

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Segunda de Revisión-

SENTENCIA T-359 de 2018

Ref. Expediente T-6.570.766

Acciones de tutela presentadas por **Emiro González Ipuna** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Yayacichan Sector Irraipa), **Nelitza Urdaneta** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Samutpanao Sector Siapana), **Gustavo González** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Coyomana Sector Taguaira), **José Gregorio Montiel** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Quesain Sector Tawaira), **Juana Rosa Barliza** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Marketalia Sector Irraipa), **Blanca Nieves Iguarán** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Patamana Sector Puerta Estrella), **Barroso González** (Autoridad tradicional indígena de la comunidad Yayacichan Sector Irraipa), **Margarita González** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Riimana Sector Shiruwou), **José Alfredo Sierra** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Jotimana Maliraa Sector Bahía Honda), **Juana Pushaina** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Calapuwou Sector Carrizal), **Sebastian Jusayu** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Kalaipana Sector Jonjoncito), **Felipe Uriana** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Utupulirru Sector Bahía Honda), **José Ipuana** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Yoluwouchin Sector Carrizal), **Rafito Palmar Epieyu** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Piurariyu Sector Bahía Honda), y **José Luis Uriana** (autoridad tradicional indígena de la comunidad Taluwanainry Sector Bahía Honda), contra el **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** y la **Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo ESP de Uribia – La Guajira–**.

Magistrada Ponente:

Diana Fajardo Rivera

R134 Montiel 18.02

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

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

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira, el 2 de octubre de 2017, en primera y única instancia.

I. ANTECEDENTES

Fundamentos fácticos y jurídicos de las demandas acumuladas

1. Los accionantes Emiro González Ipuana, Nelitza Urdaneta, Gustavo González, José Gregorio Montiel, Juana Rosa Barliza, Blanca Nieves Iguarán, Barroso González, Margarita González, José Alfredo Sierra, Juana Pushaina, Sebastian Jusayu, Felipe Uriana, José Ipuana, Rafito Palmar Epieyu y José Luis Uriana, en su calidad de autoridades tradicionales de las comunidades indígenas del pueblo Wayúu ubicadas en el municipio de Uribia –La Guajira–, en el mes de septiembre de 2017, interpusieron acciones de tutela en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda), y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo ESP de Uribia.

2. Afirman que las comunidades indígenas Wayúu, ubicadas en el municipio de Uribia –La Guajira–, atraviesan una grave crisis humanitaria causada, entre otros aspectos, por la falta de abastecimiento de agua potable, la escasez de alimentos, el *efímero* servicio de salud y la falta de atención integral a los niños, niñas y adolescentes, madres lactantes y gestantes.

3. Exponen que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictó medidas cautelares a favor de las niñas, niños y adolescentes pertenecientes al pueblo indígena Wayúu en los municipios de Manaure, Riohacha y Uribia del departamento de La Guajira¹, ampliadas a favor de madres gestantes y lactantes², solicitando al Estado colombiano, entre otras cosas, adoptar medidas inmediatas para que las comunidades beneficiarias

¹ CIDH Resolución 60 de 2015.

² CIDH Resolución 03 de 2017, Medida Cautelar No. 51-15, ampliación de beneficiarios a favor de las mujeres gestantes y lactantes de la Comunidad Indígena Wayúu en los municipios de Manaure, Riohacha y Uribia respecto de Colombia.

tengan, a la mayor brevedad posible, acceso al agua potable y salubre, de manera sostenible, y en cantidad suficiente para su subsistencia³.

4. Los accionantes denuncian el incumplimiento de las medidas cautelares concedidas a las comunidades Wayúu por la CIDH. Señalan que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo ESP de Uribia no presta un servicio integral, ya que no garantiza el suministro mínimo vital de agua a las comunidades accionantes y, ante las solicitudes de prestación del servicio, simplemente indican a los peticionarios que deben llenar un formato, sin que al cabo del tiempo llegue el carrotanque a las comunidades, aduciendo imprevistos que le impiden cumplir sus obligaciones.

Agregan que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por su parte, no ejecuta sus políticas públicas para minimizar la crisis humanitaria y cumplir las medidas cautelares decretadas por la CIDH.

5. **Pretensión:** como consecuencia de lo expuesto, los representantes de las comunidades Wayúu que presentan las tutelas solicitan el amparo a sus derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, el mínimo vital de agua potable, la igualdad, la diversidad étnica y cultural, que consideran han sido desconocidos a las comunidades, por las autoridades demandadas. Como medida material de amparo, requieren que se ordene *“el suministro mínimo vital de agua potable salubre de manera continua, suficiente, faheciente, integral, permanente e indefinidamente”*.

Contestación de las entidades accionadas

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda)

6. El Ministerio de Vivienda argumenta que, por tratarse de asuntos fuera del marco de su competencia y funciones constitucionales y legales, esa entidad no es la llamada a satisfacer las pretensiones de las demandas, sino que ello le corresponde al ente territorial, es decir, al municipio de Uribia –La Guajira–.

7. Agrega que tampoco ha vulnerado ni ha amenazado derecho fundamental alguno, por lo que solicita ser desvinculada del trámite, por carecer de legitimación por pasiva.

No obstante, expone que el Ministerio ha estructurado el *“Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales para zonas rurales”* con

³ De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión le solicitó al Estado de Colombia i) adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, en el departamento de La Guajira. En particular, asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud, 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 a 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; y iii) concertar las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes.

el objetivo de contribuir al incremento de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento en esas zonas. Indica que, frente a la problemática ocasionada por la sequía que afecta a la población Wayúu, en el Departamento de La Guajira, el Gobierno Nacional cuenta desde 2015 con el programa *“Alianza por el Agua y la Vida en la Guajira”*, en el marco del cual se suscribió un convenio de cooperación técnica y apoyo financiero con el municipio de Uribia y The Oxford Committee for Famine Relief OXFAM, para cofinanciar las obras del proyecto *“Atención de la emergencia por el desabastecimiento de agua a las comunidades indígenas rurales en el municipio de Uribia del Departamento de La Guajira”*⁴.

