



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C



CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Acción de tutela

Radicación: 25000-23-15-000-2020-01964-01

Accionante: Procuraduría General de la Nación

Accionados: Presidencia de la República; Nación – Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, RROM y Minorías; Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD); y Unidad Nacional de Protección (UNP)

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide las impugnaciones presentadas, respectivamente, por la Presidencia de la República, la Nación – Ministerio del Interior y el departamento del Amazonas contra el fallo de tutela del 2 de junio de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D.

I. ANTECEDENTES¹

1. Solicitud de tutela y pretensiones

Richard Moreno Rodríguez – en calidad de procurador delegado para asuntos étnicos, dependencia de la Procuraduría General de la Nación, y actuando como agente oficioso de los pueblos indígenas; las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como del pueblo Rrom – solicitó el amparo de los derechos a: la vida, la salud, la igualdad, la integridad, la dignidad humana, la no discriminación, la diversidad étnica y cultural, la supervivencia de sus pueblos, los fundamentales de los menores y la tercera edad y al mínimo vital, de los que son titulares sus agenciados.

¹ Los archivos electrónicos que contienen los documentos que hacen parte del expediente contentivo del presente proceso están cargados en la Sede Judicial para la Gestión Judicial (SAMAJ) en una misma carpeta, que se identifica con certificado 5BA077703F5C2BA7 BF0843768D5F159A 50264D53914A4280 24C5EA37A89BC75D.



Tales garantías las consideró vulneradas por las entidades accionadas con ocasión de los efectos que esas comunidades han experimentado con motivo de la pandemia.

En su escrito introductorio el citado agente oficioso presentó las siguientes solicitudes:

“Segunda: Ordenar a la Presidencia de la República, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y al Ministerio del Interior, para que se suministre inmediatamente y en coordinación con las organizaciones étnicas, las Atenciones Humanitarias de Emergencia – Alimentarias, el suministro de agua potable y abastecimiento de productos esenciales para la contención del contagio a los miembros de los Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palanqueras y al Pueblo Rrom que estén registradas en el Ministerio del Interior mediante sus organizaciones, que no hayan recibido las ayudas y otras que aun no estando registradas necesiten dicha atención, mientras dure la declaratoria del aislamiento obligatorio en todo el territorio nacional con el fin de garantizar los medidas de higiene.

“Tercera. Ordenar a la Unidad Nacional de Protección, la adopción de medidas inmediatas conducentes [a] asegurar la vida e integridad de las autoridades y líderes étnicos en los territorios, fortaleciendo los esquemas de protección colectiva a través de la Guardia Indígena y Guardia Cimarrona. De igual forma crear un mecanismo para reubicar o dar traslado a cualquier autoridad étnica que esté en riesgo, bajo condiciones de celeridad oportuna y bioseguridad.

“Cuarta. Ordenar a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior, la toma de acciones inmediatas dirigidas a contener el devastador contagio del COVID 19 en los pueblos étnicos de frontera, así como medidas inmediatas y excepcionales de atención e implementos de bioseguridad, para proteger a estos pueblos y comunidades étnicas especialmente expuestas y vulnerables.

“Quinta. Ordenar a la Presidencia de la República y al Ministerio del Interior que de manera urgente, coordinada y articulada con las gobernaciones y alcaldías, diseñe y ejecute un plan de contingencia que establezca las medidas necesarias para disponer los recursos económicos, humanos y físicos que permitan, por una parte, garantizar la cobertura, calidad y acceso a la prestación de los servicios de salud a los integrantes de los pueblos étnicos, a fin de mitigar los efectos de la pandemia COVID-19”².

2. Argumentos de la solicitud de tutela

A fin de respaldar sus peticiones, la accionante expuso los siguientes fundamentos:

2.1. Advirtió su legitimación por activa a partir de las funciones de la Procuraduría Delegada a su cargo³, en especial, la de interponer acciones constitucionales para salvaguardar el ordenamiento jurídico y los derechos de las minorías étnicas.

² Ver, pp. 12 y 13 del escrito del archivo electrónico que contiene el escrito de solicitud de tutela.

³ Ver, Resolución n.º 254 del 8 de junio de 2017, “Por la cual se modifica el artículo 1 de la Resolución 017 de 2000, se dejan sin efecto otras disposiciones contenidas en ésta [sic], y se asignan funciones a dependencias al interior de la Procuraduría General de la Nación”.



