

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento

Auto 480/23

Referencia: cumplimiento de la sentencia T-302 de 2017.

Asunto: metodología del seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., diez (10) de abril de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017, conformada por la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Alejandro Linares Cantillo y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dicta el presente auto con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. En la Sentencia T-302 de 2017, esta corporación encontró que la vulneración generalizada, masiva, desproporcionada e injustificada de los derechos fundamentales a la salud, al agua potable y a la alimentación de las y los niñas de los municipios de Manaure, Maicao, Riohacha y Uribia, causada por las fallas estructurales de las entidades responsables y la desarticulación entre las diferentes autoridades nacionales y territoriales, configura un estado de cosas inconstitucional (en adelante ECI).

2. Con el fin de que las autoridades declaradas responsables de la vulneración remediaran esa vulneración, la sentencia emitió una serie de órdenes estructurales y condiciones para su cumplimiento, cuya supervisión se radicó, en principio, en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, que fungió como juez de primera instancia, manteniendo la posibilidad de que la Corte asumiera la competencia para asegurar su cumplimiento, la cual se materializó mediante el Auto 042 de 2021¹.

3. En desarrollo del seguimiento, el 4 de junio de 2021 se realizó una sesión técnica para identificar obstáculos y bloqueos institucionales. Posteriormente,

¹ Notificado el 19 de marzo de 2021. Esta decisión se adoptó luego de haberse encontrado que (i) la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha dio por sentado el cumplimiento de la evaluación de las propuestas de solución presentadas por la comunidad Wayuu y la Defensoría del Pueblo bajo una evaluación somera; (ii) a la fecha no existía el Plan de Acción; (iii) el Gobierno nacional y las entidades territoriales no habían dialogado con las autoridades reconocidas como legítimas por el pueblo Wayuu; (iv) las actuaciones para la difusión de la sentencia habían sido insuficientes; (v) no se había avanzado en el Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas, en adelante MESEPP o Mecanismo; (vi) el Tribunal Superior de Riohacha no había presentado ante esta corporación los elementos de prueba que permitieran identificar las condiciones en que se había dado su actuación; y (vii) se dio a conocer la investigación llevada a cabo por Human Rights Watch y el Centro de Salud Humanitaria Johns Hopkins titulado "Colombia: Niños indígenas en riesgo de desnutrición y muerte".

se expidió el Auto n.º 388 de 2021 para recaudar otros elementos de prueba. El 24 de septiembre se realizó una inspección judicial en las comunidades Nueva Venezuela, 3 de Abril, Medialuna del municipio de Uribia, *Guarralakatshi* y *Lacantamana* del municipio de Manaure e *Ishashimana* ubicada en el km 6 en la vía Manaure-Uribia. Con auto del 14 de diciembre se solicitó a varias de las entidades concernidas que informaran sobre el conocimiento de acciones u omisiones contrarias a la transparencia en el manejo de los recursos.

4. Más adelante, a través del Auto n.º 1193 de 2021², se solicitó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF) la realización de un acto simbólico de reconocimiento de la comunidad Wayuu como sujetos de derechos en el departamento de La Guajira y el día 16 siguiente declaró que había un cumplimiento bajo de la orden relacionada con la divulgación de la sentencia³. Posteriormente, con Auto n.º 696 de 2022⁴ se decretaron unas medidas cautelares de protección, disponiendo la adopción de un plan provisional de acción.

5. Con auto del 22 de julio de 2022 se convocó a entidades del anterior gobierno a una sesión técnica, dado el informe de la Defensoría del Pueblo y la solicitud elevada por el Ministerio de Vivienda, la cual se desarrolló el 2 de agosto de 2022. El 12 de septiembre de 2022, mediante el Auto n.º 1353, se citó a idéntica diligencia con el fin de generar respuestas a la problemática estructural advertida en la sentencia y, además conocer las ideas y estrategias ante el cambio de gobierno, la cual se desarrolló el 21 de octubre de 2022.

6. Mediante Auto n.º 1354 del 13 de septiembre de 2022, en respuesta a la solicitud de prórroga del plazo otorgado en el Auto n.º 696 para presentar un plan provisional de acción, se dispuso ampliar el término hasta el 27 de octubre de 2022. Ello, teniendo en cuenta que la notificación del Auto 696 tuvo lugar en el marco del proceso de empalme entre los gobiernos entrante y saliente, lo cual hacía factible que se hubiera impactado y alterado el normal desarrollo de las funciones de todos los actores del Estado del nivel central responsables de cumplir lo ordenado en la sentencia.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

7. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, por medio del Auto 042 de 2021, asumió la competencia para conocer del cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017. Por consiguiente, esta corporación es competente para pronunciarse sobre el trámite a seguir y el acatamiento de lo ordenado en esa decisión.

Objeto y estructura de la decisión

8. Teniendo en cuenta los antecedentes mencionados y el carácter estructural de las órdenes impartidas, en la presente providencia la Corte definirá la metodología que inicialmente habrá de observar para realizar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017 y, con ello, precisar los parámetros que serán usados para analizar las acciones que lleven a cabo las autoridades obligadas a garantizar el goce efectivo los derechos fundamentales y la superación del ECI.

² Del 14 de diciembre de 2022.

³ Auto 1196.

⁴ Del 26 de mayo de 2022.

9. Con dicho propósito, este auto tendrá la siguiente estructura. En primer lugar, se desarrollará el alcance de las órdenes proferidas en la Sentencia T-302 de 2017, acápiteme que, a su vez, contendrá una síntesis de las órdenes y su clasificación (sección A). En segundo lugar, se abordará el rol del juez constitucional en el seguimiento al cumplimiento de la sentencia (sección B). En tercer lugar, se definirá la metodología del seguimiento y las etapas que se surtirán en la valoración que realizará esta Sala (sección C). Por último, se establecerán parámetros jurisprudenciales para la remisión de informes del Gobierno y de los órganos de control (sección D). Por último, se presentará una síntesis de esta providencia.

A. Alcance de las órdenes proferidas en la Sentencia T-302 de 2017

10. Constatada la existencia de un ECI, la Corte adoptó una serie de órdenes o remedios constitucionales tendientes a superar: (i) la violación generalizada de las garantías constitucionales de la niñez Wayuu de La Guajira y (ii) las causas que motivaron la declaración del ECI. Al respecto, la Sentencia T-302 de 2017 aclaró que las órdenes tienen la finalidad de hacer avanzar al Estado, de manera progresiva y programática, hacia la materialización efectiva de los derechos amparados. Con el propósito de fijar el alcance de aquellas, en primer lugar, se propone una caracterización de las mismas y, luego, se presenta una síntesis y clasificación de lo ordenado.

Caracterización de las órdenes proferidas

11. En el Auto 548 de 2017⁵, la Corte precisó que además de las órdenes declarativas en relación con la existencia o superación de un ECI, también existirán órdenes complejas y estructurales que orientan o reorientan la estrategia de solución de la crisis, anotando que

“Sus órdenes indiscutiblemente serán de tipo complejo, en la medida en que a pesar de [que] algunas de ellas puedan contener mandatos específicos a una única autoridad, hacen parte de un plan general que convoca a varias entidades o autoridades, a causa de la estructuralidad del problema. A estas órdenes, que responden en forma estructural a un problema de la misma naturaleza, se les denominará **órdenes estructurales**, para distinguirlas de las demás órdenes complejas.”

12. Por su parte, en el Auto 264 de 2020⁶ la corporación recordó que las órdenes complejas conllevan “*un entramado de acciones e instituciones coordinadas*”, y sobre ellas precisó: (i) no son exclusivas de un ECI; (ii) pueden referirse a un número representativo de accionantes; (iii) a varios derechos fundamentales determinados; (iv) exigen la acción coordinada de varias entidades; sin embargo, (v) no implican necesariamente el diseño y ejecución de políticas públicas; (vi) dinamizan la actuación de las autoridades competentes y la superación del bloqueo institucional, sin definir lo que las autoridades deben hacer; y (vii) de ellas emanan obligaciones de medio que demuestren “*una gestión de buena fe, intensa, constante, integral y coherente, inequívocamente dirigida a la satisfacción del derecho preferencial*”⁷.

⁵ Expedido en el marco del seguimiento al ECI en materia carcelaria y en el cual se abordó la competencia de las y los jueces de instancia frente al incidente de desahogo.

⁶ Expedido en el marco de la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-466 de 2016, en el cual se declaró el cumplimiento de algunas de las órdenes y trasladó el asunto al tribunal de instancia que, para ese entonces, se encargaba el seguimiento de la Sentencia T-302 de 2017.

⁷ “Fundamento jurídico n.º 34 del Auto 111 de 2019. Esta definición puede complementarse con noción de mejores esfuerzos en los términos de la sentencia C-630 de 2017 que sobre la implementación del Acuerdo de Paz dijo que emanaba “La obligación por parte de las instituciones y autoridades del Estado de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final ha de entenderse como una obligación de medio, lo que implica que los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado.”

13. En cuanto a las órdenes estructurales, en dicha providencia se recordó que jurisprudencialmente se les ha asociado al ECI y sobre su naturaleza ha establecido que *“abordan un problema estructural, un área completa de acción del Estado que requiere de su intervención mancomunada [implicando] el diseño y ejecución de una política pública coherente, con todo el procedimiento que ello supone en términos de medidas legislativas, administrativas y operacionales”*⁸.

14. Más recientemente la Sala Plena⁹ hizo una distinción de los diferentes tipos de órdenes emitidas en un trámite de tutela *“para proteger los derechos constitucionales o hacer cesar su vulneración”*. Como criterios de esa diferencia estableció los siguientes:

Criterio	Simple	Compleja
Número de acciones o abstenciones	Hacer o no hacer una sola acción	Un conjunto de acciones u abstenciones
Número obligados	Suele ser competencia exclusiva de una sola autoridad	Involucran la actividad coordinada de varios sujetos y/o autoridades.
Plazo para cumplirlas	Generalmente en un plazo de 48 horas o dentro de un término relativamente corto.	Un plazo superior al general de 48 horas o un período relativamente extenso para su cabal cumplimiento.

15. De esta sentencia es destacable, además, la subclasificación que hace de las órdenes complejas, al determinar que de estas hacen parte las estructurales, resaltando *“que todas las órdenes estructurales son órdenes complejas, aunque no todas las órdenes complejas son órdenes estructurales”*. Sobre las últimas precisó que se *“enmarcan típicamente –aunque no exclusivamente– en un estado de cosas inconstitucional y suponen el diseño y ejecución de políticas públicas”*.

16. Ahora bien, es necesario tener en cuenta que la declaratoria de un ECI, aunque corresponde a unos factores uniformes¹⁰, los remedios constitucionales varían según los hallazgos del caso analizado, de tal manera que, como se dijo en la Sentencia T-302 de 2017, *“las órdenes estructurales que se emiten ante un estado de cosas inconstitucional no pueden ser detalladas y rígidas”*¹¹. De esa manera, es dable considerar que cada declaratoria de ECI podrá contener decisiones, cuya naturaleza, aunque estará adscrita a la distinción general mencionada en precedencia, puede ser precisada o subclasificada.

17. Las órdenes proferidas en la sentencia también pueden catalogarse como sustantivas o adjetivas. Las primeras, son aquellas que responden al problema jurídico planteado desarrollando el contenido de uno o varios derechos sustanciales, es decir, se presentan como un fin en sí mismas. Mientras que las segundas son eminentemente instrumentales, es decir, sirven para lograr un propósito, en otras palabras, el medio para alcanzar un fin. Esta clasificación le permite al seguimiento de las órdenes, principalmente las que se enmarcan en sentencias estructurales, por lo menos dos posibilidades esenciales. En primer lugar, atender a fondo las fallas de carácter estructural, puesto que abordan el

⁸ Auto 111 de 2019.

⁹ Sentencia SU-092 de 2021.

¹⁰ De conformidad con la Sentencia T-025 de 2004 se destacan los siguientes: (i) vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) prolongada omisión de las autoridades; (iii) la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) inexistencia de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la solución del problema compromete la intervención de varias entidades; (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.

¹¹ Sentencia T-302 de 2017, considerando 9.1.4.1

goce efectivo de los derechos desde el contenido y finalidad de los mismos. En segundo lugar, distinguir las acciones encaminadas de manera exclusiva a lo instrumental, es decir, a las dinámicas de funcionamiento u operación estatal.

Contenido y clasificación de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017

18. Con el fin de adaptar la anterior caracterización a las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017, es necesario sintetizarlas; así, tenemos que entre las determinaciones adoptadas por la Corte están:

i) Tutelar los derechos fundamentales a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la seguridad alimentaria de las y los niños del pueblo Wayuu, en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia y declarar la existencia de un ECI en relación con el goce efectivo de dichos derechos.

ii) La creación y puesta en marcha de un Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (en adelante MESEPP o Mecanismo), cuyos fines son: a) garantizar el goce efectivo de los derechos de las y los menores de edad Wayuu al agua, la alimentación, la salud y la participación mediante la formulación, ejecución y seguimiento de la política pública dirigida a garantizar los derechos fundamentales de la niñez Wayuu; b) superar el ECI; y c) satisfacer unos objetivos constitucionales mínimos, que son la base para la protección de los derechos tutelados y la superación del ECI¹².

iii) Sobre el funcionamiento del Mecanismo dispuso que debe conformarse por las autoridades encargadas de formular y ejecutar la política pública dirigida a garantizar el goce efectivo de los derechos protegidos¹³. Además, debe contar con la participación de las autoridades indígenas para el diseño, implementación y ejecución de las medidas a adoptar, las cuales deberán observar un enfoque diferencial, así como de las organizaciones de la sociedad civil que han intervenido de manera activa en el proceso de tutela como veedoras ciudadanas de la implementación de las órdenes. Asimismo, contará con el acompañamiento y supervisión de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo¹⁴.

iv) Entre las acciones a tomar por parte del Mecanismo estableció las siguientes: a) valorar y responder las propuestas presentadas por las autoridades Wayuu y la Defensoría del Pueblo¹⁵; b) con base en ello construir conjuntamente las acciones a tomar, los plazos, metas e indicadores que permitirán evaluar lo hecho¹⁶; c) mantener el acompañamiento del Ministerio Público, especialmente

¹² Ib., numeral tercero de la parte resolutoria.

¹³ De ellas, por lo menos, las siguientes: (i) las entidades del orden nacional demandadas y vinculadas en el proceso De acuerdo con el párrafo primero del punto resolutorio tercero de la Sentencia T-302 de 2017, estas entidades son: Presidencia de la República, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Superintendencia Nacional de Salud, y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.; (ii) las entidades del orden nacional y regionales que convoque la Presidencia de la República por tener funciones y competencias conexas De acuerdo con el párrafo segundo del punto resolutorio tercero de la Sentencia T-302 de 2017, al menos se deberán convocar a la siguientes entidades: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Nacional de Planeación, Corpogujaira, 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.; (iii) el Departamento de La Guajira; y (iv) los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia.

¹⁴ Ib., considerando 9.2.3, numeral 2.

¹⁵ La cual, a su vez, debía cumplir las siguientes condiciones: dentro de los 3 meses siguientes a la publicación de la sentencia las entidades debían informar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación las conclusiones; si se considera competente para adoptarla, si se acoge o no. En caso negativo, las razones y la alternativa. Considerando 9.3.1.

