiento básico, proyectos productivos, generación de ingresos y creación de empresas	Folio 2978
135.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Dictar medidas cautelares para proteger el rio Ranchería y sus afluentes como arroyo bruno	Folio 2978
136.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Dictar medidas cautelares para proteger todas las fuentes de agua que hacen parte del mundo y cosmovisión wayuu como arroyo limo, urraichi, payushumana,	Folio 2978

		karawamana, shimulu, petsuapa entre otros	
137.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Que el Ministro De Comercio Industria Y Turismo debe cumplir las sentencias de las altas cortes en entregar los activos de la concesión minera y portuaria a SAMA LTDA para que cese el desempleo.	Folio 2979
138.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Cumplir a cabalidad con el acuerdo entre el IFI Concesión De Salinas Y La Comunidad Wayúu De Manaure	Folio 2979
139.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Construir represas en todo el territorio wayuu para aprovechar las aguas de las lluvias y represarla y utilizarlas en verano	Folio 2980
140.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Masificar los molinos de viento ara la extracción de agua y dotarlos con sistemas de micro acueductos y ubicarlos estratégicamente en territorios wayuu	Folio 2980
141.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Desarrollar pozos artesanos de extracción de agua en los territorios wayuu	Folio 2980
142.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Implementación amplia y suficiente de sistemas de extracción de agua a través de equipos y herramientas de energía solar	Folio 2980
143.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Implementar a lo largo de la zona costera de la península de La Guajira sistema desalinizadores y potabilizadores ; y generación de micro acueductos para garantizar y aprovechar las aguas del mar caribe	Folio 2980
144.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Cuidar y proteger los reservorios de agua	Folio 2980
145.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Dictar medidas cautelares para proteger al rio Ranchería y su afluente como Arroyo Bruno	Folio 2980
146.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Dictar medidas cautelares para proteger todas las fuentes de agua que hacen parte del mundo y cosmovisión wayuu como arroyo limo, urraichi, payushumana, karawamana, shimulu, petsuapa entre otros	Folio 2980
147.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Incentivar de forma masiva y con inversión económica y financiera sistemas modernos de irrigación	Folio 2981
148.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Incentivar de forma masiva y con inversión económica y financiera proyectos productivos	Folio 2981
149.	Consenso De Las Autoridades Indígenas	Incentivar de forma masiva y con inversión económica y financiera	Folio 2981

	Wayúu	proyectos de ganadería	
150.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Incentivar de forma masiva y con inversión económica y financiera proyectos de pesca artesanal	Folio 2981
151.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Proteger y salvaguardar la producción wayuu de carbón vegetal y actividades económicas milenarias	Folio 2981
152.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Salvaguardar los territorios ancestrales donde hay jagüeyes, pozos de agua y cementerios	Folio 2981
153.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Ordenar a quien corresponda la protección de los territorios ancestrales a través de la titulación de resguardo indígena wayuu	Folio 2982
154.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Desarrollar procesos de atención integral en salud ajustados a la cosmovisión wayuu	Folio 2983
155.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Incluir medicamentos y prácticas de salud tradicionales	Folio 2983
156.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Contar con centros de salud en territorios Indígenas, completamente dotados y atención 24 horas	Folio 2983
157.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Contar con talento humano wayuu	Folio 2983
158.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Se exige calidad y sentido de pertenencia de la EPS	Folio 2983
159.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Realizar verdaderos procesos de prevención y promoción en salud	Folio 2983
160.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Contar con hospitales de alta calidad y con los equipos tecnológicos necesarios	Folio 2983
161.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Desarrollar procesos óptimos de educación propia	Folio 2983
162.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Articular educación integral de educación, alimentación y transporte	Folio 2983
163.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Contar con infraestructura educativa adecuada,	Folio 2983
164.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Contar con zonas de esparcimiento, recreación y diversión	Folio 2983
165.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Contar con agua potable y energía renovable	Folio 2983
166.	Consenso De Las Autoridades Indígenas Wayúu	Contar con tecnología, información y comunicaciones.	Folio 2983
167.	Asociaciones De	Que el gobierno nacional actúe de	Folio 3317