8. Manifiesta que, atendiendo las medidas cautelares dictadas por la CIDH mediante la Resolución 06 de 2015, en el periodo 2015-2017, por iniciativa del Gobierno Nacional se están adelantando 249 soluciones de agua en el Departamento citado, de las cuales 16 están en ejecución y 233 terminadas y operando. Con las soluciones implementadas, afirma, se han beneficiado 63.125 personas y se han entregado 192.268.614 litros de agua a 12 municipios con carrotanques, plantas potabilizadoras y desalinizadoras.

Administración Temporal de Agua Potable y Saneamiento Básico del Departamento de La Guajira

9. La Administración Temporal encargada del sector de agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira reconoce la carencia de adecuados sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento que influyen de manera significativa en la baja calidad de vida de la población Wayúu. Indica que ello ha ocasionado el aumento de los índices de morbilidad, en particular, en niños menores de 5 años. Sostiene que la entidad conoce las dificultades que tienen los indígenas para lograr el aprovisionamiento de agua.

10. Con el fin de solucionar los problemas de suministro de agua y garantizar la disponibilidad del líquido en todo el territorio Wayúu, afirma que (i) Minvivienda adelantará la optimización o construcción de plantas de tratamiento de agua potable, así como la construcción de 6 de pilas públicas para atender 206 rancherías (12.396 personas aproximadamente); (ii) Minvivienda suscribió un convenio con diversas entidades del orden territorial, con el objeto de apoyar la ejecución del proyecto denominado *“Modelo de distribución de agua potable para las comunidades indígenas Wayúu de la zona rural dispersa del municipio de Manaure”*; y (iii) la Administración Temporal contribuyó en la aprobación del aumento de los recursos en el PGEI (Plan General Estratégico y de Inversiones) 2017-2019, para la ejecución de proyectos de obtención de agua en el sector rural *“nucleado y disperso”*, con lo que se ha logrado el mejoramiento de las condiciones de calidad y acceso al agua.

⁴ Señala que en el marco de este proyecto se realizaron 11 intervenciones en el municipio de Uribia, entre los que se encuentran la optimización de 7 fuentes de abastecimiento de agua, la rehabilitación de dos sistemas de suministro de agua, la construcción de dos pozos con sus respectivos sistemas de bombeo, y la entrega de elementos a cada una de las familias beneficiarias (baldes de acarreo, kit de higiene, tanques de almacenamiento, filtros cerámicos).

Para finalizar, reitera los avances expuestos por el Ministerio de Vivienda en relación con las medidas cautelares dictadas por la CIDH en la Resolución 06 de 2015.

Empresa de acueducto, alcantarillado y aseo ESP de Uribia –La Guajira–

11. La empresa de servicios públicos domiciliarios se abstuvo de contestar la demanda.

Trámite y decisión de primera y única instancia

12. El 2 de octubre de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, decidió acumular las 15 acciones de tutela que fueron presentadas de forma independiente porque en todas ellas, tanto los hechos como las pretensiones son iguales (en efecto, la Sala Segunda constata que todas fueron presentadas en un formato idéntico).

13. Mediante sentencia de 2 de octubre de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo concedió el amparo invocado.

13.1. Para comenzar, el juez constitucional de primera instancia rechazó el argumento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el sentido de declarar su falta de legitimación por pasiva dentro del trámite, pues en virtud de competencias asignadas en el artículo 162 de la Ley 142 de 1994, y con base en lo dispuesto por el Decreto 3571 de 2011, en lo que tiene que ver con la prestación del servicio de agua potable, al Ministerio sí *“le asiste legitimación en la causa para soportar las pretensiones formuladas (...)”*.

13.2. Posteriormente, se refirió al alcance del artículo 44 Superior y la protección prevalente de los derechos de los niños en el orden interno; al derecho fundamental al agua; y a la decisión específica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de adoptar medidas cautelares a favor de los niños, niñas y adolescentes Wayúu de las comunidades ubicadas en los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao; indicó que, de acuerdo con la Resolución 60 de 2015, por la cual la Comisión adoptó estas medidas, corresponde al Gobierno Nacional adelantar los pasos necesarios para garantizar los derechos en riesgo.

Añadió que la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar el deber estatal de disponer las condiciones necesarias para el goce efectivo de los derechos fundamentales relacionados con la subsistencia de la población en condiciones dignas, especialmente, frente a personas o comunidades en condición de debilidad manifiesta (citó las sentencias T-736 de 2013 y T-256 de 2015 de esta Corporación).

13.3. Indicó que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, mediante decisión de radicado 44001-22-14-000-2016-00003-00, de 1º de marzo de 2015, profirió sentencia amparando 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, disponiendo medidas correctivas, como la ejecución de un plan interinstitucional que asegure el acceso a los servicios de salud, los servicios públicos, las necesidades alimentarias, entre otros.

Aclaró que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad de esta decisión, con el propósito de propiciar la vinculación al proceso de otras autoridades que podrían tener funciones asociadas a la superación de la situación, tales como el 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 y las Secretarías de Salud y Educación del Departamento de La Guajira y los municipios de Maicao, Uribia, Manaure y Riohacha. El 31 de mayo de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha emitió de nuevo sentencia amparando los derechos invocados⁵.