2.2. Aseveró que ha hecho seguimiento a la entrega de las asistencias humanitarias a los grupos étnicos, creadas para enfrentar la crisis originada por la pandemia. A este respecto, señaló que es necesario adoptar medidas especiales para las entregas en los territorios alejados. Para ello, el 8 de abril de 2020 envió, junto con la Defensoría del Pueblo, un oficio al Ministerio del Interior en el que solicitó que las ayudas lleguen directamente a las comunidades. Sin embargo, acusó que no obtuvo respuesta alguna. En concreto, denunció que un ochenta por ciento (80%) de los territorios étnicos no ha recibido las ayudas en cita, los mercados ni los kits de bioseguridad requeridos.

2.3. Refirió que durante el tiempo de emergencia social se ha incrementado el asesinato de líderes y autoridades étnicas. En su concepto, la seguridad brindada por la UNP ha sido deficitaria, inoportuna, insuficiente e ineficaz, pues son numerosos los asesinatos de autoridades, comuneros y líderes de los pueblos étnicos en el Cauca, Nariño, Putumayo, Guajira y Chocó, entre otros departamentos.

2.4. Afirmó que los indígenas del Amazonas presentan el mayor índice de contagio en el país y no cuentan con el sistema de salud apropiado. Al respecto, indicó que los primeros en recibir atención deben ser los más vulnerables. Además, señaló que llegar de último a quienes más lo necesitan es una distorsión de la gestión pública.

2.5. Trajo las cifras del Departamento Nacional de Estadística (DANE) sobre la cantidad de habitantes reconocidos como población indígena, afrocolombiana, raizal y palenquera. En particular, advirtió que esa población se encuentra en situación de pobreza multidimensional y en riesgo de contagio y muerte masiva por el Covid-19.

2.6. Finalmente, anexó un listado de solicitudes que ha radicado ante las autoridades accionadas e indicó que, con su falta de contestación, se ha vulnerado su derecho fundamental de petición.

3. Trámite de tutela e intervenciones

3.1. El despacho sustanciador de primera instancia admitió la solicitud de amparo por medio del auto⁴ proferido el 20 de mayo de 2020. Igualmente, vinculó a la presente acción al Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por último, efectuó los requerimientos que se relacionan a continuación:

“1°. Oficiar a la Presidencia de la República de Colombia[;] Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías[;] Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres[;] Unidad Nacional de Protección – UNP[;] y Departamento Nacional de Planeación (DNP), para que en el término máximo de dos (2) días, contados a partir de la fecha de recibo de la correspondiente solicitud remitan con destino a estas diligencias:

⁴ Ver, archivo con certificado C32F6084AB421D41 F8E4712EC965F9F8 C84246A47274A733 434BFFE3BE25CFB9.



“1. Un informe **detallado** sobre los **hechos y pretensiones** descritos en la presente acción.

“2. Así mismo, de manera puntual deberán informar sobre lo manifestado por el accionante en el escrito de tutela en los siguientes términos:

*‘Fue así como el 08 de abril de 2020 se envió un oficio conjunto a la Ministra [sic] del Interior, solicitando que se coordinara con las organizaciones étnicas la entrega de las AHE-A- y recomendando que se activaran de manera permanente espacios de diálogo y coordinación con los pueblos étnicos para atender la pandemia de acuerdo a [sic] las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el mismo contexto, las dos entidades acompañamos y gestionamos numerosas reuniones entre las organizaciones indígenas y de comunidades negras, y el gobierno nacional representado en el Ministerio del Interior, insistiendo en la necesidad de flexibilizar requisitos administrativos para que las ayudas puedan llegar directamente a las comunidades étnicas. **Sin embargo, estos llamados no fueron atendidos y a la fecha no hay avances en la materialización de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas**’.*

“3. De igual forma, deberán precisar de manera **detallada y concreta**:

“- ¿A qué Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Pueblo Rom han suministrado algún tipo de ayuda humanitaria durante el Estado de emergencia?

“- ¿Cuáles se han suministrado?

“- ¿Cuáles se encuentran en proceso de suministrar?

“- ¿Cómo es el procedimiento para entrega de estas ayudas tratándose de Indígenas, ROM y Minorías?,

“- ¿Qué otras medidas o acciones afirmativas se han tomados a favor de estas comunidades en medio de la pandemia ocasionada por el COVID-19?

“4. Igualmente deberán señalar las acciones que han adelantado para contener el contagio del COVID 19 en los pueblos étnicos de frontera y las medidas e implementos de bioseguridad implementados para proteger a los pueblos y comunidades étnicas.

[...]

“2°. Requerir al ACCIONANTE, para que en el **término máximo** de **dos (2) días**, contados a partir de la fecha de recibo de la correspondiente solicitud **aclare**:

“2.1 Cuáles son en **concreto** los Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Pueblo Rom, de los que aduce una presunta vulneración de derechos fundamentales por parte de las entidades accionadas, toda



vez que en el mismo escrito de tutela, el mismo accionante refiere que “*el Censo de 2018 reveló que hoy existen 115 pueblos nativos en el país*”. Sin que se haya identificado en el escrito de tutela, a quienes y por qué razones se les han venido vulnerando dichas garantías.