	Autoridades Tradicionales Wayúu Del Municipio De Uribia	inmediato según los recursos legales que existen o puedan aligerar procesos como la creación de entidades territoriales Indígenas	
168.	Asociaciones De Autoridades Tradicionales Wayúu Del Municipio De Uribia	Que los alcaldes municipales donde están asentados nuestros resguardos permitan que nuestras asociaciones Indígenas wayuu sean las que administren los recursos de AESGPRI	Folio 3317
169.	Asociaciones De Autoridades Tradicionales Wayúu Del Municipio De Uribia	Que el gobierno colombiano en todas sus estructuras nos deje gobernar y administrar con nuestros sistemas propios	Folio 3317
170.	Asociaciones De Autoridades Tradicionales Wayúu Del Municipio De Uribia	Que el gobierno le dé cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T025 de 2004	Folio 3317
171.	Asociaciones De Autoridades Tradicionales Wayúu Del Municipio De Uribia	Que se cumplan las medidas judiciales nacionales e internacionales que están vigentes en la actualidad	Folio 3318
172.	Consejo Superior De Palabreros	Acabar con la "contratocracia" y la intermediación de la meritocracia de cualquier ente o entidad operadora, para que la ejecución la hagan las mismas autoridades Indígenas mediante convenios inter-administrativos	Folio 3328
173.	Consejo Superior De Palabreros	Que el suministro proporcional alimenticio y nutritivo que hace el bienestar familiar sea en restaurantes escolares o centros infantiles	Folio 3328
174.	Consejo Superior De Palabreros	Orientar y establecer políticas diferenciadas acordes a los patrones culturales de cada pueblo indígena	Folio 3329
175.	Consejo Superior De Palabreros	Reemplazar los alimentos suministrados por productos tradicionales familiarizados a las costumbres alimenticias	Folio 3329
176.	Consejo Superior De Palabreros	Promover interinstitucionalmente una coordinación con las EPS, IPS que malgastan y dilapidan los recursos en programas que no son adecuados	Folio 3330
177.	Consejo Superior De Palabreros	Una buena y correcta atención en salud y nutricional en los niños wayuu, se debe implementar y diseñar sistémica y sistemáticamente entre organismos	Folio 3330
178.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Desarrollar programas de redes de seguridad alimentaria, centros de desarrollo y atención infantil, centros de salud con enfoque	Folio 3370

		diferencial,	
179.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	La construcción de una visión del desarrollo que permita a las comunidades superar su actual crisis	Folio 3372
180.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	La construcción de pozos debe hacerse en cantidad suficiente que garantice a toda la población el acceso al agua	Folio 3374
181.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Es fundamental la construcción de muchos pozos tipo DPS, también se requiere la creación de un operador que le haga mantenimiento a la infraestructura	Folio 3374
182.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Se requiere desarrollar programas para reducir el analfabetismo en población de 15 años o mas	Folio 3383
183.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Se requiere mejorar la infraestructura de las instituciones	Folio 3385
184.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Las familias necesitan ser autosuficientes, por esta razón se necesitan las ayudas humanitarias pero no de forma permanente	Folio 3388
185.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Hay que elevar el valor de los productos artesanales mediante la eliminación de intermediarios, mejoras de calidad y cantidad y generar una marca propia étnica	Folio 3391
186.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Se requiere crear tiendas comunitarias Indígenas wayuu en zonas estratégicas de la zona rural dispersa de los municipios, que serán administradas por organizaciones Indígenas existentes y de reconocida tradición e idoneidad, aplicando un enfoque diferencial y étnico y aceptando inicialmente el trueque mientras se monetiza la economía de la región	Folio 3392
187.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Transferir capacidades a las mismas organizaciones Indígenas apara que sean gestoras de su propio desarrollo	Folio 3394
188.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Garantizar la oferta de bienes y servicios de primera necesidad dentro de los territorios	Folio 3394
189.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Los Indígenas podrán adquirir bienes y servicios a través del trueque	Folio 3394
190.	Federación De	Que se brinde apoyo haciendo	Folio 3394

	Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	mercadeo y gestión ante cadenas de almacenes y empresas de turismo y artesanías para vender estos productos	
191.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Buscar alianzas con otras entidades para brindar capacitación a artesanas wayuu para mejorar la calidad de sus productos	Folio 3394
192.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Manaure necesitaría 349,5 kilómetros de vías verdales para garantizar acceso a la población	Folio 3396
193.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Contar con centros de salud dentro de los territorios	Folio 3398
194.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Combinar la medicina tradicional con la occidental	Folio 3398
195.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Construir mejores viviendas con mejores materiales pero respetando el enfoque diferencial	Folio 3400
196.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Modificar estrategias de intervención de la problemática de las etnias de La Guajira	Folio 3406
197.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Desarrollar agricultura para tierras semidesérticas, esto requiere crear un centro de investigación agropecuaria e intercambiar experiencias con otros países	Folio 3410
198.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	No pensar solo en agricultura de subsistencia, sino que les permita generar excedentes para su comercialización y así generar ingresos.	Folio 3410
199.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Creación e implementación de plan de adaptación al cambio climático y un plan para combatir el cambio climático	Folio 3413
200.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Adoptar una cedula binacional que le permita cruzar la frontera como territorio propio	Folio 3414
201.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Programar en forma fija que se haga presencia de instituciones del estado a ofertar sus servicios	Folio 3414
202.	Federación De Asociaciones De Autoridades Tradicionales De La Guajira	Se requieren puestos de votación cerca de sus comunidades donde puedan ejercer sus derechos electorales	Folio 3415