13.4. En ese orden de ideas, el juez constitucional de primera instancia, consideró que, si bien existen acciones concretas destinadas al cumplimiento de las medidas cautelares, dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“la fuerza de los hechos muestra que la gestión pública ha sido insuficiente frente al riesgo al que se encuentran sometidos los niños y las niñas Wayúu”*. Indicó, además, que las órdenes de tutela se basarían en las medidas cautelares dispuestas por la Comisión, para evitar la existencia de órdenes contradictorias, que podrían llevar a entorpecer la función estatal.

13.5. Después de recordar ese conjunto de pronunciamientos, el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira decidió conceder el amparo a los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana y el mínimo vital de sujetos de especial protección constitucional, *“como lo son los niños(as), mujeres gestantes y lactantes Wayúu, [afectadas por] la falta de suministro de agua potable de manera continua, suficiente, integral [y] permanente en sus comunidades”*.

Explicó que la efectiva protección a los derechos a la alimentación a la salud está indisolublemente asociada al suministro de agua, elemento esencial para la producción de alimentos y la higiene personal y, por lo tanto, dijo, para asegurar el derecho a la vida, la supervivencia y al desarrollo de los de los niños, es necesario que se garantice el acceso al agua de manera continua y suficiente.

⁵ Es relevante para esta Sala indicar que la Sentencia citada fue confirmada en segunda instancia de tutela por la Sala de Casación Civil, el 27 de julio de 2016; y que, ambas decisiones (es decir, la del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha descrita en el cuerpo de la providencia, y la que se menciona en este pie de página) dieron lugar a la sentencia de Revisión T-302 de 2017, dictada por la Sala Séptima de Revisión, a la cual se hará referencia en consideraciones ulteriores.

En armonía con lo expuesto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos profirió *“una decisión sobre los hechos planteados por las acciones de tutela que se analizan, lo cual comporta la entidad suficiente para mitigar la problemática a la que se ha hecho referencia”*. El Tribunal Administrativo que actuó como juez constitucional de primera instancia recordó entonces que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estas medidas deben cumplirse de buena fe. Reiteró que, si bien existen algunas políticas por parte de las entidades comprometidas en mitigar la crisis que atraviesan *“las comunidades indígenas, especialmente los menores, madres gestantes y lactantes wayúu”*, aun persisten falencias, por lo que consideró necesario *“reiterar las medidas deretadas por la Corte (sic) Interamerciana de Derechos Humanos, y las órdenes dadas internamente mediante las sentencias del Tribunal Superior del distrito Judicial de Riohacha y la Corte Suprema de Justicia los días 31 de mayor de 2016 y 27 de julio de 2016 (...)”*.

13.6. En consecuencia, el Tribunal tuteló los derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, mínimo vital de agua potable, igualdad y diversidad étnica y cultural de los miembros de las comunidades indígenas Wayúu del municipio de Uribia. En síntesis, el juez constitucional de instancia consideró que las autoridades accionadas no han adoptado las medidas necesarias para superar la situación de escasez de agua potable y alimentos de las comunidades accionantes. En consecuencia, ordenó a las entidades accionadas estarse a lo resuelto en las medidas cautelares proferidas por la CIDH en la Resolución 06 de 2015.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

La Sala Segunda de Revisión 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.

Presentación del caso y problema jurídico planteado

14. En el caso objeto de estudio, quince representantes legales de comunidades indígenas del municipio de Uribia presentan acción de tutela, con el fin de solicitar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2015, con el propósito de proteger los derechos de niñas, niñas y adolescentes de cuatro municipios en los que se encuentran miembros del pueblo indígena Wayúu, gravemente afectados por la carencia de agua potable y la escasez de alimentos.

15. Las medidas cautelares, en un principio cobijaban a los niños, niñas y adolescentes de todas las comunidades Wayúu en los municipios de Manaure, Riohacha y Uribia (Medida cautelar 51 de 2015, resolución 60 de 2015, CIDH);

y, posteriormente se extendieron a madres gestantes y lactantes de los tres municipios citados, así como de Maicao (también en La Guajira), a través de la Resolución 51 de 2017 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Las resoluciones de la Comisión Interamericana, en síntesis, se cifran en que se adopten las medidas necesarias para (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, para atender la desnutrición infantil y otras enfermedades prevenibles; (ii) tomar medidas para que las comunidades beneficiarias tengan acceso a agua potable de manera sostenible y suficiente para la subsistencia de niños, niñas y adolescentes; y (iii) tomar medidas para que las niñas, niños y adolescentes tengan alimentos en calidad y cantidad suficiente para satisfacer las necesidades con pertinencia cultural, establecer mecanismos idóneos para la identificación de casos de desnutrición y para una intervención inmediata.

16. Para la Sala Segunda de Revisión es relevante indicar que, a través de sentencia T-302 de 2017, la Sala Séptima de Revisión conoció de una acción de tutela presentada por un ciudadano, como agente oficioso de niños, de las comunidades Wayúu. En esta decisión, la Sala citada decidió declarar un estado de cosas inconstitucional en materia de acceso al agua y alimentación de los niños, las niñas y los adolescentes del pueblo Wayúu. Como se verá más adelante, esta decisión parte de la convicción de que la ausencia de agua y alimentos (i) conlleva la afectación de un amplio conjunto de derechos, tales como la vida, la salud y la diversidad e integridad étnica y cultural; (ii) es producto de un amplio conjunto de hechos y situaciones que no son atribuibles a una autoridad específica y, por la misma razón, debe ser atendida a través del concurso de diversos órganos del poder público.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala Segunda de Revisión determinar si el Ministerio de Vivienda, la Agencia Temporal y la Empresa de Agua de Manaure desconocen los derechos al acceso al agua de los niños, niñas y adolescentes de las comunidades accionantes. Además, la Sala evaluará si es necesario dictar órdenes específicas en este caso o si, por el contrario, es pertinente que su situación sea tratada en el marco del Estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-302 de 2017.