¹⁶ La cual, a su vez, debía cumplir las siguientes condiciones: 1. Medidas escritas (documentos que definan ruta) (Considerando 9.3.2.1); 2. Acciones específicas, responsables, plazos, indicadores (Considerando 9.3.2.2); 3. Deliberación sobre propuestas y evaluación (Considerando 9.3.2.3); 4. Parámetros de proceso y resultado (Considerando 9.3.2.4).

en el diseño e implementación de las medidas urgentes y necesarias¹⁷; d) realizar la verificación de lo actuado judicialmente¹⁸; y e) establecer espacios de rendición de cuentas y un cronograma para ello¹⁹.

v) La adopción de los siguientes objetivos constitucionales mínimos orientados a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales y la superación del ECI en las políticas públicas a adoptar²⁰. Los primeros cuatro son parámetros sustantivos y los cuatro siguientes son procedimentales o adjetivos, cuyo fin es asegurar el ejercicio diligente y eficiente de las autoridades²¹.

a) Aumentar la disponibilidad (para consumo humano y actividades agrícolas y pecuarias), accesibilidad y calidad del agua (que sea apta para el consumo humano).²²

b) Mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura en materia de seguridad alimentaria.²³

c) Aumentar y mejorar las medidas en materia de atención a la salud²⁴.

d) Mejorar la movilidad (libertad de locomoción) de las comunidades Wayuu que residen en zonas rurales dispersas²⁵.

e) Mejorar la información disponible para la toma de decisiones²⁶.

f) Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas²⁷.

g) Garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales en los diferentes niveles²⁸.

h) Garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayuu²⁹.

vi) También se dispuso que la Defensoría del Pueblo hiciera: seguimiento y acompañamiento permanente de la construcción y ejecución del o los planes que se formulen; y evaluación semestral del progreso del plan o los planes que formulen las entidades vinculadas por esta sentencia, con destino a la Procuraduría General de la Nación, agregándose que los indicadores, las acciones y los plazos deberán ser conocidos por la Procuraduría General de la Nación, previo concepto de la primera. Por su parte, la Procuraduría deberá pronunciarse sobre los reportes semestrales remitidos por la Defensoría y deberá formular las recomendaciones que considere conducentes para el cumplimiento de los objetivos constitucionales mínimos establecidos³⁰.

vii) Tanto a las entidades estatales nacionales, como a las entidades territoriales vinculadas, les ordenó vigilar de manera continua la implementación de las acciones formuladas a la luz de los parámetros mínimos constitucionales

¹⁷ La cual, a su vez, debía cumplir las siguientes condiciones: mediante el análisis de los informes entregados, requerimientos escritos, visitas anunciadas o no a 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. Reportes semestrales de la Defensoría, la Procuraduría con retroalimentación. Considerando 9.3.3.

¹⁸ En principio, ante el Tribunal Superior del Distrito de Riohacha. Considerando 9.3.4.

¹⁹ La cual, a su vez, debe cumplir las siguientes condiciones: realizarse en el territorio sobre (i) el marco general de la política adoptada para solucionar la crisis del hambre del pueblo Wayuu y (ii) las acciones que atañen específicamente a la comunidad concernida. Considerando 9.3.5.

²⁰ Ib., considerando 9.4. En los considerandos 61 a 72 de esta providencia se explican en detalle cada uno de los objetivos mínimos constitucionales.

²¹ Ib., considerando 9.4.

²² Ib., considerando 9.4.1.

²³ Ib., considerando 9.4.2.

²⁴ Ib., considerando 9.4.3.

²⁵ Posteriormente la Sala señalará, en detalle, qué indicadores sugiere la sentencia.

²⁶ Sentencia T-302 de 2017, considerando 9.4.5.

²⁷ Ib., considerando 9.4.6.

²⁸ Ib., considerando 9.4.7.

²⁹ Ib., considerando 9.4.8.

³⁰ Ib., numeral 6 de la parte resolutoria.

desarrollados y, en caso de encontrar que las medidas dispuestas dejan de ser eficientes para el logro de los objetivos mínimos constitucionales y la superación del ECI, les ordenó evaluar alternativas y proponer las medidas adecuadas y necesarias para alcanzarlo con diligencia y eficiencia.

viii) Igualmente, ordenó al Ministerio del Interior, mediante el punto resolutivo noveno, adelantar un proceso de divulgación y comunicación oral en el lenguaje wayuunaiki de la sentencia al pueblo Wayuu, el cual debe generar un diálogo genuino en la implementación de los objetivos constitucionales mínimos y las necesidades del pueblo Wayuu. Para el efecto, se debe realizar una traducción fiel, al menos de los hechos, el problema jurídico, el capítulo 9 y la parte resolutive, lo cual se registrará audiovisualmente y se llevará a cabo entre las comunidades Wayuu de los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia³¹.

ix) La sentencia busca la eliminación de las cifras de desnutrición infantil y mortalidad asociada; no obstante, para el diagnóstico del avance en la superación de la crisis estableció cuatro condiciones: (i), que la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años alcance la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) o el nivel promedio del país; (ii) que la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años alcance la meta establecida en el PNSAN o el nivel promedio del país; (iii), que la prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años alcance la meta establecida en el PNSAN o el nivel promedio del país; y (iv) que la prevalencia de desnutrición aguda alcance la meta establecida en el marco del MESEPP o el nivel promedio del país³².

19. Entonces, teniendo en cuenta esa caracterización de órdenes, la parte resolutive de la sentencia puede comprenderse así:

(i) Las órdenes primera y segunda (protección de derechos y declaratoria del ECI) son de tipo declarativo y sustancial³³.

(ii) La orden tercera (creación del MESEPP y definición de sus directrices) es orientativa para la superación del ECI y, en tal medida, es estructural, comoquiera que, además de buscar el goce efectivo de derechos y la superación del ECI, involucra la tarea de diseñar políticas públicas; exige la concurrencia de múltiples acciones, autoridades y no se puede cumplir a corto plazo. Por otro lado, su creación y puesta en marcha permite lograr el cabal cumplimiento de las demás órdenes emitidas. En consecuencia, también es de naturaleza adjetiva.

(iii) La orden cuarta (adopción de objetivos constitucionales mínimos) es orientativa para la superación del ECI y, por ende, es estructural, en tanto exige la elaboración de políticas públicas, la concurrencia de múltiples acciones y autoridades; y no se puede cumplir a corto plazo. Ahora bien, como se anotó, la satisfacción de los primeros cuatro conlleva la garantía de los derechos

³¹ Ib., numeral 9 de la parte resolutive

³² Numeral 10 de la parte resolutive

³³ En primer lugar, son órdenes sustantivas, en tanto, abordan el problema jurídico planteado por el juez constitucional desde el contenido mismo del derecho sustancial, por ende, representan una finalidad en sí mismos. En segundo lugar, tal y como lo expresó el Auto 121 de 2018, “[l]a declaratoria de un ECI pone en evidencia la falta de materialización de las garantías fundamentales en determinado contexto o escenario por causas estructurales que generan el desconocimiento de los derechos de un número considerable de personas y cuya situación de vulneración se extiende en el tiempo y en el territorio nacional. Implica, entonces, que ‘el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal’, en tanto la actividad del Estado y de los funcionarios públicos se despliega al margen o, incluso, en contravía de los deberes de aquellos para asegurar los derechos constitucionales. A la declaratoria de un ECI le precede, entonces, ‘un panorama de múltiples afectaciones a los derechos fundamentales de una población numerosa, a causa de la inoperancia del aparato estatal entendido como un todo sistémico’. El ECI es, en últimas, ‘una de las muchas modalidades que se pueden presentar dentro de la tipología de órdenes constitucionales de protección de derechos.’”

protegidos, razón por la cual tienen una naturaleza sustantiva. Por su parte, el cumplimiento de los objetivos restantes, es adjetivo, en tanto, constituye un medio necesario tanto para cumplir los primeros, como para lograr el goce efectivo de derechos y facilitar la superación del ECI.

(iv) La orden quinta (considerar medidas formuladas por la Corte y propuestas presentadas por comunidades, entidades y sociedad civil, así como realizar las consultas previas a que haya lugar) es orientativa para la superación del ECI; estructural, por cuanto demanda el diseño de una política pública que tenga en cuenta esas directrices, la concurrencia de todas las autoridades responsables, no se puede cumplir a corto plazo; y de tipo procedimental. Sobre esta última calidad, debe precisarse que si bien se dispuso tener en cuenta las sugerencias de la Corte y las propuestas de otros actores que participaron en el trámite de tutela, las cuales tienen relación con el goce efectivo de derechos, en todo caso, son estrategias y, en tanto pueden adoptarse o no, la orden sería instrumental. En cuanto a la realización de consultas previas se trata de una herramienta constitucional imprescindible, siempre que la urgencia de la situación lo permita, a la hora de estructurar acciones que impacten de manera trascendental a un pueblo étnico, en este caso, recaerían sobre las acciones que se diseñen para la superación del ECI.

(v) La orden sexta (acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación) es orientativa para la superación del ECI; estructural, toda vez que conlleva la implementación de acciones diversas y periódicas que no se cumplen en un solo acto ni en un plazo definido o definible. Asimismo, se trata de una disposición de orden procedimental, toda vez que es otra herramienta para garantizar la satisfacción de las demás finalidades previstas en la sentencia.

(vi) La orden séptima (vigilancia continua de la eficiencia de las acciones) también contribuye en la orientación de la estrategia para superar el ECI, puesto que es un criterio para garantizar que las medidas adoptadas sean eficaces y no se desmarquen de ese objetivo. Asimismo, es una orden estructural al estar dirigida a todas las autoridades encargadas de cumplir el fallo, exige múltiples acciones y no se agota en un plazo definido a corto plazo. De igual manera, sirve de herramienta para evitar que las acciones no pierdan su enfoque principal: lograr los objetivos constitucionales mínimos y superar el ECI.

(vii) La orden octava (competencia del Tribunal Superior de Riohacha para el trámite de cumplimiento e incidente de desacato). En la actualidad, esta orden no es operativa, dado que la Corte asumió el seguimiento al cumplimiento de la sentencia. En todo caso, es una disposición que definía el órgano encargado de emitir las orientaciones para que las órdenes estructurales se cumplieran a cabalidad y una herramienta procedimental para lograr ese cometido. Además, posteriormente podría recuperar esas funciones.

(viii) La orden novena (divulgación y comunicación de la sentencia). Esta determinación, aunque conlleva varias acciones: divulgación, comunicación, traducción, registro de la divulgación, es simple comoquiera que tales actos no revisten la complejidad propia de las acciones dirigidas a la superación del ECI, no demanda de la elaboración de una política pública y su cumplimiento depende de una sola entidad, el Ministerio del Interior. Ahora bien, aunque no se estableció un plazo, este es definible y debe ser razonablemente corto. Finalmente, esta orden es transversal a la garantía de un diálogo genuino y al derecho a la participación del pueblo Wayuu, razón por la cual tiene una naturaleza procedimental.

(ix) La orden décima (se entiende superado el ECI, cuando, al menos, se alcancen los mínimos niveles de dignidad en los indicadores básicos de nutrición infantil, en los términos establecidos en esta sentencia). Es orientativa en cuanto indica escenarios para la superación del ECI. Al mismo tiempo, es sustantiva, puesto que plantea unos fines o metas puntuales relacionados con indicadores concretos, o el logro del nivel promedio del país respecto al goce efectivo de los derechos tutelados. A su vez, constituye una orden estructural en cuanto su análisis se centra en el resultado esencial, pues para lograrlo se requiere la intervención de todas las autoridades y la formulación o adaptación de las políticas públicas, para superar el problema de orden estructural.

20. El siguiente cuadro es ilustrativo de dicha clasificación:

Orden	Declarativa	Orientativa para superar el ECI	Simple	Estructural-Compleja	Sustancial	Adjetiva o procedimental
1º. Tutelar agua, vida y alimentación y seguridad alimentaria	X				X	
2º. Declarar ECI	X				X	
3º. Ordenar constitución MESEPP		X		X		X
4º. Adoptar objetivos mínimos constitucionales		X		X	X	X
5º. Deber de considerar considerandos 9.4.1. a 9.4.8. / Realizar las consultas previas a que haya lugar		X		X		X
6º. Ordenar a la Defensoría del Pueblo que realice seguimiento y acompañamiento.		X		X		X
7º. Ordenar a las entidades obligadas a vigilar continuamente la implementación de las acciones, si alguna deja de ser eficiente, deberán buscar alternativas y proponer medidas adecuadas		X		X		X
8º. Disponer que el Tribunal mantenga competencia		X				X
9º. Ordenar a MinInterior proceso divulgación de la sentencia			X			X
10º. Disponer superado el ECI, cuando, al menos, se alcancen los mínimos niveles de dignidad en los indicadores básicos de nutrición infantil		X		X	X	

21. En síntesis, en la Sentencia T-302 de 2017 se tomaron dos determinaciones de tipo declarativo: la protección de los derechos fundamentales a la salud, al agua potable, la alimentación y la seguridad alimentaria de las y los niños del pueblo Wayuu y la declaratoria de un ECI en relación con el goce efectivo de los derechos previamente señalados junto a la participación. Por otro lado, las órdenes 3ª a 7ª y la 10ª son estructurales y complejas y, en consecuencia, *“implican la formulación y ejecución de políticas públicas”*³⁴; y, por su naturaleza, suponen: (i) la realización de un conjunto de acciones; (ii) por parte de varias autoridades; (iii) ejecutadas en un *“periodo relativamente extenso*

³⁴ Además de las fuentes citadas, sobre la tipología de las órdenes también se han referido las Sentencias SU-092 de 2021, T-357 de 2017.

para su cabal cumplimiento”³⁵. Y, por último, la orden 9ª es simple y expresa un mandato de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto”³⁶.

22. Estas precisiones son útiles para definir, de acuerdo con los parámetros jurisprudenciales existentes sobre el seguimiento y valoración de las acciones que el Estado diseña para superar un ECI y garantizar el goce efectivo de derechos, las facultades que tiene la Corte al emitir pronunciamientos en relación con los avances del cumplimiento o para definir los criterios que permitan la superación de obstáculos y la eliminación de prácticas inconstitucionales que impiden alcanzar esas finalidades.

B. Rol del juez constitucional en el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017

23. Como se explicó en la sección anterior, la mayoría de las órdenes emitidas en la Sentencia T-302 de 2017 son estructurales (ver los numerales 3º a 7º de la parte resolutoria); es decir, *“implican la formulación y ejecución de políticas públicas”*³⁷ de parte de las autoridades del orden nacional y territorial. En ese sentido, les corresponde, al menos, cumplir tres obligaciones. En primer lugar, diseñar o formular *“programas de acción debidamente planeados y estructurados (...)”*³⁸. En segundo lugar, ejecutarlos; dado que de nada vale un plan escrito que no se implementa³⁹. Por último, tienen el deber de hacer un seguimiento y evaluación del impacto que estos tienen respecto del goce efectivo de derechos de los derechos tutelados a la niñez Wayuu, que debe darse de manera progresiva y sostenible en el tiempo. En caso de que ello no ocurra, deben adoptar las medidas correspondientes para que sus acciones, en efecto, materialicen las garantías de las y los niños Wayuu.

24. Teniendo en cuenta el contexto anterior, en el marco del seguimiento y valoración al cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-302 de 2017, la competencia de esta Sala está dirigida a cumplir dos funciones principales: (i) encauzar las acciones de las autoridades obligadas cuando se evidencien fallas en el avance al cumplimiento de las órdenes; y, (ii) valorar si las políticas públicas inciden en el goce efectivo de los derechos protegidos a la niñez Wayuu y en la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI⁴⁰.

25. En todo caso, se aclara que las funciones mencionadas previamente son enunciativas y, en esa medida, esta Sala, en el marco de sus competencias, podrá asumir algunas adicionales, *“hasta que esté completamente restablecido el*

³⁵ Sentencia SU-092 de 2021.

³⁶ Auto 588 de 2017.

³⁷ Al respecto, el Auto 1196 de 2021 señaló la relevancia de que “las autoridades del Gobierno nacional y territorial tengan en cuenta que las políticas públicas deben i) existir realmente a través de su inclusión en un programa de acción estructurado, ii) que las medidas que se implementen en su desarrollo deriven en resultados materiales y avances oportunos y significativos que permitan su trazabilidad, de manera que iii) no comporten únicamente acciones simbólicas como la expedición de actos administrativos y normas sin ejecución, iv) cuenten con la efectiva participación democrática en cada etapa de su elaboración y, v) como mínimo, se soporten en pruebas piloto, estudios empíricos y juiciosas reflexiones sobre cuál es el mejor curso de acción estatal.”

³⁸ Ib. “... que permitan a la autoridad responsable diseñar y adoptar medidas inmediatas, conducentes y necesarias, que arrojen como resultado una garantía real del goce efectivo de los derechos constitucionales o que al menos representen avances sustanciales en torno a la superación sostenida y definitiva de los obstáculos identificados. Ello implica trazar cronogramas de actividades que se ejecuten efectivamente en un tiempo determinado y razonable, única forma de trascender el espectro formal de la simple expedición de normas y actos administrativos.”

³⁹ Al respecto, la Corte ha dicho que “se vulnera la Constitución cuando existiendo una ruta se constata que solo está escrita y no ha sido iniciada su ejecución, o aunque se esté implementando resulta evidentemente inane, bien porque no es sensible a las verdaderas angustias poblacionales o porque su materialización se ha diferido indefinidamente”. Auto 1195 de 2021.