ANEXO IV

SÍNTESIS DE OBJETIVOS, INDICADORES, ACCIONES Y ÓRDENES ESPECÍFICAS

A continuación se presenta un cuadro en el que se resumen los objetivos, los indicadores, las acciones y las órdenes a las que se han hecho referencia en la sentencia, así como las entidades a las que se debe convocar, en razón a sus funciones y facultades, para asegurar que las políticas públicas logren asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las niñas y los niños de la comunidad Wayúu.

Indicadores básicos	***Acciones básicas a considerar***	***Ordenes específicas***
1. Primer objetivo: ***Aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua.*** *Entidades a convocar:* Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Corpoguajira		
Porcentaje de niños wayúu, en cada corregimiento y en cada comunidad, con suministro continuo, superior a 20 litros per cápita por día. Porcentaje de comunidades con recorridos menores a 2 horas para el acceso a una fuente de agua. Indicadores de costos del agua por corregimiento y por comunidad. Disminución del Índice de Riesgo de Calidad de Agua en cada corregimiento.	Pozos profundos. Plantas desalinizadoras. Equipos para la potabilización. Microacueductos. Reparación de molinos y jagüeyes. Distribución continua y regular por carros cisterna. Acciones previstas en el Conpes 3810 de 2014.	Los indicadores y las metas deben abarcar todas las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad y calidad. Los indicadores y metas de calidad deben medir, como mínimo, el Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA). Las metas deben prever una disminución constante del IRCA en La Guajira. Corpoguajira debe contratar un estudio independiente para establecer si hay una relación entre la actividad minera y la escasez de agua potable para las comunidades wayúu.
2. Segundo objetivo: ***mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria***		
2.1. *Mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria* *Entidades a convocar:* Ministerio de Educación Nacional		
Porcentaje de niños wayúu beneficiados. Porcentaje de corregimientos y comunidades beneficiadas.	Aumento en la cobertura de los programas. Reformulación de los lineamientos.	Los indicadores y las metas deben abarcar las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad de los alimentos. Orden de no regresividad.

Indicadores básicos	*Acciones básicas a considerar*	*Ordenes específicas*
Porcentaje de comunidades con recorridos menores a 2 horas para el acceso a un punto de atención alimentaria. Porcentaje de niños con desnutrición que se recuperaron. Porcentaje de satisfacción de las comunidades.	Diseño de programas compatibles con la cultura wayúu y adaptados a las realidades del territorio wayúu.	
2.2. *Aumentar la cobertura de los programas de seguridad alimentaria*		
Porcentaje de niños wayúu beneficiados. Porcentaje de corregimientos y comunidades beneficiadas. Distribución geográfica de los proyectos por tipo de región en La Guajira. Proporción de proyectos realizados por los municipios frente a proyectos realizados por el Gobierno Nacional. Porcentaje de satisfacción de las comunidades. Porcentaje de proyectos productivos de más de cinco años que continúan operando en condiciones óptimas.	Aumento en la cobertura de los programas. Generar capacidades dentro de los municipios y las asociaciones de autoridades tradicionales wayúu para realizar intervenciones en seguridad alimentaria. Programas de generación de empleo. Proyectos productivos adaptados a las distintas partes del territorio wayúu. Provisión de burros.	Los indicadores y las metas deben incluir criterios de sostenibilidad y de generación e capacidades territoriales para la ejecución de proyectos de seguridad alimentaria.
3. Tercer objetivo: ***aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional; formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los Wayúu***		
3.1. *Aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional*		
Número de familias atendidas. Número de brigadas realizadas. Resultados en relación con eventos de desnutrición, enfermedades diarreicas y	Aumentar equipos extramurales. Aumentar beneficiarios proyectados para los próximos cuatro años. Aumentar el número de brigadas por equipo extramural.	Orden de no regresividad.