Procedencia de la acción de tutela

A continuación, la Sala estudiará el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. Se referirá, concretamente, a (i) la legitimación en la causa; (ii) el cumplimiento del principio de subsidiariedad; y (iii) la presentación de la tutela dentro de un plazo razonable (inmediatez).

Legitimación por activa

17. El Decreto 2591 de 1991, al regular el ejercicio de la acción constitucional, dispuso en su artículo 10 que esta *“podrá ser ejercida, en todo momento y lugar,*

por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante". Así mismo, la disposición establece la posibilidad de agenciar los derechos ajenos cuando su titular no se encuentre en condiciones de promover la solicitud; la presentación a través de apoderado judicial; y la facultad del Defensor del Pueblo o los personeros constitucionales para iniciar la acción constitucional.

18. En esta oportunidad, la acción de tutela fue presentada por autoridades tradicionales indígenas Wayúu del municipio de Uribia –La Guajira– y pretende la protección de los derechos fundamentales de las comunidades que representan.

Teniendo en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido a las comunidades indígenas como titulares colectivos de derechos fundamentales, y ha establecido que tanto las autoridades tradicionales como los miembros de estas comunidades individualmente considerados se encuentran legitimados para presentar acción de tutela para obtener protección a los derechos de la comunidad⁶, la Sala concluye que los demandantes se encuentran legitimados para actuar en el presente trámite.

Legitimación por pasiva

19. De acuerdo con el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela puede ser presentada contra toda autoridad pública, e incluso contra particulares, en el segundo caso, bajo las condiciones establecidas en la Constitución y la Ley.

20. El Ministerio de Vivienda pidió ser desvinculado del trámite. En su criterio, carece de legitimación por pasiva, pues considera que no es la entidad competente para satisfacer las pretensiones formuladas por los accionantes y añade que no ha amenazado o vulnerado derecho fundamental alguno.

Su solicitud no es procedente. El Ministerio de Vivienda es una autoridad pública, razón por la cual puede ser demandado (está legitimado por pasiva) en materia de tutela. El argumento según el cual la competencia para conocer de la solicitud radica en cabeza de otras autoridades, y más aún aquel que propone que no ha violado ningún derecho, no son aspectos propios del análisis de legitimación en la causa, sino que se refieren al fondo del asunto y, eventualmente, podrían llevar a la negación del amparo invocado, pero no a la carencia de legitimación, como lo propone la entidad.

21. Además, de ello, en esta ocasión es necesario señalar que la sentencia T-302 de 2017⁷ declaró *"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 pertenecientes a las comunidades del pueblo Wayúu, ante el incumplimiento de los parámetros*

⁶ Ver Sentencias T-795 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-154 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-760 de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁷ M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

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”.

22. En el marco de esta declaración del estado de cosas inconstitucional, entre las autoridades accionadas se encontraba, precisamente, el Ministerio de Vivienda. Por lo tanto, ya la Corporación ha considerado que esta autoridad hace parte de los órganos del Estado que debe concurrir, en el marco de sus funciones para garantizar el acceso al agua potable dentro del pueblo Wayúu, lo que refuerza la conclusión ya definida en los párrafos precedentes.

23. La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, no cuestionó su legitimación por pasiva dentro del trámite, o la posibilidad de ser convocada al proceso de tutela. En consecuencia, con respecto a su posición solo basta con recordar que los encargados de la prestación de un servicio público, en efecto, pueden ser llamados a un trámite de tutela, pues sus funciones se encuentran ligadas a la satisfacción de diversos derechos fundamentales.

En virtud de lo expuesto, la Sala concluye que en este caso se satisface el requisito de legitimación por pasiva.

Subsidiariedad

24. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo judicial diseñado para la protección de los derechos constitucionales, siempre que no exista otro medio de defensa judicial, idóneo y efectivo, para solucionar el problema jurídico planteado.

25. De acuerdo con jurisprudencia constitucional, constante y uniforme, la acción procede de forma definitiva si (i) no existe un recurso judicial alternativo; (ii) existe un medio judicial que, en abstracto podría resolver el problema jurídico planteado pero que, en las circunstancias del caso concreto no resulta **idóneo** o no es **adecuado** para cumplir esta finalidad; y (iii) procede como mecanismo transitorio si existe un mecanismo judicial —idóneo y efectivo— pero es necesaria la intervención del juez de tutela para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

En el caso objeto de estudio, es importante destacar que, además de las reglas generales que componen el principio de subsidiariedad, la Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela es el medio judicial de protección idóneo para la defensa de los derechos fundamentales de las comunidades étnicamente diferenciadas⁸

⁸ Al respecto, ver sentencias T-436 de 2016 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-500 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-313 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), T-197 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-041 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-766 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-661 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-300 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-617 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-504 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre muchas otras, en asuntos relacionados con los derechos a la consulta previa, el territorio colectivo o la autonomía en la aplicación de justicia. Es relevante mencionar también la sentencia T-030 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, en la

26. Además de lo expuesto, para evaluar el requisito de subsidiariedad en la presente acción de tutela, es pertinente recordar lo expuesto en la sentencia T-302 de 2017, en la que se declaró el estado de cosas inconstitucional ya mencionado, y de acuerdo con la cual: *[E]n este caso la tutela es procedente, sin importar que haya dimensiones colectivas de los derechos invocados, que pueden ser objeto de protección mediante una acción popular. Como lo ha dicho la Corte “[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.*

De acuerdo con lo expresado hasta el momento, la Corte considera que se cumple el requisito de subsidiariedad.