“**2.2** Conforme a lo anterior, deberá precisar qué situaciones particulares derivaron en la presunta trasgresión de derechos de orden fundamental? [sic]

“**2.3.** Cuáles son en concreto las autoridades y líderes étnicos respecto de los cuales solicita el amparo, precisando las causas puntuales de amenaza o vulneración de los derechos”.

(Subrayados, negrillas, cursivas y mayúsculas sostenidas dentro del texto)

3.2. El Ministerio del Interior, en su informe⁵, relacionó lo siguiente:

Primero, afirmó su falta de legitimación por pasiva. Con base en sus funciones, aseveró que le corresponde articular las políticas públicas para garantizar los derechos de la población étnica. Con base en ello, resaltó que las solicitudes hechas por el actor desbordan sus competencias, pues a esa cartera no le concierne hacerse cargo de la entrega de elementos de bioseguridad, ni garantizar el servicio de salud.

Segundo, adujo que la solicitud de amparo es improcedente porque la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial, los cuales no precisó.

Tercero, se refirió a las actuaciones que ha adelantado en el marco de la emergencia sanitaria. De estas destacó el programa *Colombia está contigo: un millón de familias*, el cual se dirige a poblaciones vulnerables que requieren ayudas para mitigar los efectos causados por la pandemia. En su criterio, los grupos étnicos pueden gozar de este proyecto si no son beneficiarios de otros programas, tales como “Adulto mayor”, “Familias en Acción” y “Jóvenes en Acción”. Con ello, señaló, se garantiza que estas poblaciones no salgan de sus territorios y se disminuya su riesgo de contagio.

Cuarto, presentó una lista de acciones adelantadas para la prevención, contención y mitigación del coronavirus en grupos étnicos. Para el efecto, presentó el detalle de sus actuaciones con base en las preguntas contenidas en el auto admisorio de la solicitud de tutela, reseñado varios numerales arriba.

3.3. La UNP, en su informe⁶, afirmó que el escrito de tutela no se refirió a la falta de protección que estuviera experimentando una persona o personas determinadas. En sentido contrario, este habla de una falta de seguridad general de la cual la Unidad no puede advertir el incumplimiento de sus deberes. En su criterio, la presente acción no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues la parte actora desconoció que las

⁵ Debe aclararse que la cartera en cita rindió informe y, por separado, presentó un memorial en el que desarrolla *in extenso* los argumentos presentados inicialmente. Ambos documentos reposan en la carpeta relacionada en la nota de pie de página n.º 1.

⁶ Ver, nota de pie de página n.º 1.



medidas de protección están determinadas por una valoración de riesgos individuales o colectivos. Para ello es necesario aplicar los procedimientos definidos por las normas vigentes, los cuales están sometidos al trámite de varias etapas que deben respetarse.

3.4. La delegatura para Asuntos Étnicos de la Procuraduría General de la Nación allegó escrito⁷ en respuesta a los requerimientos efectuados en el auto admisorio. En concreto, adjuntó una matriz en la que relacionaba cuáles son las comunidades que han solicitado su intervención. Seguidamente, narró algunos casos de desplazamiento y asesinatos ocurridos en el Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Nariño, en los que la población indígena se vio afectada. A sus respuestas, anexó:

- (i) un archivo en el que constan las solicitudes presentadas por varias comunidades en el contexto de la pandemia;
- (ii) documento con los requerimientos que la delegatura ha envidado para gestionar esas solicitudes ante las autoridades accionadas;
- (iii) un cuadro en donde se incluyen las autoridades y líderes étnicos cuya vida está amenazada y solicita protección.

3.5. El despacho sustanciador de primera instancia, mediante auto⁸ del 22 mayo de 2020, ordenó comunicar al Ministerio de Salud y Protección Social de la admisión de la solicitud de amparo. Igualmente, solicitó que esa cartera presentara un informe sobre las acciones que, en materia de salud, hubiera hecho para favorecer a las comunidades ya identificadas numerales arriba.

3.6. El **Ministerio de Salud y Protección Social** rememoró⁹ la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales departamentales, municipales y distritales, en cuanto a la política pública de atención en salud. Así mismo, se refirió, en general, a las medidas normativas adoptadas para enfrentar la pandemia causada por el covid-19 y en la distribución y manejo de los recursos públicos. Por último, presentó diferentes cuadros en los que relaciona la compra y entrega de insumos en todos los departamentos del país. En especial, se enfocó en la asistencia brindada a los grupos étnicos ya relacionados en el presente proveído.