Indicadores básicos	*Acciones básicas a considerar*	*Ordenes específicas*
enfermedades respiratorias agudas. Cobertura geográfica y cobertura poblacional. Atención a zonas más apartadas.	Publicitarla línea de atención para desnutrición. Establecer formas de comunicación para quienes no tienen línea de telefonía fija.	
3.2. *Formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los wayúu.*		
Indicadores consistentes con los adoptados en seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008. Cobertura de población. Desempeño en promoción y prevención. Vacunación. Atención de enfermedades crónicas. Incidencia de eventos de desnutrición. Incidencias de eventos de enfermedades respiratorias y enfermedades diarreicas agudas.	Organizar y consolidar la red prestadora de servicios de salud en el Departamento. Fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud. Estudiar la viabilidad de reformas legislativas para dotar a la Superintendencia Nacional de Salud de herramientas correctivas más efectivas que la multa.	Determinar si es aplicable el artículo 30 de la Ley 1438 de 2011. En caso afirmativo, implementar un nuevo modelo para la salud en La Guajira en el plazo máximo de dos años.
4. Cuarto Objetivo: Mejorar la movilidad de las comunidades wayúu que residen en zonas rurales dispersas. *Entidades a convocar*: Ministerio de Transporte; INVIAS y Departamento Nacional de Planeación		
Longitud de la red vial terciaria.	Construcción y adecuación de vías secundarias y terciarias. Otras soluciones de movilidad concertadas con las comunidades. Considerar la posibilidad de modificar el modelo de priorización vial municipal del Conpes 3857 de 2016 para incluir un criterio de inseguridad alimentaria.	

Indicadores básicos	*Acciones básicas a considerar*	*Ordenes específicas*
5. Quinto objetivo: ***mejorar la información disponible para la toma de decisiones por todas las autoridades competentes para realizar acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional*** *Entidades a convocar*: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Departamento Nacional de Planeación.		
Certificación de niveles de interoperabilidad por el MinTIC. Logro de metas intermedias (número de entidades vinculadas, número de fuentes de datos, etc.)	Sistema de información. Esquema de interoperabilidad. Censo a realizar por el DANE, de acuerdo con la sentencia T-466 de 2016. Evaluación de impacto de los programas del ICBF y los demás que defina la Presidencia de la República.	Crear sistema de información ordenado por el Tribunal Superior de Riohacha.
6. Sexto objetivo: ***Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas***		
6.1. *Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios*		
Porcentaje de acciones comprometidas con criterios públicos y objetivos.	Establecer criterios públicos y objetivos para la focalización o selección de beneficiarios de cada acción. Explicar públicamente cómo se aplicaron esos criterios en cada caso.	Publicación, comunicación efectiva a las comunidades y traducción al wayuunaiki de los criterios públicos y objetivos para la focalización o selección de beneficiarios de cada acción.
6.2. *Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la selección de contratistas* *Entidades a convocar:* (i) Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–; (ii) Departamento Nacional de Planeación; (iii) Fiscalía General de la Nación; (iv) Contraloría General de la República; (v) Contraloría Departamental de La Guajira; y (vi) Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios		
Pluralidad de oferentes. Aumento de nuevos oferentes. Disminución de contrataciones directas y otras modalidades excepcionales. Disminución de costos de los contratos.	Procedimientos de selección objetiva. Disminuir contrataciones directas. Pliegos tipo para distintas clases de contrato. Criterios exclusivamente objetivos para la selección de contratistas.	Determinación de los mecanismos, por parte de Colombia Compra Eficiente, para lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Indicadores básicos	*Acciones básicas a considerar*	*Ordenes específicas*
Aumento de investigaciones penales, fiscales y disciplinarias. Aumento de decisiones de fondo en procesos penales, fiscales y disciplinarios.	Publicación de todos los contratos en plataformas accesibles para las comunidades. Disposiciones especiales para la supervisión. Disposiciones especiales para la vigilancia. Monitoreo por Comisiones Nacional y Regional de Moralización. Mecanismos de denuncia de alto nivel. Priorización de investigaciones y actuaciones sancionatorias. Canales específicos para recibir denuncias.	
7. Séptimo objetivo: ***garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales*** *Entidades a convocar:* Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación		
Aumento porcentual de recursos per cápita destinados a los niños y niñas del pueblo Wayúu. Porcentaje de proyectos con fuentes de financiación aseguradas para todo el horizonte temporal del plan. Eficiencia en el gasto público en salud, educación y agua para los niños y niñas del pueblo Wayúu.	Formular o actualizar proyectos tipo del Departamento Nacional de Planeación.	Determinar inicialmente los costos de las acciones y establecer inicialmente la suficiencia o no de recursos. Identificar las acciones que requieran vigencias futuras y realizar los trámites para comprometerlas. Priorizar la superación del estado de cosas inconstitucional en la formulación de proyectos de inversión nacionales. Priorizar la superación del estado de cosas inconstitucional en los recortes presupuestales que se realicen por medio de decretos de aplazamiento y otras figuras. Priorizar la superación del estado de cosas inconstitucional en la formulación de proyectos a cargo del Sistema General de