Inmediatez

27. El artículo 86 Superior dispone que la acción de tutela es un mecanismo diseñado para la *protección inmediata* de los derechos constitucionales. En consecuencia, la Corte Constitucional ha señalado que, para alcanzar ese fin, la acción debe presentarse dentro de un plazo *razonable*, en relación con la complejidad del asunto y la situación particular del accionante; y *proporcionado*, frente a los principios de cosa juzgada, estabilidad jurídica e intereses de terceros, eventualmente comprometidos en la decisión.

Sin embargo, la Corporación ha aclarado que este requisito puede ser excepcionado en casos de afectación continua o permanente del derecho, y no es aplicable en el marco de ciertas prestaciones pensionales.

28. El caso objeto de estudio se refiere a un escenario particular de afectación continua, derivada especialmente de la escasez de agua potable y alimentos, el que afecta a gran parte del pueblo Wayúu. Así lo demuestran las resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (dictadas en 2015, reiteradas y ampliadas en 2017) y la declaratoria de estado de cosas inconstitucional en materia de acceso al agua potable y alimentos en cuatro

que las comunidades indígenas que conforman el pueblo Nasa pedían a la Corte ordenar el cumplimiento de medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la sentencia T-302 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez, relacionada con los derechos a la alimentación, la salud, el agua potable, la vida y la dignidad de las comunidades indígenas de la media y alta Guajira, especialmente, niños, niñas y adolescentes; y madres gestantes y lactantes, en la que la Corte concluyó que la tutela era procedente para analizar el mismo problema jurídico puesto en conocimiento de esta Sala y, al decidir el caso, declaró el estado de cosas inconstitucional en la materia.

municipios del Departamento de La Guajira, ampliamente referida (sentencia T-302 de 2017).

En consecuencia, la Sala da por cumplido el requisito. A continuación, como fundamento normativo central de la providencia, la Sala se referirá a la sentencia T-302 de 2017, en la que la Sala Séptima se pronunció sobre el cumplimiento de medidas cautelares invocadas por las comunidades Wayúu, especialmente, para la protección de sujetos vulnerables, como niños, niñas, adolescentes, y madres lactantes y gestantes. La importancia de esta sentencia radica en que en ella se declaró 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 niños y niñas del pueblo Wayúu; y se ordenó la adopción de un conjunto de medidas adecuadas para garantizar sus derechos fundamentales.

Sentencia T-302 de 2017. Reiteración de jurisprudencia.

29. En la sentencia T-302 de 2017, al estudiar una tutela destinada a (i) proteger los derechos al agua potable, la alimentación y la salud de niños y niñas Wayúu; y (ii) ordenar el cumplimiento de las recomendaciones dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la Resolución 060 de 2015, por la cual decidió adoptar medidas cautelares a favor de los niños y niñas de las comunidades de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha, la Sala Séptima de Revisión declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional y adoptó diversas medidas encaminadas a su superación.

30. La Sala Séptima de Revisión, en la providencia citada, se refirió al carácter multicausal de la violación de derechos humanos denunciada no solo por las comunidades Wayúu, sino por otras autoridades públicas, como la Defensoría del Pueblo, así como por distintos actores sociales; y habló sobre la necesidad de adoptar un conjunto de medidas estructurales y culturalmente adecuadas para solucionarlo:

“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 carrotanques, 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 ineffectividad 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”.

31. Con base en lo expuesto, (i) sobre la violación del derecho al agua, concluyó que las comunidades Wayúu sufren una vulneración grave y persistente, en especial, en sus dimensiones de *disponibilidad* y *accesibilidad*, pues no cuentan con fuentes de agua potable o enfrentan importantes dificultades para acceder a ellas; (ii) en relación con el derecho a la alimentación, estimó que esta situación se presenta por la inseguridad alimentaria, causada, entre otros motivos, por la pérdida de las tradiciones alimentarias y por la ausencia de políticas y medidas acordes con los usos y costumbres o el derecho propio de estas comunidades; y (iii), en lo concerniente al derecho a la salud, señaló que los niños y niñas Wayúu tienen dificultades para acceder a la atención en salud debido a factores como la existencia de un modelo de atención inadecuado para las zonas rurales dispersas, la corrupción, la falta de disponibilidad de la red hospitalaria y los problemas administrativos que aquejan al Departamento de La Guajira y a sus municipios.

32. En ese contexto, reconoció la existencia de diversas acciones de las autoridades destinadas a enfrentar la crisis; pero constató también que la respuesta estatal ha sido insuficiente, entre otras razones, porque (i) los planes y programas para enfrentar estos problemas no tenían una cobertura universal y no contaban con una sostenibilidad a largo plazo; (ii) no existía coordinación entre las diferentes entidades a nivel nacional y territorial; (iii) no se había realizado un censo veraz y actualizado de la población Wayúu; (iv) no presentaba indicadores claros destinados a la satisfacción de necesidades básicas; (v) había poco conocimiento de las respectivas autoridades sobre las tradiciones y formas de vida del pueblo Wayúu; y (vi) se evidenciaba una falta de claridad en cuanto a los criterios de selección de los contratistas u operadores para ejecutar ciertos programas, así como sobre quiénes son los beneficiarios o por qué ciertas poblaciones reciben primero los servicios, mientras otras nunca acceden a estos.