⁴⁰ En el marco del seguimiento al cumplimiento de órdenes estructurales proferidas por la Corte Constitucional, las correspondientes salas de seguimiento han mencionado de manera explícita sus funciones. Así, por ejemplo, el Auto 121 de 2018 describió las funciones de la Sala de Seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria.

derecho o eliminadas las causas de la amenaza", en los términos dispuestos en el Decreto estatutario 2591 de 1991⁴¹. A continuación, se explica en detalle cada una de las funciones enunciadas.

26. *Función de encauzar las acciones de las autoridades obligadas.* Las decisiones judiciales que se profieran con el propósito de encauzar las acciones tienen como punto de partida el reconocimiento de que las autoridades obligadas en las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017 son las competentes para diseñar y ejecutar las políticas públicas, tal y como se expresó en el considerando 22. De manera que, "[l]a labor del control judicial a una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, **por lo tanto, 'no busca suplantarse las funciones y labores de las entidades estatales, pretende encauzarlas cuando han demostrado fallas o defectos graves.'**"⁴² (...) "⁴³ (Negrilla fuera del texto original)

27. Teniendo en cuenta lo anterior, y en los términos expresados en el Auto 373 de 2016, se reitera que "en un sistema democrático, fundado en los principios de separación y colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público", la intervención del juez constitucional en el seguimiento a órdenes judiciales estructurales se justifica cuando se advierte que no existe "una adecuada respuesta por parte de la administración en el marco de sus procedimientos ordinarios de seguimiento y de corrección de falencias."⁴⁴ La jurisprudencia también ha señalado que la falta de adecuación de las acciones del Estado puede evidenciarse en bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales, que provocan una vulneración masiva y sistemática de derechos fundamentales. Al respecto, el Auto 373 de 2016 anotó:

"[e]s precisamente el anquilosamiento y la parálisis de la propia administración para resolver las situaciones complejas que se le presentan, y que se traducen en la vulneración plural y generalizada de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la situación que amerita la intervención del juez constitucional."⁴⁵

28. En razón de ello, en el marco del cumplimiento de la función de encauzar las acciones de las autoridades obligadas, esta Sala verificará si hay bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales y, una vez sean advertidos, establecerá las medidas necesarias para superarlos. A continuación, se reiteran los conceptos y características de estas dos figuras.

29. *Bloqueos institucionales.* Se presentan cuando se evidencia un "problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales de un número significativo de personas"⁴⁶. Lo anterior se manifiesta en omisiones que se presentan de manera reiterada a lo largo del tiempo, así como en la realización actuaciones (sic) que generan una situación de parálisis institucional.⁴⁷ ⁴⁸ Estos bloqueos, a su vez, pueden ser de dos

⁴¹ Artículo 27.

⁴² Sentencia T-388 del 2013.

⁴³ "(...) Por lo tanto, cuando las fallas y el desconocimiento de los derechos puedan considerarse tan solo esporádicos, en la medida en la que puedan servir de los mecanismos habituales, constitucionales y legales de protección, no hace falta que la Corte mantenga la intervención en la materia." Auto 373 de 2016.

⁴⁴ Auto 373 de 2016.

⁴⁵ Auto 373 de 2016.

⁴⁶ Sentencia T-068 de 1998, fundamento jurídico n° 7.

⁴⁷ Sentencia SU-090 de 2000, fundamento jurídico n° 16.

⁴⁸ Auto 373 de 2016. En el mencionado auto, se mencionaron los siguientes ejemplos de bloqueo institucional: "... casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004." El concepto "bloqueo institucional" fue definido en el Auto 121 de 2018 en los siguientes términos: "la ausencia, la deficiencia, o la falta de articulación institucional de políticas públicas para atender los derechos fundamentales, situación que impide su protección efectiva, tanto en el corto como en el largo plazo. ¶ En el caso

tipos. Por un lado, los bloqueos institucionales por omisión “se caracterizan por el recurrente,⁴⁹ evidente⁵⁰ y prolongado incumplimiento de las obligaciones constitucionales que recaen en las autoridades. (...)”⁵¹. Y, por otro lado, los bloqueos institucionales por acción “se expresan en la presencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que ocasionan un masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a las peticiones y solicitudes elevados por los ciudadanos, al igual que en el sistemático desconocimiento de las órdenes de tutela, y en la ausencia de un sistema de priorización frente a las personas con menor capacidad de asunción de cargas públicas y mayor necesidad de protección prestacional.”⁵² ⁵³

30. Prácticas inconstitucionales. Se configuran en aquellos casos en los cuales si bien las autoridades pretenden cumplir fines constitucionalmente legítimos (el goce efectivo de un derecho), los medios adoptados no son adecuados “en tanto acarrear la tergiversación de los instrumentos constitucionales y, con ello, afectan los derechos constitucionales ya sea de las personas a las que están dirigidas o de terceros.”⁵⁴ ⁵⁵ En el caso de las prácticas inconstitucionales puede que haya (i) una actuación articulada y coordinada, (ii) así como transparencia en la asignación de funciones y responsabilidades; no obstante, las acciones someten “a sectores de la población a situaciones de ‘déficit de protección’ injustificadas, ya sea por que (sic) sufren un trato discriminatorio y/o porque se encuentran invisibilizados ante la actuación estatal y, en consecuencia, se hallan excluidos de la misma a pesar de contar con un marco legal y constitucional de protección vigente a su favor.”⁵⁶ ⁵⁷

31. En síntesis, el elemento común entre los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales es la vulneración de derechos que se deriva de estas situaciones. En ese contexto, “mal haría el juez constitucional en permanecer inmóvil”⁵⁸. En tal virtud, se requiere su intervención para evitar que se continúe prolongando en el tiempo el desconocimiento de los mandatos establecidos en la Constitución, en este caso en relación con sujetos de especial protección constitucional reforzada: la niñez Wayuu. En consecuencia, esta Sala proferirá decisiones tendientes a orientar a las autoridades para superar las circunstancias

de la deficiencia de las políticas públicas, la vulneración de derechos se origina en el fracaso de las medidas institucionales dispuestas por el Estado para responder a sus deberes constitucionales con relación a tales derechos. Ya sea por un problema de diseño institucional, de falta de recursos o por hechos no previstos en la etapa de diseño, lo cierto es que la respuesta del Estado ha sido insuficiente o inadecuada. El bloqueo también puede ocurrir por la inexistencia de planes o políticas para atender los derechos afectados.”

⁴⁹ Sentencia T-525 de 1999, fundamento jurídico “c”.

⁵⁰ Sentencia SU-090 de 2000, fundamento jurídico n° 29.

⁵¹ “[...] En otros términos, se trata de omisiones que están identificadas de antemano por las autoridades, quienes son conscientes de la ocurrencia de las violaciones, de la necesidad de adoptar medidas al respecto y que, no obstante, se abstienen de actuar u ofrecen una respuesta inadecuada e insuficiente.” Auto 373 de 2016.

⁵² Auto 110 de 2013, fundamentos jurídicos n° 9 y 13.

⁵³ Auto 373 de 2016.

⁵⁴ Dos ejemplos de prácticas inconstitucionales que persiguen fines constitucionalmente legítimos se presentan en (i) la situación de Cajanal, en donde con la finalidad de superar el atraso estructural en las respuestas se tenía una gran cantidad de trabajadores que prestaban sus servicios laborales bajo una relación de subordinación, pero que a pesar de eso eran vinculados mediante contrato de prestación de servicios (Sentencia T-068 de 1998, fundamento jurídico n° 9); y (ii) en la situación de las personas privadas de la libertad, pues en función de cumplir los mandatos de las normas penales, tanto los jueces de la República como el INPEC –en ejercicio de sus funciones– condenaban y reclusión cada vez a más personas, colapsando aún más el sistema, lo que se reflejaba en la violación sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad (Sentencia T-388 de 2013, fundamento 7.2.3). No obstante, se precisa que la competencia de la Sala se restringe al resolutorio de la sentencia T-302 de 2017; es decir, a la protección de los derechos allí involucrados (salud, agua potable, alimentación, seguridad alimentaria y participación de las niñas y los niños Wayuu) sin perjuicio de eventuales compulsas de copias o las advertencias a que haya lugar si se evidencia la vulneración de los derechos de terceros ajenos a la T-302 de 2017.

⁵⁵ Ib.

⁵⁶ Auto 119 del 2013, sección IV.

⁵⁷ Auto 373 de 2016.

⁵⁸ Auto 121 de 2018.

que dan lugar a estos. En dichas decisiones, cuando se estime pertinente, podrán adoptarse medidas cautelares⁵⁹, tal y como se hizo en el Auto 696 de 2022.⁶⁰

32. *Función de valorar si las políticas públicas inciden en el goce efectivo de los derechos protegidos a la niñez Wayuu y en la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI.* Teniendo en cuenta que el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas le corresponde a las autoridades obligadas, la función de esta Sala Especial en el marco del seguimiento al cumplimiento consiste en confrontarlas desde el punto de vista constitucional y valorar la manera cómo estas inciden en el goce efectivo de los derechos de niñas y niños Wayuu particularmente en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia y en la superación de las falencias institucionales que dieron lugar al ECI.

33. En cumplimiento de esta función, esta Sala proferirá decisiones relativas a: (i) definir la metodología del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017, (ii) valorar las acciones implementadas por las autoridades obligadas y (iii) en caso de advertir incumplimiento, aplicar los mecanismos coercitivos contemplados en el Decreto estatutario 2591 de 1991 y el sistema jurídico. A continuación, se desarrollan cada una de estas actividades.

a. Definir la metodología del seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-302 de 2017.

34. El seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017 requiere el establecimiento de una metodología que, por un lado, defina los parámetros que usará esta Sala para valorar las políticas públicas diseñadas y ejecutadas por las autoridades obligadas con el propósito de garantizar el goce efectivo de los derechos de las y los niños Wayuu; y, por otro, establezca los umbrales que permitirán determinar si las falencias que sustentaron la declaratoria del ECI fueron superadas.

35. Dichos parámetros y umbrales cumplen los siguientes objetivos: (i) indicar de modo claro y preciso la manera cómo las acciones de las autoridades obligadas a cumplir las órdenes serán valoradas por el juez constitucional; (ii) identificar los criterios para determinar los grados de avance, retroceso o estancamiento respecto de las políticas públicas implementadas y, en consecuencia, el nivel de cumplimiento de las órdenes; y (iii) unificar pautas de seguimiento aplicables a todos los actores involucrados y, con ello, evitar la multiplicidad de fuentes de información y de herramientas de valoración.

36. Tal y como se anunció en la parte introductoria de esta providencia judicial, en la siguiente sección esta Sala definirá la metodología que aplicará en el marco de su función de seguir el cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-302 de 2017. Desde ya, se precisa que en caso de estimarse necesario, dicha metodología podrá ser ajustada o complementada.

b. Valorar las acciones implementadas por las autoridades obligadas en el marco del cumplimiento de las órdenes.

⁵⁹ Al respecto, el Auto 373 de 2016 explicó: “[l]a Corte Constitucional ha intervenido en casos en los que las autoridades, a pesar de contar con el conocimiento respectivo, se abstienen de adoptar los correctivos necesarios para contener una situación de ineficiencia e inoperancia administrativa, que amenaza con extenderse e incluso afectar la gestión regular de otras entidades y, con ello, afectar los derechos fundamentales de un número significativo de personas.”

⁶⁰ En el Auto 373 de 2016, la Sala de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 señaló que la intervención del juez constitucional también estaba justificada en aquellos eventos en los que se advirtiera la necesidad de decretar medidas cautelares. En efecto, la presente Sala comparte lo anterior y al respecto precisa que las medidas cautelares son adoptadas en el marco de bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales.

37. Tal y como se expresó en el Auto 1196 de 2021, esta Sala proferirá decisiones en las que valorará de manera general el nivel de cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia y de sus elementos constitucionalmente relevantes. Asimismo, evaluará el cumplimiento de las órdenes adoptadas con posterioridad a la mencionada sentencia, mediante las cuales, en el marco del seguimiento, se ha procurado encauzar las acciones de las autoridades para la garantía del goce efectivo de los derechos de la niñez Wayuu y el avance en la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI. La valoración se llevará a cabo con base en la metodología del seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-302 de 2017, que se establecerá en el presente auto.

38. En el marco de las decisiones en las que se valore el cumplimiento de las órdenes o de aspectos relevantes de la sentencia, esta Sala tendrá en cuenta diferentes fuentes o elementos de juicio, entre los que se cuentan: los informes de la Defensoría del Pueblo (orden 6), de la Procuraduría, la información suministrada en las sesiones técnicas por parte de las autoridades obligadas, los representantes de las comunidades indígenas y los acompañantes permanentes. Además, la Sala realizará inspecciones judiciales y podrá solicitar conceptos técnicos a expertas y expertos en materias específicas, respecto de los asuntos que requiera.

c. Aplicar mecanismos coercitivos para garantizar el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017 y los autos proferidos en el marco del seguimiento

39. En aquellos casos en los cuales la Sala advierta un incumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia o en alguno de los autos proferidos en el marco del seguimiento, aplicará los mecanismos coercitivos para procurar que las autoridades obligadas asuman, de manera oportuna y eficiente, el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales respecto de la garantía de los derechos de la niñez Wayuu. Ello, teniendo en cuenta que la protección de derechos que se dispone mediante una sentencia de tutela únicamente se materializa si las autoridades obligadas cumplen con lo ordenado, lo cual, además, es garantía del derecho de acceso a la justicia y la eficacia de los derechos fundamentales⁶¹.

40. Adicionalmente, debe considerarse que el deber que tienen las autoridades obligadas de cumplir con lo ordenado en la sentencia y en los autos posteriores tiene significativa importancia, debido a que la protección de los derechos garantizados recae sobre sujetos de especial protección constitucional, tanto por ser menores de edad, como por pertenecer a una comunidad étnicamente diferenciada⁶².

41. Por ello, ante el incumplimiento de las órdenes proferidas en sede de tutela, se aplicará lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, que consagra el incidente de desacato. En relación con el mencionado incidente, esta Sala acoge las consideraciones expuestas en el Auto 265 de 2019 sobre la competencia para aplicar los mecanismos previsto en el artículo previamente

⁶¹ Auto 265 de 2019, en reiteración de lo expresado en las sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096 de 2008, C-367 de 2014, entre otras.

⁶² Al respecto, en las Sentencias C-367 de 2014 y en el Auto 265 de 2021 se anotó que “el incumplimiento de este deber constituye una conducta de suma gravedad, teniendo en cuenta que compromete no solo el eficiente acceso a la administración de justicia, sino además la prevalencia del orden constitucional, puesto que (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia.”

citado⁶³; así como, los presupuestos formales⁶⁴ y materiales⁶⁵ que deben cumplir las solicitudes de apertura de incidente⁶⁶.

42. Además del incidente de desacato, si hay lugar a ello, se solicitará la aplicación de las sanciones en materia penal y disciplinaria, con fundamento en el artículo 53 del Decreto Estatutario 2591 de 1991 y, especialmente, en (i) el artículo 454 del Código Penal⁶⁷, que tipifica como conducta punible la sustracción al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial; (ii) el artículo 26 de la Ley 1952 de 2019⁶⁸, que establece como sustrato de la falta disciplinaria el incumplimiento de los deberes, la extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses; y, por último, (iii) la Ley 610 de 2000, que regula el proceso de sanción a quienes, por actuación dolosa o culposa, le causen detrimento patrimonial al Estado⁶⁹.

43. Así las cosas, esta Sala advierte que la pasividad institucional y la indebida gestión de los recursos públicos que ha sumido a La Guajira y, concretamente, a las y los niños del pueblo Wayuu que habitan el departamento, en la insatisfacción constante de sus derechos fundamentales no solo debe cesar, sino que los organismos de control deben ser mucho más diligentes en el cumplimiento de sus funciones constitucionales. En consecuencia, la Sala de Seguimiento dispondrá de los medios coercitivos que le faculta la Ley para que las órdenes enunciadas en la sentencia y en los autos de seguimiento se satisfagan⁷⁰. Asimismo, demandará de las autoridades de control las respectivas acciones eficaces dentro del ejercicio de sus competencias para remediar las acciones y omisiones que frustran los procesos disciplinario, penal y fiscal y,

⁶³ En primer lugar, esta Sala tiene competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017 y de los autos proferidos en el marco del seguimiento; en consecuencia, puede aplicar el mecanismo previsto en el artículo 52 del Decreto 2591. En segundo lugar, en aquellos casos en los que en el marco de un incidente de desacato se impongan sanciones, le corresponderá a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver el desacato en grado jurisdiccional de consulta. Lo anterior, en los términos previstos en los artículos 241 de la Constitución Política, 52 del Decreto 2591 de 1991 y el Acuerdo 02 de 2015.