Indicadores básicos	*Acciones básicas a considerar*	*Ordenes específicas*
		Regalías. El Departamento Nacional de Planeación deberá asesorar a las entidades territoriales. Contemplar la superación del estado de cosas inconstitucional en la ejecución de la decisión del Gobierno Nacional de asumir la ordenación del gasto en salud, educación y agua en el Departamento. Priorizar la superación del estado de cosas inconstitucional en el uso de los recursos propios por parte de las entidades territoriales. Priorizar la superación del estado de cosas inconstitucional en la suscripción de los contratos para el uso de los recursos de la asignación especial para resguardos indígenas del Sistema General de Participaciones. Los gastos que se contemplen deberán adscribirse a uno o más objetivos vinculantes de esta sentencia. Programa de capacitación en estructuración de proyectos de inversión, con énfasis en la superación del estado de cosas inconstitucional, para las autoridades wayúu
8. Octavo objetivo: ***garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu*** *Entidad a convocar:* Ministerio del Interior		
Aceptación de criterios y lineamientos por parte de las distintas comunidades wayúu.		Revisar criterios para el reconocimiento de autoridades tradicionales wayúu. Expedir lineamientos para la concertación, la participación y la consulta previa para las acciones tendientes a superar el estado de cosas inconstitucional.

Indicadores básicos	*Acciones básicas a considerar*	*Ordenes específicas*
		Realizar consulta previa sobre todas las acciones que hagan parte del plan o los planes, sin perjuicio de la regla que permite ejecutar acciones urgentes sin consulta previa.

ANEXO V - TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES

1. Acción de tutela

2. Trámite ante la primera instancia

3. Contestaciones

3.1. Defensoría del Pueblo

3.2. Instituto Nacional de Salud

3.3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

3.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

3.5. Procuraduría General de la Nación

3.6. Gobernación de La Guajira – Secretaría de Asuntos Indígenas

3.7. Municipio de Maicao

3.8. Departamento Nacional de Planeación

3.9. Ministerio de Salud y Protección Social

3.10. Unidad Nacional para la Gestión Del Riesgo De Desastres

3.11. Superintendencia Nacional de Salud

3.12. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

3.13. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

3.14. Presidencia de la República

4. Fallo de primera instancia

5. Impugnaciones

5.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

5.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

5.3. Unidad Nacional para la Gestión del Riego de Desastres

5.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

5.5. Superintendencia Nacional de Salud

5.6. Presidencia de la República

5.7. Ministerio de Salud y Protección Social

6. Auto de Nulidad

7. Nuevo fallo de primera instancia

8. Contestaciones allegadas posteriormente a la decisión de nulidad de la Corte Suprema de Justicia

8.1. Secretaría de Salud de Maicao

8.2. Secretaría de Educación de Uribia

8.3. Ministerio de Salud y Protección Social

8.4. Secretarías de Educación y Salud de Manaure

9. Impugnaciones

10. Trámite ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia

10.1. Solicitud del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia y auto de la Magistrada Ponente

10.2. Coadyuvancia del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia, el Comité Cívico por la Dignidad de La Guajira, el Comité de Apoyo a Comunidades Populares-CODACOP y la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC

11. Fallo de segunda instancia

II. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISION

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia de la Corte Constitucional