33. A nivel nacional señaló que, si bien se ha previsto un plan para la protección de sus derechos, este adolece de distintos defectos que lo hacen inadecuado desde el punto de vista constitucional. El plan mencionado —explicó la Sala Séptima de Revisión— (i) es *parcial*, pues no incluye todos los elementos anunciados por la Presidencia de la República para 2017, en torno a la crisis humanitaria descrita; (ii) no es *público*, pues no se encuentra vertido en un documento, no se ha traducido al idioma *wayuunaiki* y no se ha dado a conocer efectivamente a las comunidades Wayúu; (iii) no establece tiempos para la satisfacción de cada etapa y para así evaluar el progreso alcanzado; (iv) no cuenta con indicadores de resultado; (v) no incorpora un enfoque diferencial; (vi) enfrenta problemas críticos de sostenibilidad; (vii) no cuenta con criterios transparentes para la selección de beneficiarios; y (viii) no garantiza espacios de participación reales y efectivos para las comunidades y personas

destinatarias del mismo.

34. Para la superación del estado de cosas descrito, la Corte Constitucional advirtió que es necesario alcanzar las condiciones necesarias para que las oportunidades de los niños y niñas Wayúu de construir autónomamente un plan de vida en condiciones de dignidad sean, por lo menos, las mismas que tienen las demás niñas y niños del resto de Colombia, en promedio.

Por lo tanto, advirtió, se deben alcanzar niveles mínimos de protección en los cuatro indicadores básicos de alimentación y nutrición infantil, 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.

35. Para llevar a cabo estas acciones, la Corporación ordenó diseñar un **Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas** para la superación del estado de cosas inconstitucional constatado, y advirtió acerca de la necesidad de incorporar en este tanto a las accionadas y vinculadas dentro de ese trámite, como a otras autoridades de los distintos órdenes territoriales, para que, en el marco de sus competencias y del plan o los planes de acción que se definan, concurren y cooperen en la superación de esta situación, de evidente gravedad para la vigencia de un orden justo.

36. Finalmente, la Corporación estableció un conjunto de objetivos constitucionales mínimos, que deberán ser incorporados al plan o los planes para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado, tales como (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; (4) 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; (5) mejorar la movilidad de las comunidades Wayúu que residen en zonas rurales dispersas; (6) 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; (7) garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas; (8) asegurar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales y (9) garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu.

Dichos objetivos deben ser cumplidos por medio de las acciones que establezcan las entidades públicas en el marco del Mecanismo Especial, y cuyas metas se medirán de acuerdo con los indicadores que se establezcan en el marco de dicho mecanismo.

37. La Corporación ordenó 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, y a las vinculadas al proceso⁹, que cumplan los objetivos mínimos constitucionales mínimos citados, de acuerdo con sus competencias legales y constitucionales, en el marco del Mecanismo Especial creado con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional declarado en esta sentencia.

38. Adicionalmente, ordenó al Gobierno Nacional convocar al cumplimiento de la sentencia, al menos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, al Departamento Nacional de Planeación, a Corpoguajira, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Transporte, al Instituto Nacional de Vías, a la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, a la Fiscalía General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Contraloría Departamental de la Guajira y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

39. La Corte Constitucional ordenó, asimismo, ejecutar las acciones que hagan parte del plan o los planes para la superación del estado de cosas y realizar las consultas previas a que haya lugar, sin perjuicio de la regla de adoptar medidas en favor de los niños, niñas y adolescentes, en caso de acciones urgentes.

Declaratoria de la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-302 de 2017 en relación con los derechos los niños y niñas Wayúu beneficiarias de las medidas cautelares de la CIDH

40. El Gobierno Nacional ha reseñado, tanto ante la Comisión Interamericana como ante esta Corporación y ante el juez constitucional de primera y única instancia de este proceso, el conjunto de acciones que ha adelantado para enfrentar la crisis humanitaria mencionada, que ha cobrado la vida a un alto número de niños y niñas Wayúu, incluyendo la implementación del plan Alianza por el Agua y la Vida, el suministro de agua por carrotanques o carros cisterna y la habilitación de hospitales para la atención de la población afectada.

41. Sin embargo, también ha planteado la persistencia de obstáculos para la superación de esta situación, al tiempo que las comunidades de los municipios citados –beneficiarias de las medidas de la CIDH– han denunciado un conjunto de insuficiencias en las acciones estatales.

42. En este contexto, en la reciente sentencia T-302 de 2017¹⁰ la Sala Séptima

⁹ 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.

¹⁰ M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

de Revisión analizó una acción de tutela presentada en aras de la protección de los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Después de un vigoroso ejercicio probatorio, que incluyó visitas al extenso territorio de La Guajira donde se ubican estas comunidades, la Sala mencionada concluyó que los hechos descritos en los numerales anteriores no sólo constituyen una vulneración muy grave a los derechos al agua potable, la alimentación y la salud de los niños y niñas Wayúu; sino que, además, se trata de un problema estructural; por lo que declaró la existencia de un **estado de cosas inconstitucional**.

No sobra recalcar que se trata de una crisis que atenta contra la dignidad de sujetos de especial protección, con derechos prevalentes, como son los niños y las niñas; y que esta crisis atenta contra un pueblo étnicamente diverso, colectivo de especial protección desde la óptica de la Carta Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El caso concreto

43. El caso concreto invoca la protección constitucional de un amplio conjunto de derechos, tales como la vida, la dignidad humana, el mínimo vital de agua potable, la igualdad, la diversidad étnica y cultural, presuntamente vulnerados a las comunidades del pueblo Wayúu del municipio de Uribia y, especialmente, a niños, niñas, adolescentes, madres gestantes o lactantes. Concretamente, los accionantes, autoridades de quince comunidades Wayúu ubicadas en Uribia, plantean como fundamento de hecho de la acción la grave crisis humanitaria que atraviesa La Guajira, debido a la falta de abastecimiento de agua potable, la escasez de alimentos de primera necesidad, el “efímero” servicio de salud, la falta de atención integral a los niños, niñas y adolescentes, madres lactantes y madres gestantes, la nefasta infraestructura en el ámbito educativo, la desviación de recursos destinados a las comunidades indígenas, conforme a los principios de autonomía, participación y autodeterminación y la negligencia de los órganos estatales en la creación de soluciones integrales, con enfoque diferencial.