⁶⁴ De acuerdo con el Auto 265 de 2019, las solicitudes de apertura de un incidente de desacato deben cumplir los siguientes presupuestos formales de procedencia: "i. Confirmar que las personas que promueven este tipo de incidentes se encuentran legitimadas para hacerlo. Al respecto, la Sentencia T-766 de 1996 estableció que los incidentes de desacato pueden ser promovidos por las partes interesadas, es decir, por aquellos quienes hicieron parte en el proceso de tutela; de oficio por los jueces de conocimiento; a petición del Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo. || ii. Verificar que existe una orden concreta presuntamente incumplida, debido a que la misma constituye el límite de quien formula el incidente y del juez que lo resuelve. || (...) iv. Identificar a la persona responsable del cumplimiento de la orden presuntamente desacatada. Esto, por cuanto la responsabilidad exigida a los destinatarios de las decisiones de tutela es subjetiva." Auto 265 de 2019.

⁶⁵ Las solicitudes de apertura de desacato deben cumplir los siguientes presupuestos materiales, sintetizados en los siguientes términos en el Auto 265 de 2019: "en Sentencia SU-034 de 2018 la Sala Plena de la Corte precisó que, para que haya lugar a una sanción de acuerdo con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, corresponde al juez de tutela: (i) constatar si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia; y (ii) verificar si efectivamente existe responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial. || Para estos efectos, la citada providencia explicó que la autoridad que adelanta el incidente de desacato debe verificar los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden; (ii) en qué término debía ejecutarse; (iii) cuál es el alcance de esta; (iv) cuál fue el nivel de cumplimiento, dado que solo procede el desacato ante incumplimientos; y (v) de ser el caso, cuáles fueron las razones que generaron el desacato de lo ordenado. Esto último, a su vez, implica comprobar si existe un nexo causal entre el comportamiento culposo o doloso del demandado y el resultado alcanzado". Auto 265 de 2019.

⁶⁶ Sobre este tema también es relevante el Auto 895 de 2022, que ordenó iniciar un incidente de desacato en contra de la Ministra de Vivienda, del Director de la Unidad para las Víctimas y del Director de FONVIVIENDA, por el incumplimiento de las órdenes octava, décima y undécima, y el cumplimiento bajo de la orden novena de la Sentencia SU-016 de 2021.

⁶⁷ "El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial o administrativa de policía, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

⁶⁸ **LA FALTA DISCIPLINARIA.** Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conllevan incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exención de responsabilidad contempladas en esta ley."

⁶⁹ De acuerdo con el artículo 1° de la Ley 610 de 2000: "El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado".

⁷⁰ Al respecto, se aclara que el seguimiento de la Sala no se concentra, exclusivamente, en las responsabilidades particulares de los funcionarios o dependencias que de manera puntual incumplan con los lineamientos establecidos en la sentencia. Las investigaciones y eventuales sanciones de carácter penal, disciplinario, o de gestión fiscal, se encuentran en cabeza de la FGN y los organismos de control. Sin perjuicio de que, en el seguimiento, al advertir una eventual acción u omisión que amerite la intervención de la FGN y/o los organismos de control pertinentes, se compulsen las copias respectivas.

así, lograr que las órdenes expedidas se materialicen e impacten positivamente en los derechos de los afectados y en la superación de las causas estructurales que dieron lugar a la declaratoria del ECI.

44. En síntesis, esta Sala cumplirá dos funciones principales en el marco del seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-302 de 2017. La siguiente gráfica presenta un esquema del acápite desarrollado previamente.



C. Metodología del seguimiento al cumplimiento la Sentencia T-302 de 2017

45. En esta sección, la Sala de Seguimiento establece la metodología que aplicará para valorar el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017 y de las emitidas en el marco del seguimiento. Para ello, en primer lugar, se indican las etapas con base en las cuales se realizará la valoración de las acciones de las autoridades obligadas que, como se verá, están planteadas como una serie de pasos sucesivos que permitirán adoptar las decisiones correspondientes. En segundo lugar, en atención a que un elemento imprescindible para la verificación del cumplimiento de las órdenes es el goce efectivo de los derechos al agua, la salud, la alimentación y la seguridad alimentaria, se establecen los criterios orientadores para que las autoridades obligadas formulen los indicadores correspondientes. En tercer lugar, se señala, como un elemento transversal en la valoración, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad; así como el cumplimiento de las funciones en aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad. Por último, se hace referencia a los umbrales que se tendrán en cuenta para valorar la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI.

Etapas de la valoración de las acciones reportadas por las autoridades obligadas al cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-302 de 2017

46. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para la valoración de órdenes complejas adoptadas en el marco de decisiones estructurales es “*válida y útil la adopción de criterios que permitan evaluar los grados de cumplimiento que han alcanzado las autoridades. Con ello ha buscado adoptar **criterios flexibles** que permitan valorar los avances, retrocesos o estancamientos gubernamentales en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, sin que estos matices se pierdan ni desaparezcan como resultado de*

*un examen que sólo tenga en cuenta, en blanco y negro, las coberturas y los resultados alcanzados*⁷¹, ⁷² (Resaltado fuera del texto original)

47. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala valorará las acciones reportadas por las autoridades con base en las siguientes etapas. Primero, se analizará su conducencia para garantizar el goce efectivo de los derechos protegidos. Luego, se verificarán los resultados de dichas acciones, que deben ser reportados con base en Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, en adelante IGED⁷³, cuya elaboración será una tarea prioritaria de las autoridades obligadas, con fundamento en los criterios que se desarrollan en los considerandos 53 a 74. Después, se analizará, con base en los resultados de dichos índices, si existen avances, estancamientos o retrocesos.

48. *Etapas 1. Valoración de las acciones.* La conducencia de las acciones reportadas se analizará teniendo en cuenta que se hayan diseñado con el propósito de cumplir con lo ordenado en el numeral 1º del resolutivo de la Sentencia T-302 de 2017, en el que se protegieron los derechos fundamentales a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la seguridad alimentaria de las y los niños del pueblo Wayuu, en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia. Ello, en el entendido de que, a medida que las autoridades reporten la gestión que realizan para garantizarlos, también será posible para esta Sala realizar el seguimiento y valoración de los avances, estancamientos o retrocesos respecto de las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI, expresada en el numeral 2º de la parte resolutive de la mencionada sentencia.

49. *Etapas 2. Verificación de resultados con base en IGED.* Esta Sala de seguimiento establece que las autoridades obligadas a garantizar los derechos de la niñez Wayuu deben demostrar el impacto de sus acciones mediante IGED⁷⁴. Para ello, les corresponde definir la correspondiente batería de indicadores, dado que, se reitera, aquellas son las competentes para diseñar y ejecutar las políticas públicas tendientes a materializar las garantías constitucionales tuteladas y, en consecuencia, tienen la capacidad para determinar cuál es el impacto esperado de sus propias acciones. En todo caso, el proceso de construcción y consolidación de la batería de indicadores debe garantizar la participación de los organismos de control y de las y los acompañantes permanentes.

50. *Etapas 3. Determinación del impacto de las acciones.* Luego de verificar que el impacto de las acciones fue reportado con base en IGED, la Sala determinará si hubo un avance, un estancamiento o un retroceso en la garantía efectiva de los derechos al agua, la salud, la alimentación y la seguridad

⁷¹ “Un parámetro de resultado suele ser un parámetro lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso. 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.” Sentencia T-388 de 2013.

⁷² Auto 373 de 2016.

⁷³ La jurisprudencia constitucional ha señalado en el seguimiento al cumplimiento de órdenes estructurales que: “la carga de demostrar el avance en la superación del ECI recae sobre las autoridades del Gobierno Nacional responsables de cumplir las órdenes que se profieren para garantizar los derechos de la población en situación de desplazamiento”, Auto 895 de 2022, en reiteración de lo afirmado en los autos del 25 de mayo de 2005, 008 de 2009, 385 de 2010, 460 de 2016 y 156 de 2020.

⁷⁴ Las salas de seguimiento al cumplimiento de órdenes estructurales han establecido que los IGED son el mecanismo que permite evaluar, de manera concreta, el grado de superación del ECI. Al respecto, por ejemplo, se pueden consultar los autos 008 de 2009, 385 de 2010, 219 de 2011, 373 de 2016, 331 de 2019 y 859 de 2022, proferidos por la Sala de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Por su parte, la Sala del Seguimiento al ECI en materia carcelaria y penitenciaria expresó en el Auto 121 de 2018 que la falta de IGED impedía “acreditar los avances, rezagos o retrocesos en materia de protección efectiva de derechos. Sobre el particular, además de las providencias citadas en precedencia, la Sentencia T-302 de 2017 precisó que: “[e]l plan o los planes con que el Estado cuente, deben estar orientados hacia el goce efectivo del derecho”. Una posible prueba de este requisito es la presencia de indicadores que puedan asemejarse a indicadores de goce efectivo de los derechos (IGED).”

alimentaria de las y los niños del pueblo Wayuu, en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia.

51. Con base en las etapas descritas, que configuran una serie de pasos sucesivos en la valoración al cumplimiento de las órdenes, esta Sala determinará el nivel de cumplimiento. La siguiente tabla⁷⁵ presenta una síntesis de las consideraciones previas.

Nivel de cumplimiento	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3
Incumplimiento general ⁷⁶	Valorar acciones reportadas. No se reportan acciones. Se advierte un bloqueo institucional por omisión.	Verificar resultados reportados. No se reportan resultados.	Determinar impacto de las acciones. Ante la falta de acciones, la consecuente falta de resultados; no es posible determinar un impacto.
Cumplimiento bajo	Se reportan algunas acciones para cumplir las órdenes; no obstante, no son conducentes, toda vez que son incompatibles con los elementos del mandato. Se reportan algunas acciones conducentes para cumplir las órdenes, dado que, están relacionadas con los requerimientos de la orden.	Se reportan resultados de las acciones. Los resultados no se reportan con base en IGED. Los resultados se reportaron con base en IGED; no obstante, no advierte su veracidad ⁷⁷ . Los resultados reportados con base en IGED son reales, pero solo atienden al aspecto formal y no el material de la orden.	Dada la falta de concurrencia de las acciones reportadas, no es posible valorar su incidencia en el goce efectivo de los derechos de la niñez Wayuu. No es posible valorar el impacto de las acciones, porque los resultados no se reportaron con base en IGED. No es posible calificar el acatamiento con satisfacción del mandato al no evidenciarse veracidad respecto de los resultados reportados. Se advierte un estancamiento en la garantía de los derechos, debido a que únicamente se está protegiendo su aspecto formal.
Cumplimiento medio	Las autoridades obligadas implementaron acciones conducentes para lograr el debido cumplimiento de las órdenes “que medianamente se estén implementando y evidencian algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho.” ⁷⁸	Los resultados fueron reportados con base en IGED y son reales.	Con base en los IGED, se evidencia un avance en la materialización del derecho. No obstante, los avances son parciales. La garantía del derecho respecto del que se valoran las acciones demuestra, al menos, un 50% de su goce efectivo de parte de las y los niños Wayuu.
Cumplimiento alto	Las autoridades obligadas implementaron acciones conducentes para lograr el debido cumplimiento de las	Los resultados fueron reportados con base en IGED y son reales.	Con base en los IGED, se evidencia que los avances son suficientes ⁷⁹ , progresivos ⁸⁰ , y

⁷⁵ La tabla fue elaborada teniendo en cuenta las consideraciones expresadas en los Autos 411 de 2015, 373 de 2016 y el Auto 1196 de 2021.

⁷⁶ De acuerdo con lo reiterado en el Auto 373 de 2016, “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 avanza, o avanzó insignificativamente, sino en los que se haya retrocedido en asegurar el goce efectivo del derecho.”

⁷⁷ Al tener en cuenta que los resultados del IGED son fundamentales para definir la superación del ECI, sus datos ameritan ser verificados. Para ello, la Sala cuenta tanto con los distintos mecanismos probatorios propios para su comprobación, como con los reportes e informaciones allegadas al proceso. A su vez, el cotejo con los indicadores señalados en la orden decima para los asuntos relacionados con los mismos.

⁷⁸ Auto 373 de 2016, en reiteración de la Sentencia T-388 de 2013.

⁷⁹ La suficiencia se valorará teniendo en cuenta que los resultados de las acciones con base en IGED considerados de forma agregada demuestren que la satisfacción del derecho implica la garantía efectiva de sus diferentes dimensiones.

⁸⁰ La progresividad se evidenciará en aquellos casos en los cuales los IGED demuestren que las dimensiones del derecho han sido satisfechas gradualmente y que no se han presentado retrocesos; o, en caso de haberse presentado, se implementaron las acciones correspondientes para lograr nuevamente un avance progresivo de la tutela efectiva del derecho en cuestión.

	órdenes. Se evidencia “la existencia de un plan completo, coherente y racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente” ⁷⁹ .		sostenibles ⁸² para el acatamiento del mandato en cuestión. La problemática que dio lugar a la orden valorada se pueda superar; dado que, se evidencia con base en los IGED una garantía significativa reflejada en que los IGED muestran una satisfacción de, por lo menos, el 75%.
Cumplimiento general	Las autoridades obligadas implementaron acciones conducentes para lograr el debido cumplimiento de las órdenes.	Los resultados fueron reportados con base en IGED y son reales.	Con base en los IGED, se evidencian resultados son suficientes, sostenibles, progresivos a tal punto que permiten concluir que se superó la falla estructural que dio lugar a la expedición de la orden. Se concluye, con base en los IGED, una satisfacción del goce efectivo de derechos del 90%.

52. Una vez la Sala establezca el nivel de cumplimiento podrá determinar el rol que asumirá en su calidad de juez constitucional. Al respecto, se debe tener en cuenta que: *“la respuesta judicial debe ser inversamente proporcional al nivel de cumplimiento que se haya verificado. Si el nivel de cumplimiento es alto o medio, la intervención judicial debe ser mínima o ninguna. Si el nivel de cumplimiento es bajo o es de incumplimiento, la respuesta judicial debe ser significativa e incluso drástica.”*^{83, 84} La siguiente tabla indica el rol que desempeñará la Sala en cada caso. Se aclara que, en el marco de la valoración, podrán adoptarse todas las medidas judiciales que se consideren necesarias y pertinentes para garantizar el goce efectivo de los derechos tutelados a las y los niños del pueblo Wayuu, en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia.

Nivel de cumplimiento	Rol del juez constitucional
Incumplimiento general	En estos casos, la Sala adoptará decisiones tendientes a superar el bloqueo institucional por omisión. Cuando haya lugar, se aplicarán los mecanismos coercitivos enunciados en los considerandos 39 a 43.
Cumplimiento bajo	En estos casos, la Sala adoptará decisiones tendientes a superar el bloqueo institucional por omisión o por acción, según sea el caso. En caso de advertirse la existencia de prácticas inconstitucionales, se proferirán decisiones tendientes a superarlas y a instituir prácticas compatibles con el orden constitucional. Si en el marco de la valoración realizada por esta Sala se evidencia que los resultados de las acciones no fueron reportados con base en IGED, se reiterará a las autoridades que dichos indicadores son el parámetro que permite analizar el impacto de sus acciones en la garantía de los derechos de la niñez Wayuu. Cuando haya lugar, se aplicarán los mecanismos coercitivos enunciados en los considerandos 39 a 43.
Cumplimiento medio	La Sala otorgará un plazo razonable para que la autoridad encargada trabaje en el acatamiento de la orden, al final del cual se verificarán nuevamente las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos. Además, podrá adoptar órdenes para avanzar de manera suficiente en la garantía efectiva de los derechos y en la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI.
Cumplimiento alto	La Sala podrá trasladar la supervisión del acatamiento de la orden a la Procuraduría General de Nación o a la Defensoría del Pueblo, mediante la suspensión del seguimiento para que efectúen la verificación final de la ejecución de la política pública dirigida a la observancia del mandato estructural, mediante la presentación de

⁷⁹ Auto 373 de 2016, en reiteración de la Sentencia T-388 de 2013.

⁸² La sostenibilidad se analizará con base en la trazabilidad de los IGED en el tiempo. En ese sentido, el goce efectivo de un derecho sostenible implica que su garantía se ha mantenido y tiene la vocación de hacerlo a futuro.