2. Presentación del caso

3. Procedibilidad de la acción de tutela

4. Problema jurídico y estructura de la decisión

5. Descripción general de la situación

5.1. Contexto

5.2. Situación actual de los niños y niñas del pueblo Wayúu

6. Análisis de vulneración de los derechos

6.1. Derecho fundamental al desarrollo armónico e integral de toda persona menor de edad

6.2. Interdependencia de los derechos afectados: acceso al agua, salud, alimentación y participación étnica

6.3. Derecho al agua

6.3.1. Contenido del derecho al agua

6.3.2. Situación de disponibilidad de agua potable

6.3.3. Conclusión sobre vulneración del derecho al agua

6.4. Derecho a la alimentación

6.4.1. Contenido del derecho a la alimentación

6.4.2. Situación de disponibilidad de alimentos

6.4.3. Conclusión sobre vulneración del derecho a la alimentación

6.5. Derecho a la salud

6.5.1. Contenido del derecho a la salud

6.5.2. Situación de atención en salud

6.5.3. Conclusión sobre la vulneración del derecho a la salud

6.6. Apreciación global de la situación

7. Acciones del Estado

7.1. Disponibilidad de agua

7.2. Atención alimentaria

7.2.1. Programas a cargo del ICBF

7.2.2. Programa de Alimentación Escolar

7.3. Seguridad alimentaria

7.4. Salud

7.5. Información

7.6. Apreciación global de las actividades de las autoridades

8. Valoración constitucional de las políticas públicas para el goce efectivo de los derechos de los niños y niñas wayúu

8.1. Parámetros constitucionales mínimos de las políticas públicas

8.2. Existencia de un plan

8.3. Publicidad del plan

8.4. Tiempos de progreso

8.5. Goce efectivo

8.6. Avance sostenible

8.7. No discriminación

8.8. Participación

8.9. Implementación

8.10. Conclusiones del análisis de los parámetros constitucionales mínimos

9. Decisiones a adoptar

9.1. Confirmación de los fallos de instancia y declaratoria de estado de cosas inconstitucional

9.1.1. Un estado de cosas contrario al orden constitucional

9.1.2. El estado de cosas analizado

9.1.3. Los sistemas de protección que garantizan el derecho a una vida digna y al desarrollo armónico e integral de los niños y las niñas wayúu (en especial sus derechos a la alimentación, el agua y la salud) se encuentran en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente

9.1.4. Remedios constitucionales

9.2. Seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la superación del estado de cosas inconstitucional

9.3. Acciones a realizar

9.3.1. Evaluación de las propuestas de solución que ya se han presentado por la comunidad wayúu y por la Defensoría del Pueblo.

9.3.2. Construcción conjunta y concertación de indicadores, acciones, plazos y metas (sobre los parámetros de estructura, proceso y resultado)

9.3.3. Seguimiento y acompañamiento permanente de la Defensoría del Pueblo y validación por la Procuraduría General de la Nación

9.3.4. La vigilacia y supervisión del cumplimiento corresponde en principio, a la Sala competente del Tribunal Superior de Riohacha

9.3.5. Rendición de cuentas y cronograma

9.4. Objetivos constitucionales mínimos que se deben buscar para alcanzar un estado de cosas acorde al orden constitucional

9.4.1. Primer objetivo: aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de agua

9.4.2. Segundo objetivo: mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria

9.4.2.1. Mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria

9.4.2.2. Aumentar la cobertura de los programas de seguridad alimentaria

9.4.3. Tercer objetivo: aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional; formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los Wayúu

9.4.3.1. Aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional

9.4.3.2. Formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los Wayúu

9.4.4. Cuarto objetivo: mejorar la movilidad de las comunidades Wayúu que residen en zonas rurales dispersas

9.4.5. Quinto objetivo: mejorar la información disponible para la toma de decisiones por todas las autoridades competentes para realizar acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional

9.4.6. Sexto objetivo: garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas

9.4.6.1. Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios

9.4.6.2. Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la selección de contratistas

9.4.7. Séptimo objetivo: garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales

9.4.8. Octavo objetivo: garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu

9.5. Comentarios finales generales

9.5.1. Parámetros generales para la formulación de las acciones, los indicadores y las metas

9.5.2. Carácter no taxativo de los objetivos, indicadores, acciones, plazos y metas

9.5.3. Compatibilidad con otras órdenes judiciales

10. Síntesis de la decisión y de las órdenes a adoptar

V. DECISIÓN

ANEXO I - ÍNDICE

ANEXO II - ACTUACIONES EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA Y EN SEDE DE REVISIÓN

PRIMERA PARTE: ACTUACIONES EN PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA

1. Acción de tutela

2. Traslado por competencia y trámite ante la primera instancia

3. Contestaciones

3.1. Defensoría del Pueblo

3.2. Instituto Nacional de Salud

3.3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

3.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

3.5. Procuraduría General de la Nación

3.6. Gobernación de La Guajira – Secretaría de Asuntos Indígenas

3.7. Municipio de Maicao

3.8. Departamento Nacional de Planeación

3.9. Ministerio de Salud y Protección Social

3.10. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

3.11. Superintendencia Nacional de Salud

3.12. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

3.13. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

3.14. Presidencia de la República

4. Fallo de primera instancia

5. Impugnaciones

5.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

5.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

5.3. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

5.4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

5.5. Superintendencia Nacional de Salud

5.6. Presidencia de la República

5.7. Ministerio de Salud y Protección Social

6. Auto de nulidad

7. Auto del Tribunal

8. Comunicación del accionante

9. Contestaciones de nuevas entidades vinculadas

9.1. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

9.2. Ministerio de Educación Nacional

9.3. Presidencia de la República

9.4. Alcaldía de Riohacha

9.5. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

9.6. Superintendencia Nacional de Salud

9.7. Ministerio de Salud y Protección Social

9.8. Secretaría de Educación del Departamento de La Guajira

10. Nuevo fallo de primera instancia

11. Contestaciones extemporáneas

11.1. Secretaría de Salud de Maicao

11.2. Secretaría de Educación de Uribia

11.3. Ministerio de Salud y Protección Social

11.4. Secretarías de Educación y Salud de Manaure

12. Impugnaciones

12.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

12.2. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

12.3. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

12.4. Presidencia de la República

12.5. Superintendencia Nacional de Salud

12.6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

13. Intervención de la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Shipia Wayúu en calidad de no recurrente

14. Trámite ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia

14.1. Comunicación del accionante

14.2. Solicitud del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia y auto de la Magistrada Ponente

14.3. Coadyuvancia del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad—Dejusticia, el Comité Cívico por la Dignidad de La Guajira , el Comité de Apoyo a Comunidades Populares-CODACOP y la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC

(a) El problema del hambre en La Guajira

(b) Debilidad institucional en el departamento de La Guajira

(c) Falta de información sobre el estado de la nutrición de niños y niñas

(d) Impacto ambiental de las industrias extractivas en La Guajira

(e) Situación concreta de la comunidad Wayúu

Medidas

(i) Medidas inmediatas

(ii) Medidas de corto plazo (3 meses)

(iii) Medidas de mediano y largo plazo (6 meses)

15. Fallo de segunda instancia

SEGUNDA PARTE: ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

1. Auto de pruebas del 4 de noviembre de 2016

2. Entidades de orden nacional

2.1. Presidencia de la República

2.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

2.3. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

2.4. Ministerio de Salud y de Protección Social

2.4.1. Primera Comunicación

2.4.2. Segunda comunicación

2.4.2.1. IPS – I

a) Centro Integral de Salud IPSI - CID Salud

b) Anasu Ainwa Ipsi

c) Unidad Médica Wayuu Anouta Wakuaipa IPSI

d) Asukulaa Anaa Ipsi

e) Eiteraa Jawaapia Ips

f) A-Inmajaa Wayuu Ipsi

g) Erejeeria Wayuu Ipsi

h) Ezeq- Salud I.P.S.I.

2.4.2.2. EPS-I

a) Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y La Guajira – Dusakawi E.P.S.I.