Además, invocan las medidas cautelares decretadas a su favor por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, inicialmente, para el acceso al agua, la alimentación y la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu, y, posteriormente, ampliadas a favor de madres gestantes y lactantes (Resoluciones 60 de 2015 y 51 de 2017, Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

44. La Sala observa que el problema jurídico planteado guarda identidad con aquel resuelto por la Sala Séptima de Revisión en la sentencia T-302 de 2017 en la que, además, se declaró un estado de cosas inconstitucional, y se dictaron medidas estructurales para enfrentar la crisis humanitaria que enfrenta el pueblo Wayúu, y que afecta con especial intensidad a niños, niñas, adolescentes, madres gestantes y lactantes.

45. Si bien es cierto que en esta ocasión no se invoca, exactamente, el mismo conjunto de derechos que aquellos cuya protección se reclamaba en la decisión T-302 de 2017, pues en esta ocasión se habla además de la igualdad y la diversidad étnica, mientras que, en la sentencia citada se pretendía también la salud y el derecho a la alimentación, lo cierto es que ambas peticiones de amparo se fundamentan en la escasez de agua y alimentos; y en la inadecuada prestación del servicio de salud para estas comunidades. Ambas proponen, como un fundamento esencial, las medidas cautelares dictadas en 2015 en favor de los niños, niñas y adolescentes del pueblo Wayúu; y ampliadas en 2017 a favor de madres gestantes y lactantes de esas comunidades.

46. El fallo de instancia de la acción objeto de revisión, en efecto, concedió el amparo, pero, en vista de que estos hechos hacen parte de problemas estructurales amplios, consideró que la mejor manera de protegerlos consistía en reiterar y ordenar el cumplimiento de las medidas dictadas por el órgano del Sistema Interamericano, antes que dictar órdenes que pudieran generar contradicciones en las actuaciones estatales.

47. Las eventuales diferencias puntuales en el texto de los escritos de tutela acumulados en esta oportunidad y aquel que fue resuelto en la sentencia T-302 de 2017 se desvanecen, una vez se constata la dimensión estructural del problema, asociado a una crisis humanitaria que afecta a todo el Departamento de La Guajira; que amenaza intensamente los derechos de comunidades del pueblo Wayúu; que atenta, de forma especial y diferencial, a los más vulnerables, que en este contexto han sido identificados como los niños, las niñas, los adolescentes, y las madres gestantes o lactantes.

48. Fue, precisamente, en atención a la dimensión estructural del asunto, que la Corporación, en la sentencia citada consideró que, en razón a la interdependencia de los derechos fundamentales, en este caso se ha dado una lesión de derechos en cadena o, como lo indicó la Sala Séptima, un efecto dominó, en el cual la escasez o carencias en el suministro de agua potable y alimentos, deriva en afectaciones a la salud, amenazas a la vida y otras afectaciones de derechos fundamentales. Y en la cual la respuesta estatal ha sido insuficiente, de manera que es necesaria una articulación más vigorosa entre los distintos órganos que se encuentran obligados a satisfacer los derechos de los y las afectadas, siempre en armonía y concertación con las autoridades del pueblo Wayúu, para que las decisiones, medidas y políticas públicas, sean étnicamente adecuadas.

49. En la sentencia T-302 de 2017, como ya se explicó, se concluyó que esta situación se deriva de una pluralidad de causas y se declaró el estado de cosas inconstitucional, con el fin de llamar a diversas autoridades, en el marco de la colaboración armónica y la eficacia de los derechos fundamentales, a concurrir y cooperar en su superación, de consuno con las autoridades tradicionales del pueblo Wayúu. La finalidad de las órdenes adoptadas en esa providencia, y que deben ser cumplidas a partir del trabajo de una mesa intersectorial, en la que tengan lugar los principales obligados, es que se supere la situación de escasez

de agua potable y se asegure el acceso a los alimentos para esta población, objeto de especial protección constitucional.

50. Así las cosas, la Sala considera que no es adecuado, en el presente caso, dictar órdenes específicas, pues estas podrían llevar a obstaculizar la coordinación y concurrencia en la adopción de una política concertada con las comunidades, tal como se previó en la providencia T-302 de 2017.

51. En otros términos, la sentencia T-302 de 2017 es un pronunciamiento que hace referencia a un problema jurídico idéntico, una vez se concibe desde una perspectiva estructural, y se toma conciencia sobre la afectación en cadena de derechos fundamentales del pueblo Wayúu; y considerando, además, que ambas peticiones de amparo, persiguen el cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las cuales, a su turno, se orientan a satisfacer los derechos a la alimentación y al agua, en un escenario concertado y respetuoso de la diversidad étnica.

52. La decisión T-302 de 2017 es un pronunciamiento de naturaleza estructural, en la cual la Sala Séptima de Revisión estableció los mínimos constitucionales para la creación de un plan (o un conjunto de planes) destinado a la superación de semejante situación de hecho, incompatible con la Carta Política, y lesiva de los derechos de sujetos y comunidades de especial protección constitucional; al tiempo que vinculó a un amplio conjunto de autoridades a la definición de ese plan y de las acciones a realizar, a través de un Mecanismo Especial de Seguimiento.

53. Así las cosas, este Tribunal ya definió el marco dentro del cual debe diseñarse y ejecutarse el plan de acción en el que las distintas autoridades concurren y cooperen para la superación del estado de cosas descrito.