⁸³ Se evidencia “la existencia de un plan completo, coherente y racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente”⁸⁴ Sentencia T-388 de 2013.

⁸⁴ Auto 373 de 2016.

	informes periódicos a la Sala hasta que se cumpla con la totalidad de los supuestos de la directriz o este tribunal reanude el trámite suspendido.
Cumplimiento general	La Sala podrá decidir la terminación del seguimiento por parte de la Corte Constitucional, al haberse conseguido el resultado pretendido al interior de la orden analizada.

Criterios orientadores para la formulación de los IGED

53. En este acápite, la Sala presentará los elementos orientadores para que las autoridades obligadas los tengan en cuenta en el momento de formular la batería de IGED. Para ello, se hará referencia a la función sustancial e instrumental que cumplen los indicadores y a los criterios de idoneidad específicos relativos al contenido de los derechos tutelados. Al respecto, se reitera que *“la formulación de los indicadores que se construyan... debe realizarse en conjunto entre las entidades que hacen parte del Mecanismo Especial, en un contexto de participación y deliberación.”* Si bien, la Sala advierte que el Mecanismo aún no se ha instalado y, en consecuencia, tampoco se encuentra en funcionamiento; ello no es impedimento para que las autoridades obligadas los establezcan en un contexto participativo, hasta el debido cumplimiento de la orden tercera de la sentencia. La siguiente gráfica presenta una síntesis previa del contenido que se abordará.



Criterios de idoneidad de los IGED para que cumplan con su función sustancial e instrumental

54. Al respecto, esta Sala acoge lo expresado en el Auto 331 de 2019⁸⁵ que refirió los criterios de idoneidad de los IGED con base en las dos funciones esenciales, una sustancial y la otra instrumental que cumplen en el proceso de seguimiento al cumplimiento de órdenes estructurales. En todo caso, dichos criterios están ajustados con base en las consideraciones de la Sentencia T-302 de 2017.

⁸⁵ Ello teniendo en cuenta que, tal y como se mencionó en el Auto 859 de 2022, el Auto 331 de 2019 “precisó los criterios de idoneidad de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.” Lo anterior, con el objetivo de que el gobierno nacional consolidara una batería de indicadores que permitiera “valorar los avances en la garantía de los derechos de la población desplazada. En tal sentido, impartió un conjunto de órdenes a los distintos actores del proceso dirigidas a verificar la idoneidad de los IGED.” Al respecto, se resalta que la Sala de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 ha proferido diferentes decisiones tendientes a establecer pautas y parámetros para la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada. Entre las más relevantes se cuentan los siguientes autos: 373 de 2016, 331 de 2019 y 859 de 2022.

55. La función *sustancial* de los IGED permite a las autoridades responsables definir los fines, objetivos y resultados de las políticas públicas que se van a diseñar y ejecutar. En esa medida, los IGED deben establecerse teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

Titulares de los derechos	Menores de edad del pueblo Wayuu de los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia
Fundamento de los IGED	Los IGED deben formularse con la intención de medir el impacto de las acciones en relación con la garantía de los derechos al agua, la salud, la alimentación y la seguridad alimentaria. En consecuencia, deben tener en cuenta, de manera concreta y explícita, los objetivos mínimos constitucionales fijados en la Sentencia T-302 de 2017.
Objetivos de los IGED frente al seguimiento	i) Permitir la medición, por un lado, del cumplimiento de los fines, objetivos y resultados de las políticas públicas diseñadas y ejecutadas; y, por otro lado, del impacto que tienen estas respecto del goce efectivo de los derechos tutelados y, en concreto, de los objetivos mínimos constitucionales indicados en la Sentencia T-302 de 2017 ⁸⁶ . ii) Dar cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de derechos de las y los niños Wayuu. iii) Identificar la dimensión real de la demanda específica (línea base) que tienen las y los niños Wayuu de los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia, que debe ser atendida mediante la política pública dispuesta para tal fin, así como sus componentes y medidas a implementar.
Finalidad de los IGED en el ciclo de las políticas públicas	Ser usados como instrumentos para medir el impacto que tienen las políticas públicas en relación con el goce efectivo de derechos y la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI.

56. Por otro lado, la función *instrumental* de los IGED “radica en que estos constituyen el medio probatorio para determinar el grado de avance en la garantía de los derechos”⁸⁷. De manera que, los indicadores permiten “informar [al juez constitucional] de forma precisa y pertinente sobre el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales relacionadas con la protección y garantía efectiva de los derechos de la población desplazada.”⁸⁸ Es decir, esta función instrumental es la que se valora en la segunda etapa, correspondiente a “Verificar resultados reportados con base en IGED”. En consecuencia, los IGED deben gozar de plena idoneidad, para lo cual deben ser⁸⁹:

“(i) *Formulados con el mayor rigor técnico*, en la medida en que son empleados para verificar el avance en el goce efectivo de los derechos, así como el impacto de los esfuerzos del Gobierno para superar el ECI”⁹⁰.

(ii) *Pertinentes*, lo cual implica que exista correspondencia entre el contenido del derecho y el indicador formulado⁹¹. Por tanto, no se considera pertinente un indicador formulado en función de la oferta de los servicios o en la ejecución de acciones por parte de las entidades encargadas de atender a la población desplazada⁹², dado que la oferta institucional o las acciones implementadas por entidades no dan cuenta del contenido del derecho que se quiere examinar a través de los indicadores.

⁸⁶ Al respecto, se debe tener en cuenta que: (a) el fin de la política pública se debe definir en función de las obligaciones del Estado y los derechos tutelados; (b) la aplicación de los indicadores debe hacerse en cada uno de los componentes de la política pública y respecto de cada uno de los objetivos mínimos constitucionales, como se explicará más adelante.

⁸⁷ Auto 331 de 2019.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Autos 027 de 2007 y 008 de 2009.

⁹¹ Autos 027 y 109 de 2007. Ver el análisis que se realizó en el Auto 109 de 2007 para los indicadores propuestos para los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad (81.1).

⁹² Auto 027 de 2007. Observaciones de la Defensoría del Pueblo y Comisión de Seguimiento (20). Ver el análisis que se realizó en el Auto 233 de 2007 para los indicadores propuestos para los derechos a la seguridad personal (33.2).

(iii) **Adecuados**, en la medida en que el indicador debe aportar información relevante para determinar el grado de avance, retroceso o estancamiento en la garantía del derecho⁹³. En este sentido, no se consideran adecuados los indicadores que sólo se concentran en medir los recursos destinados para garantizar los mismos⁹⁴.

(iv) **Suficientes**, en tanto permitan examinar los aspectos fundamentales que hacen parte del derecho. Por lo anterior, son insuficientes los indicadores que se reducen a un aspecto puntual del contenido del derecho⁹⁵, solo examinan aspectos formales de su garantía, o no dan cuenta del ejercicio oportuno y efectivo del mismo⁹⁶.

(v) **Coherentes**, esto es, que atiendan a su función sustancial que consiste en evaluar la satisfacción de los derechos de la población desplazada; de ahí que estos deben guardar correspondencia con el contenido de los derechos de la población desplazada⁹⁷.

57. Teniendo en cuenta la función sustancial e instrumental de los indicadores, se insiste en que los resultados de las acciones implementadas por las autoridades deben estar sustentados en IGED. Ello, con el propósito de proveer al juez constitucional los elementos de juicio suficientes para valorar el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017 y de las que se adopten en el marco del seguimiento. En ese sentido, con base en los indicadores se identificarán los avances, rezagos o retrocesos en la garantía efectiva de los derechos tutelados a la niñez Wayuu y de la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI. Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte que:

“(i) la dificultad en la corrección de problemas estructurales no puede ser empleada como un argumento para postergar de manera indefinida la garantía de los derechos de la población desplazada⁹⁸; (ii) la sola demostración de ajustes presupuestales, la adopción de normas, el diseño y ejecución de políticas públicas, o el simple paso del tiempo, no constituyen un elemento suficiente para dar por superado el ECI y; (iii) el Gobierno Nacional es quien tiene la carga de demostrar que se alcanza un estado de cosas compatible con la Constitución, a partir de los resultados de la medición de los IGED^{99a}”
100.

58. Ahora bien, teniendo en cuenta que le compete a las autoridades obligadas definir los IGED que usarán para medir el impacto de sus políticas públicas, serán estas las que establezcan el procedimiento técnico para su formulación. En ese sentido, podrán optar por aplicar los pasos metodológicos propuestos por el Departamento Nacional de Planeación¹⁰¹, sintetizados en el Auto 331 de 2019¹⁰²; en la “*Guía para la medición y aplicación de derechos humanos*” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas¹⁰³; o aquella que se considere pertinente. En todo caso, los IGED deben cumplir las funciones sustancial e instrumental mencionadas, además de los criterios de idoneidad específicos que se presentan a continuación.

⁹³ Ver el análisis que se realizó en el Auto 109 de 2007 en relación con los indicadores propuestos para los derechos a la vida, integridad personal, libertad y seguridad, y el derecho a la reparación (81.1). Ver además el análisis que se realizó en el Auto 233 de 2007 para el indicador propuesto para reunificación familiar (33.2).

⁹⁴ Ver el análisis que se realizó en el Auto 109 de 2007, para los indicadores propuestos para el derecho a la reunificación familiar (81.1).

⁹⁵ Ver el análisis que se realizó en el Auto 109 de 2007, para los indicadores propuestos para el derecho a la reunificación familiar (81.1).

⁹⁶ Ver el análisis que se realizó para los indicadores propuestos para los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad, el derecho a la reparación, derecho a la reunificación familiar (81.1).

⁹⁷ Auto 331 de 2019.

⁹⁸ Auto 385 de 2010.

⁹⁹ Auto 385 de 2010.

^{99a} Auto 331 de 2019. En esta oportunidad se reitera que la enunciación apenas enunciativa de acciones y oferta institucional, sin relación de pertinencia, incluso de coherencia, no satisface la técnica del indicador.

¹⁰¹ https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf Consulta realizada el 11/11/2022.

¹⁰² Auto 331 de 2019, ver considerando 2.2. “Consideraciones técnicas para la formulación de los IGED” y 2.3. “Tipo de acumulación para la medición del IGED”.

¹⁰³ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf Consulta realizada el 11/11/2022.

Criterios de idoneidad específicos: contenido de los derechos para orientar la formulación de los IGED y objetivos mínimos constitucionales adjetivos

59. La Sentencia T-302 de 2017 afirmó que “[l]os niños y niñas del pueblo Wayúu merecen una protección reforzada por parte de las autoridades públicas”¹⁰⁴, debido a: (i) la prevalencia de sus derechos, consagrada en el artículo 44 de la Constitución¹⁰⁵; (ii) su pertenencia a una etnia indígena¹⁰⁶; y, (iii) la situación de debilidad manifiesta que se evidenció en el marco del proceso de tutela¹⁰⁷. Además, refirió que los derechos al agua, la salud, la alimentación y la seguridad alimentaria son interdependientes, lo que se explicó en los siguientes términos:

“[c]on 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.”¹⁰⁸ (Resaltado fuera del texto original)

60. Teniendo en cuenta dicha calidad de especial protección reforzada de la niñez Wayuu, así como la interdependencia de sus derechos, a continuación la Sala reiterará el contenido de las garantías constitucionales protegidas con base en las consideraciones y los objetivos mínimos constitucionales expuestos en la sentencia. Se precisa que los criterios propuestos en esta sección son orientadores. De manera que, tienen un carácter enunciativo e indicativo, más no constituyen un catálogo taxativo de las obligaciones que tiene el Estado en relación con la protección de los derechos tutelados. Además, se mencionarán, a manera de ejemplo, algunos indicadores sugeridos en la sentencia, que pueden usarse como insumo para la formulación de IGED. Al respecto, se aclara que en caso de ser adoptados, deben cumplir con el rigorismo técnico necesario para cumplir las función sustancial e instrumental de los IGED.

61. De manera previa, es relevante precisar que el goce efectivo del derecho a la participación mencionado en la orden segunda del resolutivo de la sentencia será valorado de manera transversal en cada una de las acciones diseñadas e implementadas por las autoridades. Lo anterior, debido a que constituye una garantía que debe hacerse efectiva en el marco de las decisiones que sean diseñadas y ejecutadas, en cumplimiento del objetivo constitucional octavo, de acuerdo con el cual, las autoridades obligadas deben procurar la materialización de un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayuu¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.1.1.

¹⁰⁵ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.1.1.

¹⁰⁶ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.1.7.

¹⁰⁷ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.1.3.

¹⁰⁸ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.1.3. Luego, en el considerando 6.2.2., la Corte explicó la interdependencia de los derechos: “[p]or 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. (...)” Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.2.2.

¹⁰⁹ Sentencia T-302 de 2017, considerando 8.8.2.

62. Con el propósito de sistematizar la información, en esta sección se presenta una tabla respecto de cada uno de los derechos tutelados en relación con sus correspondientes objetivos constitucionales sustanciales mínimos. Luego, se mencionan los objetivos constitucionales adjetivos, cuyo debido cumplimiento es transversal respecto de las acciones que se diseñen y ejecuten para materializarlos, señalando su contenido y los indicadores propuestos en la sentencia.

63. *Derecho al agua.* Sobre el derecho al agua que tienen las y los niños Wayuu, la Sentencia T-302 de 2017 reiteró que:

“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.”¹¹⁰⁻¹¹¹

64. De conformidad con las consideraciones expuestas en la mencionada sentencia, la garantía del derecho al agua está asociada al objetivo mínimo constitucional sustantivo “*aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua*”.

Derecho al agua		
Objetivo constitucional mínimo	Dimensiones del OCM	Indicadores sugeridos en la Sentencia T-302 de 2017
Sustantivo. Aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua ¹¹²	La <i>disponibilidad</i> del agua, tanto para consumo humano como para fines agrícolas, supone un suministro continuo y suficiente. En ese sentido, la sentencia consideró que el despacho esporádico de carros cisterna, si bien es beneficioso, no puede ser considerado como una acción que garantice de manera efectiva la <i>disponibilidad</i> y, en consecuencia, no representa un cumplimiento suficiente ni adecuado de este objetivo mínimo constitucional.	Medir el número de niños Wayuu que obtienen un suministro continuo, igual o superior al estándar de 20 litros <i>per cápita</i> por día establecido por la Organización Mundial de la Salud. Establecer cuál es el suministro de agua que recibe cada niña y niño Wayuu en cada corregimiento y en cada comunidad del Departamento de La Guajira.
	La <i>accesibilidad física</i> supone que “la población debe contar con un alcance físico de los servicios e instalaciones del agua”. Ello implica que las fuentes de distribución de agua no se deben encontrar en lugares demasiado lejanos de las rancherías. De acuerdo con la sentencia, un recorrido de más de dos horas a pie para obtener agua constituye una barrera irrazonable y desproporcionada. Así, alcance satisfactorio de la accesibilidad física se relaciona estrechamente con el cuarto objetivo mínimo constitucional: “ <i>mejorar la movilidad de las comunidades Wayuu que residen en zonas rurales dispersas</i> ”. Ello por cuanto la falta de vías de acceso	Medir la distancia o el tiempo de recorrido entre una fuente de agua apta para consumo humano y la comunidad más lejana de su zona de cobertura. Medir la distancia o el tiempo de recorrido entre una fuente de agua para fines agrícolas y la comunidad más lejana de su zona de cobertura.

¹¹⁰ Sentencia T-188 de 2012.

¹¹¹ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.3.1.9.

¹¹² La Sentencia T-302 de 2017 mencionó, a manera de ejemplo, algunas acciones que podrían implementarse. En concreto, se refirió a: “la construcción de pozos profundos, la instalación de plantas desalinizadoras en las zonas costeras, la instalación de equipos para potabilizar el agua, la reparación de molinos y jagüeyes, la construcción de microacueductos y la distribución por carros cisterna, entre otras. El Gobierno Nacional, además, se encuentra implementando la política establecida en el Conpes 3810 de 2014 ‘Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural’. Sin embargo, las acciones previstas en el Plan de Acción y Seguimiento de este documento Conpes tienen un alto grado de generalidad y en su gran mayoría se agotan en iniciativas regulatorias, que si bien son importantes, no son suficientes para materializar el acceso al agua para los niños y niñas del pueblo Wayuu. Además, las acciones previstas en este Conpes tienen un alcance nacional y no individualizan comunidades o corregimientos de La Guajira.”

adecuadas constituye una barrera irrazonable y desproporcionada para que las y los niños Wayuu tengan garantizado el derecho.	
La <i>accesibilidad económica</i> se refiere a que los costos para acceder al agua no deben imponer barreras desproporcionadas e irrazonables a los miembros de las comunidades Wayuu.	
En esta dimensión, debe considerarse la capacidad adquisitiva que tienen las familias Wayuu de los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribe.	
La <i>calidad del agua</i> para consumo humano debe ser salubre, sin elementos químicos o residuos tóxicos; en otros términos, debe ser potable y susceptible de cumplir con los lineamientos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.	Usar el Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA) y fijar como una de las metas la disminución constante de ese índice en el Departamento de la Guajira.
Por lo anterior, no es adecuado pretender demostrar un avance en este OMC afirmando que las comunidades tienen a su disposición pozos o jagüeyes, si el agua que se obtiene de ahí no es apta para el consumo humano.	