b) Asociación Indígena del Cauca – AIC EPS-I

2.4.3. Tercera Comunicación

2.5. Ministerio de Vivienda: Viceministerio De Agua Potable y Saneamiento Básico

2.6. Ministerio de Educación

2.7. Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad para las Victimas

2.8. Dirección de Asuntos indígenas Rom y Minorías

2.9. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

2.10. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

2.10.1. Primera Comunicación

2.10.2. Segunda Comunicación

2.10.3. Tercera comunicación

2.11. Superintendencia Nacional De Salud.

2.11.1. Superintendencia Delegada para la Supervisión Institucional

2.11.2. Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario

2.11.2.1. Comfaguajira

2.11.2.2. Anas wayuu EPSI

3. Entidades del orden territorial

3.1. Gobernación del Atlántico

3.2. Gobernación de Córdoba

3.3. Gobernación de Magdalena.

3.4. Municipio De Riohacha

3.4.1. Seguridad alimentaria

3.4.2. Atención en salud

3.5. Municipio de Uribia

3.5.1. Atención alimentaria

3.5.2. Seguridad alimentaria

3.5.3. Situación de disponibilidad de agua

3.5.4. Atención en salud

3.6. Municipio De Manaure

3.6.1. Atención alimentaria

3.6.2. Situación de disponibilidad de agua

3.6.3. Atención en salud

3.6.4. Unidad Municipal de Manaure Para La Gestión Del Riesgo De Desastres (UMGRD)

3.7. Municipio De Maicao

3.8. Municipio De La Jagua del Pilar

3.9. Municipio de Fonseca

3.10. Municipio de Distracción

3.11. Municipio de Villanueva

4. Órganos de control

4.1. Contraloría General de la Republica.

4.2. Procuraduría General de la Nación

4.2.1. Primera Comunicación

4.2.1.1. Acceso al agua

4.2.1.2. Seguridad alimentaria

4.2.1.3. Atención en salud

4.2.1.4. Nutrición

4.2.2. Segunda Comunicación

4.3. Defensoría del Pueblo.

4.3.1. Primera Comunicación

4.3.1.1. Cambio Climático y fenómeno del Niño

4.3.1.2. El conflicto armado en Colombia

4.3.1.3. Situación actual en la zona de frontera en el departamento de La Guajira

4.3.1.4. Crisis Ambiental

4.3.1.5. Explotación minera en La Guajira

4.3.2. Segunda Comunicación

5. Autoridades tradicionales indígenas

5.1. Asociación de autoridades tradicionales wayuu Una Apuchon

5.2. Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu Shipia Wayuu.

5.3. Resguardo Indígena Caicemapa

5.4. Resguardo Indígena Wayuu De Potrerito, Municipio De Distracción

5.5. Asociación De Autoridades Indígenas Tradicionales Wayúu Del Clan Ipuana De La Zona De Irauri.

5.6. Asociación de Autoridades Indígenas Suliwaou Laulayú

5.7. Consenso de Autoridades Indígenas Wayúu

5.8. Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Kaitu

5.9. Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina.

5.10. Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu Zona de la Sabana

5.11. Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Asociación Anataweeshi

5.12. Asociación de Autoridades Tradicional Indígena Wayúu: Trópico Azul de Uribia

5.13. Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de Buenos Aires

5.14. Asociación de Autoridades Tradicionales Wayúu de la Zona de Amuruluba

5.15. Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Área de Influencia Inmediata de las Salinas Maritimas Industriales de Manaure, La Guajira : Sumain-Ichi

5.16. Autoridades tradicionales de la Comunidad de Zucaramana

5.17. Consenso de las Autoridades Indígenas del Distrito de Riohacha

5.18. Autoridades Indígenas Wayúu del resguardo de la Alta y Media Guajira, jurisdicción del Municipio de Uribia.

5.19. Autoridades Tradicionales Suuwou Saulayu de La Guajira

5.20. Asociación de Autoridades Tradicionales Anas Anawa de Carraipia Norte

5.21. Autoridades Indígenas y Líderes Familiares de las comunidades de: Aranaipa, Jirrumana, Guanapaimana, Uyatpana, Utyapana 2, Pera'a, Paraguachon, Ichipa, San Felipe, Jotomana, Jaipachon, Guadalajara, Maimajasay, Ipalu, Shalimaama, Uriunaka, Pipamana, Jepirralut, Juluwawain, Pesuapa, Koushalain, Mukulumana, Kasuto, Shiten, San Luis y el Jobo

5.22. Federación de Asociaciones de Autoridades Tradicionales de La Guajira

6. Otras intervenciones

6.1. World food prgramme (WFP): Programa Mundial de Alimentos

6.2. Oxfam.

6.3. Mesa de Diálogo y Concertación Para el Pueblo Wayúu Colombiano

6.4. Junta Mayor de Palabreros Wayúu

6.5. Consejo Superior de Palabreros

6.6. Empresa de Acueducto, Aseo y Alcantarillado de Manaure E.S.P

6.7. INCODER - Promoción, seguimiento y asuntos étnicos.

6.8. Comunidad de la sabana

6.9. La comunidad Indígenas Wayuu Santa Rosa

6.10. Comunidades Afrodescendientes del Departamento de La Guajira

6.11. Cerrejón

6.12. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

6.13. Universidad Nacional

6.14. Weildler Guerra Curvelo

6.15. Esther Sánchez Botero

6.16. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)

6.17. Fundación Caminos de Identidad (FUCAI).

6.17.1. Atención alimentaria

6.17.2. Seguridad alimentaria

6.17.3. Situación de disponibilidad de agua

6.17.4. Atención en salud

6.18. Comunidad de Puerto Estrella. Uribia.

ANEXO III - MATRIZ DE PROPUESTAS

ANEXO IV - SÍNTESIS DE OBJETIVOS, INDICADORES, ACCIONES Y ÓRDENES ESPECÍFICAS

ANEXO V - TABLA DE CONTENIDO