54. En la medida en que tanto el sentido como las órdenes dictadas en la sentencia T-302 de 2017 comprenden a todos los niños y niñas Wayúu afectados por la carencia de agua potable y salubre; alimentos con adecuación cultural; y prestación de servicios de salud, esta Sala remitirá el expediente a las accionadas para que se integre al mecanismo especial para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia citada (T-302 de 2017).

Decisión a adoptar y aclaraciones finales

55. En cuanto a la decisión a adoptar, la Sala considera pertinente confirmar la decisión de instancia (que consistía en dar cumplimiento a las medidas ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y remitir este trámite al seguimiento del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-302 de 2017, después de efectuar tres aclaraciones.

55.1 En el presente caso no se presenta carencia actual de objeto por *hecho superado*: existe un estado de cosas inconstitucional que afecta intensamente

derechos de personas y comunidades de especial protección constitucional. Su superación requiere un esfuerzo concertado, concurrente, complejo y robusto por parte de la institucionalidad colombiana y el propio pueblo Wayúu.

55.2. En este caso tampoco se presenta cosa juzgada constitucional. En el ámbito de la acción de tutela, la Corte ha definido esta figura a partir del concepto de la triple identidad: de partes (accionante y accionado), causa y objeto. La tutela que dio lugar a la decisión T-302 de 2017 fue presentada por un ciudadano actuando como agente oficioso de los niños y niñas del pueblo Wayúu; el presente trámite, por autoridades indígenas de un conjunto específico de comunidades, lo que de plano desvirtúa la ‘triple identidad’.

Fue una decisión de la Corte Constitucional la que percibió la naturaleza estructural del problema y encontró la necesidad de vincular a la superación del estado de cosas a un número amplio de autoridades, que trabajen de consuno en la atención de la grave situación de los niños y niñas del pueblo Wayúu (en realidad, de las comunidades Wayúu, pues si bien el problema afecta con mayor intensidad a los más vulnerables, lo cierto es que atenta contra los derechos de todas las personas que lo conforman).

Resultaría, en ese plano, inadecuado hablar de cosa juzgada constitucional y, especialmente, sería confuso desde el punto de vista de la función de revisión que ejerce este Tribunal revocar la decisión de instancia, que se apega a las normas constitucionales para, en cambio, declarar la improcedencia de la tutela. Equivaldría a dejar sin efectos una sentencia judicial compatible con la Carta Política.

55.3. Así las cosas, y en la medida en que la Sala Séptima de Revisión adoptó una decisión estructural destinada a superar el estado de cosas inconstitucional que enfrentan los niños y niñas del pueblo Wayúu, la Sala (i) confirmará la decisión de primera instancia, que concedió el amparo a sus derechos fundamentales; (ii) informará a las partes sobre la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en la materia, que tuvo lugar a través de la sentencia T-302 de 2017 de esta Corporación; y (iii) ordenará a las autoridades accionadas divulgar esta sentencia dentro del Mecanismo Especial de Seguimiento que deberá constituirse de conformidad con lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-302 de 2017.

Se aclara que aun así se remita la solución de las necesidades evidenciadas en el presente asunto a la ejecución del Mecanismo de Seguimiento del estado de cosas inconstitucional, ello no obsta para que las entidades accionadas actúen antes de la implementación de dicho mecanismo.

Adicionalmente, la decisión de articular el presente asunto con la decisión estructural contenida en la sentencia T-302 de 2017, pretende promover el acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 228 Superior) y la eficiencia de la administración pública (artículo 209 C.P.), los cuales se afectarían si se dictan órdenes desarticuladas o incluso contradictorias sobre un

mismo asunto.

En la medida en que los efectos de esa decisión comprenden a todo el pueblo Wayúu, al que pertenecen las comunidades accionantes, la Sala se abstendrá de adoptar medidas adicionales, específicas, dentro del caso concreto.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

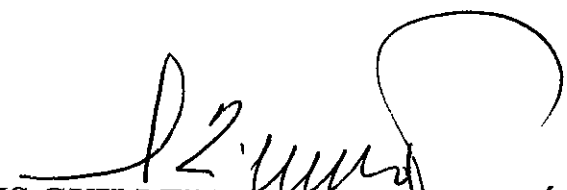
PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo de primera instancia, dictado por el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira, el 2 de octubre de 2017, en primera y única instancia y, en consecuencia, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la seguridad alimentaria de los niños y niñas del pueblo Wayúu, de conformidad con lo establecido en la sentencia T-302 de 2017, que **declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional** en la materia.

SEGUNDO.- SOLICITAR al Tribunal Contencioso Administrativo de Riohacha, que actuó como juez constitucional de primera instancia, que **INFORME** a las partes (es decir, a las comunidades accionantes y las entidades accionadas) que, en la sentencia T-302 de 2017 se declaró un estado de cosas inconstitucional en el acceso al agua, la alimentación y la salud, en condiciones culturalmente adecuadas y pertinentes, de los niños y niñas del pueblo indígena Wayúu, y que esta declaratoria cubre la situación de las comunidades tutelantes, todas del municipio de Uribia del Departamento de La Guajira, razón por la cual su situación debe ser atendida por las autoridades vinculadas a la superación del estado de cosas descrito, en el marco de las medidas y políticas estructurales que se adelanten.

TERCERO.- ORDENAR a las autoridades accionadas dentro de este trámite divulgar esta sentencia dentro del Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas que deberá constituirse en cumplimiento del numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-302 de 2017, de forma tal que todos los órganos que componen el Mecanismo Especial conozcan la decisión.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.


DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada


LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado


ALEJANDRO LINÁRES CANTILLO
Magistrado
Con abstención de voto


MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General
SEUENULA T-359/18