65. En relación con el objetivo constitucional mínimo asociado a la garantía efectiva del derecho al agua, la sentencia hizo hincapié en la concurrencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Corpoguajira; asimismo, en la necesidad de un estudio para determinar el impacto de la actividad minera¹¹³.

66. *Derecho a la salud.* El derecho fundamental a la salud de las y los niños Wayuu tiene fundamento normativo en el artículo 44 de la Constitución, que señala de manera expresa: “[s]on derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social [...]”. Al respecto, la Sentencia T-302 de 2017 reiteró que la jurisprudencia constitucional “*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.*”¹¹⁴ “¹¹⁵ En la sentencia se concluyó la vulneración de este derecho debido a que: “[l]os 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”¹¹⁶.

67. Su garantía está asociada con el objetivo mínimo constitucional sustantivo “*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 Wayuu*” y proporciona criterios orientadores para la formulación de los IGED, como los que presentan a continuación:

Derecho a la Salud		
Objetivo constitucional mínimo	Dimensiones del OCM	Indicadores sugeridos en la Sentencia T-302 de 2017
Aumentar y mejorar las	La <i>disponibilidad</i> representa la posibilidad de que las y los niños Wayuu puedan acceder a puestos o centros de salud	Los indicadores deberán contemplar, por ejemplo: “el

¹¹³ Ib., considerando 9.4.1

¹¹⁴ Sentencias T-155 de 2014 y T-395 de 2015.

¹¹⁵ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.5.1.5.

¹¹⁶ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.5.3. Sobre este punto, es importante recordar que la jurisprudencia constitucional ha dicho que frente al derecho a la salud, la calidad e idoneidad profesional hacen parte de los elementos esenciales de este derecho. Esta se refiere puntualmente “a la necesidad de que la atención integral en salud sea apropiada desde el punto de vista médico y técnico, así como de alta calidad y con el personal idóneo y calificado que, entre otras, se adecue a las necesidades de los pacientes y/o usuarios” Sentencia T-170/19. Ver, además, las sentencias T-718/16; T-121/15; T-249/15 y C-313/14.

medidas en materia de atención a la salud ¹¹⁷	<p>que presten de manera continua servicios de salud. Ello, en concordancia con el principio de universalidad del derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución; así como, de lo dispuesto en el artículo 49 constitucional, según el cual “a todas las personas” les debe ser garantizado el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación social.</p> <p>De igual manera, esta dimensión del derecho a la salud debe atenderse en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1751 de 2015¹¹⁸, que consagra el deber de garantizar la disponibilidad de servicios en zonas marginadas y en concreto, señala que: “[e]n zonas dispersas, el Estado deberá adoptar medidas razonables y eficaces, progresivas y continuas, para garantizar opciones con el fin de que sus habitantes accedan oportunamente a los servicios de salud que requieran con necesidad.”¹¹⁹</p> <p>La aceptabilidad implica que los agentes del sistema de salud sean respetuosos de la cultura Wayuu, teniendo en cuenta “sus particularidades socioculturales y cosmovisión de la salud, permitiendo su participación en las decisiones de salud que le afecten...”, tal y como lo dispone el literal “b” del artículo 6º de la Ley 1751 de 2015.</p> <p>De manera que, las políticas públicas deben incluir un enfoque diferencial, lo que “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”¹²⁰. 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.”¹²¹</p> <p>Accesibilidad física, “los servicios de salud deben estar ‘al alcance geográfico de toda la población, en especial en los sectores más vulnerables y marginados (minorías étnicas, indígenas, personas con discapacidad, enfermos graves, personas mayores, entre otros)’”¹²² y ¹²³</p> <p>El alcance satisfactorio de la accesibilidad física se relaciona estrechamente con el cuarto objetivo mínimo constitucional, relativo a: “mejorar la movilidad de las comunidades Wayuu que residen en zonas rurales dispersas”. Ello por cuanto, en ocasiones, la falta de vías de acceso adecuadas constituyen una barrera irrazonable y desproporcionada para que las y los niños Wayuu tengan garantizado su derecho a la salud.</p>	<p>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.”</p>
--	--	--

¹¹⁷ La Sentencia T-302 de 2017 mencionó algunas acciones que podrían llevarse a cabo en relación con este objetivo mínimo constitucional. Al respecto, afirmó: “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.” Ver considerando 9.4.3.1.1. Además, se sugirió la aplicación el artículo 30 de la Ley 1438 de 2011 y que esté determinada por: la adopción, en 2 años, de un modelo especial de atención en salud; la organización y consolidación de la red prestadora de servicios de salud; el fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control por la Superintendencia Nacional de Salud e indicadores adoptados en el marco de la Sentencia T-760 de 2008 con enfoque diferencial.

¹¹⁸ Ley 1751 de 2015, “[p]or medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones” Sobre la constitucionalidad de la ley puede consultarse la Sentencia C-313 de 2014.

¹¹⁹ La relevancia del mandato legal consagrado en el artículo 24 de la Ley 1751 de 2015 se debe a que, tal y como lo indicó la Sentencia T-302 de 2017, “la población Wayuu 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 afecciones 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.” Ver considerando 6.5.1.6.

¹²⁰ Sentencia T-920 de 2011. 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.

¹²¹ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.5.1.9.

¹²² Sentencia C-313 de 2014.

¹²³ Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.5.1.3.

	Además, en los términos del literal “c” del artículo 6 de la Ley 1751 de 2015 se debe garantizar la asequibilidad económica, física y a la información.	
--	---	--

68. *Derecho a la alimentación*¹²⁴ y *seguridad alimentaria*¹²⁵. Las y los niños Wayuu tienen derecho a que el Estado les garantice su derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria¹²⁶. Ello también supone una protección a la mujer Wayuu gestante y lactante, con sustento en los siguientes artículos de la C.P:

“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.”¹²⁷

69. La garantía del derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria está asociada con el objetivo mínimo constitucional sustantivo “*mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria*”. La siguiente tabla menciona algunos de los elementos más relevantes de los mencionados derechos.

<i>Derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria</i>		
Objetivo constitucional mínimo	Dimensiones del OCM	Indicadores sugeridos en la Sentencia T-302 de 2017

¹²⁴ Sobre el derecho a la alimentación, la Sentencia T-302 de 2017 afirmó: “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’. 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.” Ver considerando 6.4.1.5.

¹²⁵ Se realizó seguimiento sobre el derecho a la alimentación y el derecho a la seguridad alimentaria como derechos autónomos, de los que se derivan obligaciones diferenciadas para las autoridades obligadas a cumplir las órdenes, pues si bien la Sentencia T-302 de 2017 en algunos considerandos se refirió a la seguridad alimentaria como una dimensión del derecho a la alimentación, en el considerando 6.4.1.9, lo definió como un derecho autónomo de las y los niños Wayuu, que “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 (...); la sentencia aclaró que: “la seguridad alimentaria de los niños y niñas del pueblo Wayuu debe ser garantizada por el Estado a través de las distintas políticas, tanto a nivel nacional como local. (...) 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 Wayuu, pues de nada sirve proveerles alimentos si éstos (sic) no son acordes con sus costumbres.” Y, por último, la sentencia dividió el segundo objetivo mínimo constitucional en, por un lado, el mejoramiento de la efectividad de los programas de atención alimentaria y, por otro, el aumento de la cobertura de los programas de seguridad alimentaria. Bajo ese entendido, se tiene que, con apoyo en los estándares ofrecidos por diferentes organismos, la Corte comprende este derecho así: el que tienen las personas a una alimentación sana, que cumpla con los estándares de nutrición adecuados; a ser protegidas del hambre; a un acceso sostenible permanente y libre a los alimentos; a que los Estados tomen medidas para que las generaciones futuras cuenten con los recursos naturales necesarios que garanticen una alimentación adecuada, lo cual, a su vez, supone su aceptabilidad cultural; la protección frente a la privación del acceso a los alimentos por particulares; el fortalecimiento del acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren el derecho; y la garantía de que cuando un individuo o población sea incapaz de autoabastecerse por sus propios medios por distintas razones, los Estados satisfarán o harán efectivo el derecho de forma directa.

¹²⁶ En el marco de este seguimiento, el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria, principalmente, en atención a las niñas y niños Wayuu, es un derecho de aplicación inmediata. Su ejercicio no depende del desarrollo legal o de regulaciones administrativas. Adicionalmente, se resalta que al tratarse de un grupo étnico, “[Los alimentos] deben 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”. Sentencia T-302 de 2017 considerando 6.4.1.4

¹²⁷ Sentencia T-302 de 2017.

Sustantivo. Mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria ¹²⁸	<p>La disponibilidad supone la posibilidad de que las personas cuenten con alimentos de manera regular en calidad y cantidad suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias¹²⁹. En consecuencia, le corresponde al Estado adoptar medidas para lograr progresivamente el acceso mínimo de alimentos esenciales suficientes y nutritivamente adecuados para las y los niños Wayuu.</p> <p>Para ello, entonces, tal y como lo señaló la Sentencia T-302 de 2017 se requiere la ampliación de la cobertura de los programas de alimentación dirigidos a los menores de edad Wayuu, así como de aquellos que prestan atención a las madres gestantes y lactantes.</p> <p>En la garantía de la disponibilidad, debe tenerse en cuenta la aceptabilidad cultural como un elemento al momento de diseñar y ejecutar políticas públicas tendientes a garantizar el derecho a la alimentación de las y los niños Wayuu.</p>	<p>Indicadores básicos de alimentación infantil.</p> <p>Recuperación alimentaria infantil: medir el número de niños con desnutrición que se recuperan luego de la intervención de la entidad estatal. Para la Corte, la meta ideal en este indicador es el 100%.</p> <p>Medir el número de beneficiarios y la proporción que estos representan frente a la población total de niñas y niños Wayuu (cobertura)</p> <p>Identificar el porcentaje de niños beneficiados por algún programa, porcentaje de corregimientos cubiertos y porcentaje de comunidades beneficiadas.</p> <p>Medir la satisfacción de las comunidades en relación con los programas de atención alimentaria (Aceptabilidad cultural).</p>
	<p>La accesibilidad física y económica se refiere a que las y los niños Wayuu, así como las madres gestantes y lactantes deben tener la posibilidad de acceder a alimentos sin barreras irrazonables y desproporcionadas.</p> <p>El alcance satisfactorio en la garantía de la accesibilidad física está estrechamente relacionado con el cuarto objetivo mínimo constitucional, relativo a: <i>“mejorar la movilidad de las comunidades Wayuu que residen en zonas rurales dispersas”</i>. Ello por cuanto, en ocasiones, la falta de vías de acceso adecuadas constituyen una barrera irrazonable y desproporcionada para que las y los niños Wayuu tengan garantizado su derecho a la salud.</p> <p>La Corte consideró que un recorrido de más de dos horas a pie para obtener atención alimentaria es una barrera irrazonable y desproporcionada.</p>	<p>Medir 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.</p>
Sustantivo. Aumentar la cobertura de los programas de seguridad alimentaria, relación con la soberanía y autonomía del pueblo afectado ¹³⁰	<p>La soberanía y autonomía alimentaria se refiere al deber que tiene el Estado de promover programas tendientes a generar la autosuficiencia del pueblo Wayuu y, en ese sentido, superar el asistencialismo. En ese sentido, el objetivo de las políticas públicas debe ser la autogeneración de fuentes de alimentación de manera autónoma.¹³¹</p> <p>Se debe tener en cuenta la aceptabilidad cultural.</p> <p>La realización del derecho a la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas implica la observancia de los principios a la participación, no discriminación, responsabilidad,</p>	<p>Identificar y aumentar las distribuciones geográficas de los programas de seguridad alimentaria, número de proyectos diseñados y ejecutados por el gobierno nacional y por los municipios.</p> <p>Medir el número de intervenciones que permiten a las comunidades volver a generar sus propias fuentes de</p>

¹²⁸ Al respecto, la Sentencia T-302 de 2017 indicó “[e]ntre 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 lineamientos y el diseño de programas compatibles con la cultura Wayuu 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.” Ver considerando 9.4.2.1.

¹²⁹ La Sentencia T-302 de 2017 se refirió a esta dimensión con base en la Observación General N° 12 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales de la ONU. Ver considerando 6.4.1.3.

¹³⁰ Entre las actividades que pueden llevarse a cabo, se cuentan por ejemplo: programas de generación de empleo y proyectos productivos adaptados a las distintas partes del territorio. Al respecto, también es relevante recordar las recomendaciones dadas por expertos: “(i) fortalecer los medios de vida de los Wayuu 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.” Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.4.2.6.

¹³¹ “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 tener en cuenta las prácticas e instituciones económicas que han permitido a esa etnia subsistir durante un largo tiempo y cuya interrupción amenaza la desaparición de la misma. Esto ocurre con los Wayuu, quienes debido a la presión de las sequías, los cierrres 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.” Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.1.8.

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." ¹³²	alimentación de manera autónoma. Medir la satisfacción de las comunidades en relación con los programas de seguridad alimentaria, con el propósito de verificar que las acciones tienen en cuenta la aceptabilidad cultural.
--	---

70. La Sentencia T-302 de 2017 resaltó el rol relevante que tiene el ICBF en la garantía del derecho a la alimentación de las y los niños Wayuu, por medio de sus programas. De igual manera, se refirió al papel del Ministerio de Educación¹³³, que, por medio del PAE, tiene la posibilidad de intervenir con sus acciones en la garantía efectiva de este derecho. En todo caso, esta Sala resalta que le corresponde al Gobierno nacional vincular a las autoridades adicionales correspondientes que tengan la facultad de incidir con sus acciones en la garantía del derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria.

71. *Objetivos mínimos constitucionales adjetivos.* Además de los objetivos mínimos constitucionales sustanciales asociados previamente a los derechos tutelados, la sentencia también estableció unos objetivos mínimos constitucionales que denominó adjetivos. Estos están "*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 transparencia 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 Wayuu.*"

72. Además de los cuatro (4) mencionados previamente, esta Sala concluyó que el cuarto objetivo mínimo constitucional, "mejorar la movilidad de las comunidades Wayuu que residen en zonas rurales dispersas", también será valorado de manera transversal a los sustantivos. Ello, bajo el entendido de que su materialización se requiere para garantizar la accesibilidad física de los derechos fundamentales protegidos al agua, la salud y la alimentación. Debido a ello, de manera reiterativa, la sentencia insistió en que un recorrido de más de dos (2) horas para gozar de manera efectiva de dichos derechos es irrazonable.

73. Con base en lo anterior, se concluye que se trata de objetivos que deben ser observados y cumplidos concurrentemente con los sustantivos. La siguiente tabla sintetiza sus aspectos más relevantes y menciona los indicadores sugeridos en la sentencia.

Objetivo mínimo constitucional adjetivo	Contenido	Indicadores sugeridos en la Sentencia T-302 de 2017
Cuarto objetivo. Mejorar la movilidad de las comunidades Wayuu que residen	Implica que las comunidades Wayuu puedan gozar, de manera efectiva, a su derecho a la libertad de locomoción. Ello constituye un " <i>presupuesto necesario para el ejercicio de otros derechos fundamentales.</i> "	"... longitud de la red terciaria en las distintas regiones del Departamento de La Guajira." ¹³⁵

¹³² Sentencia T-302 de 2017, considerando 6.4.1.9.

¹³³ *Ib.*, considerando 9.4.2.1.1

¹³⁵ Sentencia T-302 de 2017. Considerando 9.4.4.3.

en zonas rurales dispersas ¹³⁴		
Quinto objetivo. Mejorar la información disponible para la toma de decisiones ¹³⁶	Supone la consolidación de un sistema de información que contenga: (i) datos básicos de cada corregimiento con comunidades Wayuu, así como su caracterización con datos demográficos y sus necesidades insatisfechas ¹³⁷ ; y, (ii) la oferta institucional con su correspondiente asignación presupuestal ¹³⁸ .	La certificación de niveles de interoperabilidad ¹³⁹ 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. ¹⁴⁰
Sexto objetivo. Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios ¹⁴¹ y en la selección de contratistas ¹⁴²	i. Imparcialidad y transparencia en la asignación de beneficios. Implica que las decisiones de escogencia de los beneficiarios sean adoptadas con base en criterios públicos y constitucionalmente razonables ¹⁴³ . En consecuencia, “[p]ara 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.” ¹⁴⁴ ii. Imparcialidad y transparencia en la selección de contratistas.	“El porcentaje de acciones con criterios públicos y objetivos, publicados por cada entidad, comunicados a las comunidades y disponibles en wayunaiki.” ¹⁴⁵ “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

¹³⁴ La Sentencia T-302 de 2017 afirmó que entre las acciones para garantizar este derecho podrían adecuarse las “vías secundarias y terciarias, tarea que corresponde en principio a las entidades territoriales. (...)” Considerando 5.2.6. Además, solicitó al gobierno nacional determinar las vías priorizadas en la Guajira de acuerdo con el Copes 3857 de 2017 “y considere la posibilidad de modificar los criterios del modelo de priorización vial municipal establecidos en el Copes 3857 de 2016, con el fin de incluir dentro de la dimensión social de estos puntajes, un criterio de inseguridad alimentaria de la población.” Sentencia T-320 de 2017, Considerando 9.4.4.2.

¹³⁶ La Sentencia T-302 de 2017 mencionó las siguientes herramientas que pueden contribuir en mejorar la información necesaria para la toma de decisiones: “el proceso de microfocalización ya realizado en los municipios de Manaure, Maicao y Uniba, 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.” Considerando 9.4.5. Además, sugirió convocar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y tener en cuenta la evaluación de impacto de programas de alimentación por parte del Departamento Nacional de Planeación -DNP-.

¹³⁷ Ib., considerando 9.4.5.1.

¹³⁸ La Sentencia T-302 de 2017 precisó: “[l]o 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.” Considerando 9.4.5.1.

¹³⁹ Ib., considerando 9.4.5.3.

¹⁴⁰ Sentencia T-302 de 2017, considerando 9.4.5.3.

¹⁴¹ La Sentencia T-302 de 2017 refirió las siguientes acciones “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 Purposhon, visitada 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.” Considerando 9.4.6.1.2.

¹⁴² La Sentencia T-302 de 2017 sugirió “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.” Considerando 9.4.6.2.1. Para el cumplimiento de este objetivo se resaltó la necesidad de la concurrencia de Colombia compra eficiente. Ver considerando 9.4.6.2.4.

¹⁴³ Para lo cual, se debe reportar información sobre beneficiarias y beneficiarios desagregada por corregimientos y comunidades. Ver considerando 9.4.6.1.1.

¹⁴⁴ Sentencia T-302 de 2017, considerando 9.4.6.1.3.

¹⁴⁵ Sentencia T-302 de 2017, considerando 9.4.6.1.3.

		<i>servicios necesarios para la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta los derechos de los niños y niñas wayuu.</i> ¹⁴⁶
Séptimo objetivo. Garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales	Se requiere (i) acciones realistas presupuestalmente ¹⁴⁷ ; (ii) sostenibilidad a mediano y largo plazo (posibilidad de comprometer vigencias futuras) ¹⁴⁸ ; (iii) priorización de la superación del ECI en los presupuestos ¹⁴⁹ ; (iv) fluidez de recursos ¹⁵⁰ ; (v) formulación o actualización de proyectos tipo en el DNP ¹⁵¹ ; (vi) priorización de proyectos que busquen la superación del ECI, capacitación de autoridades Wayuu en la estructuración de proyectos de inversión ¹⁵² . Además, se debe garantizar la sostenibilidad fiscal, en los términos establecidos en el artículo 334 constitucional y explicado en detalle en el considerando 9.4.7.2. de la Sentencia T-302 de 2017	<i>"(...) aumento porcentual de recursos per cápita destinados a los niños y niñas del pueblo Wayuu, 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 Wayuu."</i> ¹⁵³
Octavo objetivo. Garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayuu	Bajo las siguientes condiciones: debe darse con los alaiila'yu o tios maternos ¹⁵⁴ y realización de consulta previa a que haya lugar, con revisión de criterios para el reconocimiento de autoridades tradicionales, sin que ello obstaculice acciones urgentes ¹⁵⁵ .	Incluir la aceptación de los nuevos criterios y lineamientos por parte de las distintas comunidades Wayuu.

74. En síntesis, las autoridades obligadas tienen el deber de reportar el impacto de sus acciones con base en IGED, debido a que dichos indicadores se valoran en la segunda etapa¹⁵⁶ que agotará esta Sala de Seguimiento al cumplimiento de las órdenes. En consecuencia, les corresponde formular una batería de IGED con los que medirán el impacto de las políticas públicas que diseñen para garantizar los derechos tutelados a las y los niños del pueblo Wayuu, en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia, la cual debe formularse teniendo en cuenta, al menos, (i) la función sustancial e instrumental que cumplen los indicadores; y, (ii) como criterios de idoneidad específicos el contenido de los derechos, el cual, como se expresó, está asociado a un mínimo constitucional sustantivo y al cumplimiento de todos los mínimos constitucionales adjetivos.

Parámetros transversales para la valoración de la garantía de derechos tutelados a la niñez Wayuu

75. En el marco de la valoración de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017 y de las que hayan sido dictadas posteriormente, esta Sala aplicará el principio de progresividad y prohibición de regresividad, como un parámetro transversal para la valoración de las políticas públicas que se implementen con el objetivo de garantizar el goce efectivo de los derechos de las y los niños del pueblo Wayuu, en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia. Además, analizará si las autoridades obligadas están cumpliendo sus obligaciones

¹⁴⁶ Sentencia T-302 de 2017, considerando 9.4.6.2.3.

¹⁴⁷ Ib., considerando 9.4.7.2.1. Ello implica tener en cuenta las proyecciones de gastos y apropiaciones

¹⁴⁸ Ib., considerando 9.4.7.2.2

¹⁴⁹ Ib., considerando 9.4.7.2.3

¹⁵⁰ Ib., considerando 9.4.7.2.4

¹⁵¹ Ib., considerando 9.4.7.3

¹⁵² Ib., considerando 9.4.7.4

¹⁵³ Sentencia T-302 de 2017, considerando 9.4.7.5.

¹⁵⁴ Ib., considerando 9.4.8.1

¹⁵⁵ Ib., considerando 9.4.8.2

¹⁵⁶ Verificar resultados reportados con base en IGED

constitucionales y legales con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. A continuación, se explica la forma en que se aplicarán los mencionados principios en el marco de las valoraciones que realizará esta Sala.

76. Principio de progresividad y prohibición de regresividad. Las políticas públicas diseñadas y ejecutadas para garantizar los derechos de la niñez Wayuu deben ser progresivas. Ello implica que las autoridades estatales obligadas *“deben decidir en democracia cómo y cuándo se materializarán por completo las prestaciones inherentes al derecho constitucional”*¹⁵⁷. Frente a este principio, la Corte ha dicho lo siguiente:

“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. (...)”

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”*¹⁵⁸. (...)”

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 las cuales es posible justificar una regresión^{159, 160}.

77. En ese sentido, el principio de progresividad es un parámetro constitucional que deben observar las autoridades del Estado, del que se derivan obligaciones concretas en el marco del diseño y ejecución de las políticas públicas:

Principio de progresividad en la garantía de derechos	Obligaciones que se derivan del principio de progresividad en el diseño y ejecución de las políticas públicas
La garantía de los derechos no debe mantenerse <i>“perpetuamente en estado de indefinición”</i> ¹⁶¹ . Al respecto, la jurisprudencia ha afirmado que: <i>“la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal”</i> ¹⁶² .	Diseñar un plan escrito ¹⁶³ , que <i>“recoja de forma sistémica todos los compromisos institucionales para garantizar los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayuu.”</i> ¹⁶⁴ El plan debe estar escrito, ser público y transmitido oralmente a la población Wayuu ¹⁶⁵ , que tenga en cuenta un enfoque diferencial o de diversidad cultural. Identificar, de manera concreta y directa, metas relativas al goce efectivo de los derechos tutelados y, en consecuencia, de los objetivos mínimos constitucionales ¹⁶⁶ .

¹⁵⁷ Sentencia T-302 de 2017, considerando 8.1.3.

¹⁵⁸ Sentencia T-235 de 2011.

¹⁵⁹ Sentencia C-931 de 2004. 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.”*

¹⁶⁰ Sentencia T-302 de 2017, considerandos 8.1.6 a 8.1.8.

¹⁶¹ Sentencia T-302 de 2017, considerando 8.1.6.

¹⁶² Sentencia C-493 de 2015, considerando reiterado en la Sentencia T-302 de 2017.

¹⁶³ La Sentencia T-302 de 2017 señaló la falta de un plan de parte de las autoridades territoriales. Ver considerando 8.2.

¹⁶⁴ Sentencia T-302 de 2017, considerando 8.2.1.

¹⁶⁵ Al respecto, la Sentencia T-302 de 2017 señaló: *“que los planes, además de estar escritos, deben ser siempre traducidos al wayunaiki y deben ser transmitidos oralmente a la población Wayuu del Departamento de La Guajira. (...) 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 Wayuu.”* Sentencia T-302 de 2017, considerando 8.3.

¹⁶⁶ La Sentencia T-302 de 2017 señaló que una de las consecuencias del principio de progresividad en la garantía de las facetas prestacionales de los derechos es la potestad que tiene el juez constitucional de intervenir *“en los casos en que no*

	Indicar las acciones que debe realizar cada entidad. Al respecto, la Sentencia T-302 de 2017 señaló que: <i>"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 Wayuu. El plan puede estar contenido en uno o más documentos, de distintas categorías. (...)"</i> ¹⁶⁷ Establecer soluciones estructurales, no coyunturales ¹⁶⁸ , que permitan un avance sostenible en la garantía del goce efectivo de derechos. En todo caso, se aclara que el cumplimiento de esta obligación no supone una limitación para que las autoridades del gobierno nacional, las territoriales o las autoridades indígenas diseñen e implementen acciones de corto plazo que respondan de manera inmediata al goce efectivo de los derechos de las y los niños Wayuu. Establecer cronogramas para la ejecución de las políticas públicas ¹⁶⁹ . Señalar la apropiación presupuestal y la destinación de recursos utilizados para su ejecución.
La adopción de políticas públicas debe reflejar avances en la participación de las comunidades indígenas y en el diálogo genuino.	De esa manera, se garantiza la efectividad del objetivo mínimo constitucional n.º 8: garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayuu. ¹⁷⁰

78. De conformidad con lo establecido en la sentencia, en aquellos casos en los que se advierta una trasgresión de la prohibición de regresividad, se aplicará un juicio estricto de proporcionalidad¹⁷¹, teniendo en cuenta la afectación que dichas medidas generan respecto de sujetos de especial protección constitucional reforzada.¹⁷²

Paso 1 Identificación de medidas regresivas	Paso 2 Realización del juicio estricto de proporcionalidad, en el que se analiza, si	Paso 3 Verificación de la deliberación democrática
Recortan o limitan el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho ¹⁷³ .	La finalidad es imperativa constitucionalmente La medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad	Las medidas regresivas deben adoptarse en el marco de una deliberación democrática suficiente ¹⁷⁴ , con las comunidades Wayuu, en el marco de un diálogo genuino. <i>"Esto supone, ante todo, ser sensible a los retos y desafíos que impone todo diálogo multicultural en el que se encuentran palabras, lenguas y culturas."</i> ¹⁷⁵
Aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho	La medida es necesaria para alcanzar la finalidad propuesta. Esto supone el análisis de las distintas alternativas	
Disminuyen o desvían sensiblemente los recursos destinados a la satisfacción del derecho ¹⁷⁶ .	No se afecta el contenido mínimo no disponible del derecho El beneficio que se alcanza es claramente superior al costo que aparea	

79. *Principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.* La Sentencia T-302 de 2017 señaló que la *"falta de coordinación entre las diferentes entidades a nivel nacional y territorial"* es una de las deficiencias que afectan el objetivo principal de garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales

existe una política, ésta no se encuentra orientada al goce efectivo de los derechos, no ha contado con espacios de participación, o simplemente ha quedado en el papel y no ha producido cambios en el terreno." Al respecto, también puede consultarse el considerando 8.5. que se refirió a la importancia de que el plan o los planes se orienten a garantizar el goce efectivo de los derechos.

¹⁶⁷ Ib., considerando 8.2.4.

¹⁶⁸ Ib., considerando 8.2.5.

¹⁶⁹ Ib., considerando 8.4.

¹⁷⁰ Ib., considerando 8.8.

¹⁷¹ Ib., considerando 8.1.14.

¹⁷² Ib., considerando 8.1.13.

¹⁷³ La Sentencia T-302 de 2017 mencionó el siguiente ejemplo: disminuir el número de proyectos aprobados o el número de beneficiarios de un determinado programa.

¹⁷⁴ "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." Ib., considerando 8.1.12.

¹⁷⁵ Sentencia T-302 de 2017, considerando 8.1.12.

¹⁷⁶ La Sentencia T-302 de 2017 mencionó el siguiente ejemplo: disminuir el número de proyectos aprobados o el número de beneficiarios de un determinado programa.

de las y los niños Wayuu. En este sentido, esa ausencia fue uno de los fundamentos de la declaratoria del ECI.¹⁷⁷ Al respecto, se afirmó:

“[l]a situación de hambre en La Guajira tiene múltiples causas externas (...) así como **causas atribuibles a 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 es causada parcialmente por fallas institucionales de tres niveles de gobierno: el nacional, el territorial y el étnico.**”¹⁷⁸ (Resaltado fuera del texto original)

80. Además, la sentencia indicó, de manera expresa, la necesidad de que exista un plan de acción de parte del Gobierno nacional, de las entidades territoriales y étnicas que tengan el objetivo común de garantizar el goce efectivo de los derechos de la niñez Wayuu.¹⁷⁹ Ello, después de evidenciar lo siguiente. Primero, “[n]o hay un documento que recoja de forma sistémica todos los compromisos institucionales para garantizar los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayuu.” Segundo, “las políticas públicas, en este caso, en algunos aspectos cuentan con un plan, mientras que en otros no.” Tercero, señaló la relevancia de 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 Wayuu”. Cuarto, no se evidenció la existencia de planes por parte del departamento de La Guajira, los municipios ni las autoridades Wayuu; en razón de ello resaltó: “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.”¹⁸⁰

81. De manera que, la superación de las fallas institucionales que dieron lugar a la declaratoria del ECI requiere de una estricta aplicación de lo dispuesto en inciso 2º del artículo 209¹⁸¹ y en el inciso 2º del artículo 288¹⁸² de la Constitución. De igual manera, de lo consagrado en de la Constitución Política; y, de lo indicado en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011¹⁸³ que define los principios rectores del ejercicio de competencias. Teniendo en cuenta las

¹⁷⁷ Por ello, con el propósito de procurar la articulación y coordinación entre las autoridades a nivel nacional y local ordenó la creación del Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Sobre el particular, se expresó: “[u]no de los problemas reiterados y evidenciado (sic) a lo largo de la revisión de las pruebas aportadas al proceso, fue la falta de articulación y coordinación 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 encaminadas a superar la crisis.” Considerando 9.2.2.

¹⁷⁸ Considerando 9.1.2.

¹⁷⁹ Considerando 8.2. Respecto de la responsabilidad de las autoridades étnicas en la garantía de derechos, la Sentencia T-302 de 2017 expresó: “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 Wayuu.” Sentencia T-302 de 2017, considerando 8.2.8.

¹⁸⁰ Sentencia T-302 de 2017, considerando 8.2.7.

¹⁸¹ De acuerdo con el cual: “[l]as autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.”

¹⁸² Según el cual: “[l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

¹⁸³ Ley 1454 de 2011, “[p]or la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.” Esta ley fue modificada por la Ley 1962 de 2019, “[p]or la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.” El artículo 27 establece: “Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes: || 1. **Coordinación.** La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política. || 2. **Concurrencia.** La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía. || 3. **Subsidiariedad.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.”

consideraciones de la sentencia y el marco normativo que acaba de mencionarse, es imprescindible para la superación del ECI que las autoridades obligadas del nivel central, territorial y étnico asuman sus obligaciones guiadas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad¹⁸⁴. Ello, supone, por lo menos, lo siguiente.

(i) En primer lugar, se espera que la coordinación entre la nación, las entidades territoriales y las autoridades indígenas evite la multiplicidad de acciones *idénticas o similares* tendientes a lograr el mismo objetivo constitucional, pero que estén a cargo de diferentes responsables. De manera que, en virtud del principio de concurrencia y coordinación, en el marco del diseño de las políticas públicas, se deben tener en cuenta todas las instituciones que puedan actuar en el marco de sus competencias constitucionales y legales en la ejecución de las acciones a implementar. Se aclara que lo anterior no implica un aval para desarrollar acciones insuficientes ni para eludir responsabilidades, sino que busca evitar que los esfuerzos estatales para lograr un mismo fin estén desarticulados o conlleven a la duplicidad de esfuerzos estatales.

(ii) En segundo lugar, dado que la garantía de los derechos de la niñez Wayuu involucra a diferentes entidades de nivel nacional, cada una de las cuales maneja sus propias ofertas y programas, se requiere la adopción de políticas públicas que integren las acciones que se realizan con el propósito de cumplir los objetivos mínimos constitucionales.

(iii) En tercer lugar, se debe garantizar que existan acciones de parte de las entidades nacionales para lograr que las entidades territoriales tengan la capacidad técnica, operativa y presupuestal de cumplir con sus responsabilidades. En ese sentido, se requiere la prestación de acompañamientos técnicos de parte del sector central, que deben ser *ajustados* a las necesidades propias de las autoridades territoriales responsables de cumplir las órdenes de la sentencia.¹⁸⁵ Desde ya se advierte, que dichos acompañamientos deben ser diseñados y ejecutados con el correspondiente enfoque diferencial, teniendo en cuenta que se trata de la garantía de derechos de la niñez Wayuu. Y, en consecuencia, no es viable imponer *“nuevas y mayores responsabilidades en las entidades territoriales, sin que se hayan realizado las actuaciones correlativas para garantizar que cuentan con la capacidad necesaria para asumirlas.”*¹⁸⁶

(iv) En cuarto lugar, una vez se advierta que las autoridades territoriales e indígenas cuentan con la capacidad técnica, operativa y presupuestal suficiente para responder y atender de manera idónea, eficaz y oportuna los derechos protegidos a la niñez Wayuu, estas deben cumplir sus responsabilidades constitucionales y legales. Ello por cuanto los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad no suponen ni avalan una gestión negligente ni tampoco acepta la elusión o desatención de sus responsabilidades.

¹⁸⁴ En el seguimiento a las órdenes estructurales de la Sentencia T-025 de 2004, el A-373 de 2016 reiteró lo expresado en el Auto 383 de 2010, que fijó “como condición de posibilidad para tal superación [del ECI], la necesidad de resolver los problemas de coordinación a través de la adecuada aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial; y el mejoramiento tanto del compromiso presupuestal y de la capacidad técnica de las entidades territoriales, así como de la articulación institucional.”

¹⁸⁵ Una consideración en un sentido similar fue realizada en el Auto 373 de 2016, en el que se afirmó: “ (...) esta Sala Especial quiere poner de presente la importancia de replantear los esquemas de coordinación en aquellos municipios que no tienen la capacidad para cumplir con los presupuestos de normalidad que tales esquemas exigen y que, no obstante, están enfrentando situaciones críticas de desplazamiento forzado que no están logrando ser atendidas como resultado del énfasis puesto por el Gobierno Nacional en la adopción de este tipo de mecanismos. Así ocurre, por ejemplo, con las crisis recurrentes que se presentan en determinadas entidades territoriales, con muy poca capacidad de respuesta y en las que, a pesar del conocimiento que las autoridades nacionales tienen al respecto, estas últimas se abstienen de actuar argumentando la necesidad de que las entidades territoriales implementen los esquemas ordinarios de coordinación. Con esta práctica la el nivel nacional termina invisibilizando las particularidades y dificultades que enfrentan determinadas entidades territoriales.”

¹⁸⁶ Auto 373 de 2016.

82. Por último, una actuación estatal fundada en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad implica el conocimiento del contexto geográfico y climático en el cual se van a implementar las políticas públicas. De esa manera, se espera que la intervención de autoridades nacionales, territoriales e indígenas garantice el diseño de acciones que respondan, cuando menos, a la alta dispersión demográfica, los cambios climáticos y las dificultades de acceso a las comunidades. Al respecto, se reitera lo expresado en la Sentencia T-302 de 2017:

“[l]a 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.”¹⁸⁷

Criterios para valorar la existencia de un estado de cosas compatible con la Constitución

83. La orden décima de la Sentencia T-302 de 2017 estableció los umbrales de superación del ECI, con base en los siguientes indicadores de desnutrición infantil en el Departamento de La Guajira:

1. La tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años para el debe alcanzar la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o el promedio del país.
2. La prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años debe alcanzar la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional o el promedio del país.
3. La prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años debe alcanzar la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o el promedio del país.
4. La prevalencia de desnutrición aguda debe alcanzar la meta establecida en el marco del mecanismo especial de seguimiento que se pondrá en marcha de acuerdo con el punto resolutive cuarto de esta sentencia, o el promedio del país.

84. Así, le corresponde a esta Sala aplicar lo ordenado en dicho numeral. Ello implica que al analizar la superación del ECI se emitan pronunciamientos tendientes a “establecer si las causas que motivaron la declaratoria del ECI fueron superadas o si aún persisten frente al goce material y sustancial de los derechos fundamentales (...).”¹⁸⁸ En tal virtud, se valorará, al menos, que (i) las y los niños Wayuu no enfrenten mayores situaciones de riesgo que el resto de niñas y niños del país; (ii) una vez advertidas situaciones de desnutrición, el Estado actúe de manera eficaz y como lo hace en otras zonas del territorio colombiano para atender esa situación de extrema vulnerabilidad; y (iii) que el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas a corto, mediano y largo plazo hayan generado las condiciones de sostenibilidad en la garantía del GED, al menos, como se reporta en el resto del país.

¹⁸⁷ Por ejemplo, según la Asociación de Autoridades Tradicionales Wayuu del Clan Ipuamu de la Zona de Imauri, “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 Ayatajirawa, 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.

¹⁸⁸ Auto 373 de 2016.

D. Parámetros jurisprudenciales para la remisión de informes del Gobierno y de los órganos de control

85. Teniendo en cuenta que le corresponde a las autoridades obligadas demostrar el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-302 de 2017 y de las posteriores que se han proferido en el marco del seguimiento, en este acápite la Sala establece las siguientes pautas del contenido de los informes que presenten las entidades responsables del cumplimiento¹⁸⁹. Lo anterior, teniendo en cuenta que su principal objetivo es otorgar insumos para que el juez constitucional pueda valorar con datos actuales el goce efectivo de los derechos de las y los niñas del pueblo Wayuu, en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia. Al respecto, se reitera lo expresado en el Auto 156 de 2020, que señaló:

“el Gobierno Nacional debe definir el contenido de sus reportes a la luz de los criterios y parámetros establecidos por esta Corporación para examinar el avance hacia un estado de cosas acorde al orden constitucional y para determinar cuándo se encuentran superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional.”¹⁹⁰

86. Teniendo en cuenta lo anterior, *“para este proceso de seguimiento es fundamental garantizar la correspondencia entre los parámetros que guían la valoración y el contenido de la información aportada por los intervinientes.”*¹⁹¹ En consecuencia, los informes remitidos deben cumplir, al menos, los siguientes parámetros:

(i) Primero, el objetivo de los informes es presentar las acciones y sus resultados, mediante un análisis relacional que dé cuenta de la incidencia de estas en la materialización de los derechos con base en IGED. En esa medida, la responsabilidad de la consolidación de los datos y de la información debe centralizarse en una entidad.

(ii) Segundo, deben *“[d]ar cuenta de la coherencia interna en los procesos de planificación y reporte de cada una de las instituciones competentes, esto es, la correspondencia entre sus objetivos, las acciones desplegadas y los resultados alcanzados en el periodo correspondiente. De igual manera, de la coherencia externa dada por el análisis integrado y comparado de los objetivos, las acciones y los resultados reportados por cada una de las instituciones, así como la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y consistencia de la gestión estatal, en su conjunto”*^{192, 193}

(iii) Tercero, los reportes deben permitir valorar el cumplimiento del principio de progresividad y de la prohibición de no regresividad. En consecuencia, es necesario que incluyan un análisis evolutivo en el tiempo de los indicadores; de tal manera que sea posible establecer una trazabilidad de la información aportada para determinar el impacto de las acciones implementadas (avances, rezagos o retrocesos), que corresponde a la etapa 3 del proceso de valoración que llevará a cabo esta Sala.

(iv) Cuarto, la información debe ser presentada de manera clara, precisa y ordenada, es decir, debe permitir la identificación del universo de titulares del

¹⁸⁹ Con el propósito de establecer estos parámetros, la Sala tuvo como fundamento las consideraciones de los autos 156 de 2020 y 895 de 2022.

¹⁹⁰ Auto 156 de 2020, considerando 29.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² Este enfoque complementario e inescindible debe efectuarse en clave del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la superación de los bloqueos institucionales y las prácticas inconstitucionales; y el cumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación.

¹⁹³ Auto 327 de 2020.

derecho, desagregando su edad y ubicación geográfica en relación con las personas a quienes se les garantizó el derecho en el periodo de reporte y las fuentes de información utilizadas. *“En consecuencia, la referencia a acciones generales o que conduzcan a error en la valoración de la información se tendrá como indicio de incumplimiento.”*¹⁹⁴

(v) Quinto, se debe brindar información tanto de la utilidad y pertinencia de los métodos de acumulación¹⁹⁵ empleados, como de sus limitaciones, incluidas las restricciones asociadas a las fuentes de información.

(vi) Y, por último, dado el carácter dialógico que también tiene este seguimiento, los reportes deben reflejar el intercambio entre los organismos de control del Estado, las y los acompañantes permanentes del proceso y las comunidades Wayuu. Así, los informes deben referirse a las observaciones allegadas por las y los demás actores del proceso.¹⁹⁶

87. Teniendo en cuenta estos seis (6) parámetros, la Sala pondrá este auto en conocimiento de los órganos de control y de las y los acompañantes permanentes con el propósito de solicitarles que sus informes se refieran *necesariamente* a la información presentada por el Gobierno, sin perjuicio de que incluyan información adicional.

88. Con base en las consideraciones expuestas en las secciones “C” - Metodología del seguimiento al cumplimiento la Sentencia T-302 de 2017- y “D” -Parámetros jurisprudenciales para la remisión de informes del Gobierno y de los órganos de control-, la Sala ordenará a las autoridades obligadas la formulación de una batería de IGED, que debe ser adoptada en el marco de un proceso participativo y dialógico, con los órganos de control y los acompañantes permanentes en el seguimiento al cumplimiento de las órdenes. El cual, deberá socializarse con las comunidades indígenas Wayuu de los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia¹⁹⁷. Además, de la batería de indicadores se debe anexar un documento que dé cuenta de la manera cómo los organismos de control y los acompañantes permanentes apoyaron su proceso de elaboración.

89. Al respecto, se advertirá que los IGED deben formularse teniendo en cuenta los criterios de idoneidad relativos a las funciones sustancial e instrumental, así como a la idoneidad específica teniendo en cuenta el contenido mínimo de los derechos tutelados de las y los niños del pueblo Wayuu, en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia. Además, se ordenará que, en lo sucesivo, los informes sean remitidos con base en las consideraciones expuestas en la presente providencia.

90. La Sala advierte que el cumplimiento de las órdenes de esta providencia no implica, de manera alguna, que se paralicen o se detengan las otras acciones

¹⁹⁴ Auto 156 de 2020.

¹⁹⁵ El tipo de acumulación se refiere a la forma en la que se calculan los avances del indicador (Departamento Nacional de Planeación. Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas Bogotá, 2014.). Para ello existen diferentes metodologías; sin embargo, en este pronunciamiento la Sala se referirá únicamente a las que se han utilizado en el marco del proceso de seguimiento. Esto es: (i) la acumulación de eventos, y (ii) la estimación estadística con base en un muestreo representativo (De acuerdo con la División de Estudios Internacionales Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Región Centro (2014), existe la posibilidad de una categoría adicional para la medición con base en estándares (*standard based measurement*), sobre la cual no se profundizará, considerando las metodologías empleadas en el proceso de medición de indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada.).

¹⁹⁶ Auto 156 de 2020.

¹⁹⁷ Teniendo en cuenta algunas conceptualizaciones contenidas en la Sentencia SU-123 de 2018, se recuerda que las manifestaciones del principio de participación tienen funciones múltiples. Por un lado, se encuentra la socialización, que se basa en informar a los ciudadanos sobre algún aspecto en particular y, por otro lado, se encuentra la deliberación y el diálogo para la concertación de una medida. Para el presente caso, no basta con la formulación técnica del IGED, la misma debe ser informada a las comunidades indígenas Wayuu de los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia.

que deben estar ejecutándose por parte de las autoridades obligadas, tendientes a cumplir las órdenes proferidas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la niñez Wayuu, en los municipios de Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia. De igual manera, en el entretanto que se construye la batería de indicadores, esta Sala continuará adelantando las acciones de seguimiento y valoración que considere necesarias y pertinentes.

E. Síntesis de la decisión

91. En el presente auto, la Sala de Seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-302 de 2017, en la sección A, fijó el alcance de sus órdenes. Luego, en la sección B, estableció el rol del juez constitucional, para lo cual se caracterizaron dos funciones: (i) encauzar las acciones de las autoridades obligadas cuando se evidencien fallas en el avance al cumplimiento de las órdenes; y, (ii) valorar si las políticas públicas inciden en el goce efectivo de los derechos protegidos a la niñez Wayuu y en la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria del ECI. Después, en la sección C, describió la metodología del seguimiento y los criterios orientadores para que las autoridades obligadas diseñen una batería de IGED. Por último, en la sección D, indicó parámetros jurisprudenciales para la remisión de informes del Gobierno y de los órganos de control y de las y los acompañantes permanentes (sección D).

92. Con base en las consideraciones desarrolladas, se resolvió (i) adoptar la metodología expuesta en esta providencia; (ii) ordenar a las entidades responsables del cumplimiento de los objetivos mínimos constitucionales, que en el marco de sus competencias y en un proceso dialógico con los organismos de control y los acompañantes permanentes, formulen una batería de (IGED); (iii) disponer que en lo sucesivo, las entidades responsables, a los órganos de control y las y los acompañantes permanentes que, en lo sucesivo, remitan los informes con base en los parámetros establecidos en el considerando 86.

93. En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017,

RESUELVE:

Primero. ACOGER la metodología de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-302 de 2017 y de los autos posteriores, en los términos expuestos en la sección “C” de la presente providencia. Lo anterior, sin perjuicio de que la misma sea ajustada o modificada de acuerdo con las necesidades que se vayan presentando en el marco de las respectivas valoraciones.

Segundo. ORDENAR 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 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 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, como entidades responsables del cumplimiento de los objetivos mínimos constitucionales que estableció la sentencia T-302 de 2017 (acceso, disponibilidad, calidad y aceptabilidad, respectivamente), que en el marco de sus competencias, formulen una batería

de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED), atendiendo a los considerandos 63 a 74 de la presente providencia y la remitan a esta corporación dentro de un término de cinco (5) meses contados a partir de la notificación de esta providencia. El cumplimiento de esta orden debe darse, al menos, con la debida participación de los órganos de control y los acompañantes permanentes al seguimiento del cumplimiento. En consecuencia, para demostrar su debido cumplimiento se debe anexar un documento que dé cuenta de la manera cómo los organismos de control y los acompañantes permanentes apoyaron su proceso de elaboración.

Tercero. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que acompañen de manera activa la formulación de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.

Cuarto. ORDENAR a las entidades responsables del cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-302 de 2017 que, en lo sucesivo, remitan los informes con base en los parámetros establecidos en el considerando 86.

Quinto. Proceda la Secretaría General de esta corporación a librar las comunicaciones correspondientes, adjuntando copia de este proveído.

Notifíquese y cúmplase

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General