3.7. El despacho sustanciador de primera instancia, por medio del auto¹⁰ proferido el 26 mayo siguiente, ordenó a la UNP indicar las acciones o medidas que se hubieran tomado para la seguridad de los líderes Marino Antonio Quiñones Angulo, Yolanda Echeverry Gómez y Gloria Esther Sánchez Anaya.

⁷ Ver, nota de pie de página n.º 1.

⁸ Ver, nota de pie de página n.º 1.

⁹ Ver, nota de pie de página n.º 1.

¹⁰ Ver, nota de pie de página n.º 1.



3.8. La **UNP** informó¹¹ que el líder Marino Antonio Quiñones Angulo ha recibido las medidas de protección necesarias, de acuerdo con el análisis de riesgos que le fue efectuado y que se evalúa periódicamente. En concreto, se le proporcionó un medio de comunicación y un chaleco blindado. Recientemente, la situación ha sido revaluada y está pendiente de determinar el nivel de riesgo y tomar las medidas pertinentes.

En el caso de la líder Yolanda Echeverry Gómez, la Unidad manifestó que ella ha sido atendida desde 2017. Su situación, afirmó, fue reevaluada el 27 de mayo de 2019 por el cuerpo técnico de la entidad. Como resultado, se le proporcionó un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección. Actualmente, su situación está siendo reevaluada y está a la espera de nuevo pronunciamiento.

En cuanto a Gloria Esther Sánchez Anaya, la entidad expuso que su situación ha sido evaluada tres veces desde 2015. Como resultado, se ha indicado que su riesgo es ordinario. Este riesgo es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección.

3.9. El despacho sustanciador de primera instancia, mediante auto¹² proferido el 27 mayo de 2020, ordenó a las gobernaciones de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada, que se pronunciaran sobre los fundamentos de hecho y de derecho descritos en la solicitud de amparo. Al efecto, les pidió que describieran las acciones que han tomado para la entrega de ayudas humanitarias a las comunidades priorizadas en el programa *Colombia está contigo: un millón de familias*.

3.10. El **departamento de Amazonas** afirmó¹³ que no había prueba de que los grupos étnicos fueran más vulnerables al covid-19. Luego, afirmó que las peticiones de amparo que se han presentado contra esa entidad territorial solo han logrado desgastar a la administración. A ello agregó que la tutela no procede en relación con hechos futuros e inciertos. Luego, destacó que los servicios de salud no son responsabilidad del departamento, sino de las empresas promotoras de salud. A su memorial, anexó una relación de entregas de ayudas humanitarias a indígenas.

3.11. El **departamento de Boyacá** indicó¹⁴ que esa entidad territorial cumple una función de mera intermediación en lo que atañe a los programas de ayuda humanitaria que está implementando el Ministerio del Interior a través de la UNGRD. Así, adujo que entregó ayudas a varias comunidades indígenas y afrodescendientes. De ello adjuntó las actas donde consta el número de ayudas y las personas que las recibieron.

¹¹ Ver, nota de pie de página n.º 1.

¹² Ver, nota de pie de página n.º 1.

¹³ Ver, carpeta con certificado 70D797F47C35208A 56068B258FE24C69 98D18C0C4CF53CBA 5DC12C0A9FD59F4C.

¹⁴ Ver, carpeta con certificado 607E27A1A3107CF8 B6D95B688E049915 D96C750650B541AB 45B102632087FFF0.



3.12. El **departamento del Cesar** adujo¹⁵ que le constaba la existencia del aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional y el programa *Colombia está contigo: un millón de familias*. En ese orden de ideas, consideró que los demás hechos afirmados por el accionante debían probarse conforme lo ordena el artículo 22 del Decreto 2591 de 1991. Seguidamente, manifestó que no se encuentra legitimado en la causa por pasiva, pues la obligación de asistencia para las comunidades étnicas está en cabeza del presidente de la República y del Ministerio del Interior.

3.13. El **departamento de Vichada** relató¹⁶ su gestión ante el Gobierno Nacional para el envío y entrega de las ayudas necesarias en el departamento. De estas, continuó, llegaron quinientas ayudas al municipio de Cumaribo. Luego, enlistó a las comunidades indígenas susceptibles de auxilios y anexó las solicitudes de rigor, los mensajes de correo electrónico para la coordinación de las entregas, las respuestas de la UNGRD y las correspondientes actas de entrega. Por último, detalló, una a una, las diligencias que ha efectuado para favorecer a la población afectada.

3.14. El **departamento de Arauca** reprochó¹⁷ que la entidad accionante no tenga presente las actividades que ese ente territorial ha desarrollado para la entrega de ayudas humanitarias. Al respecto, hizo un recuento de los actos administrativos adoptados desde la gobernación departamental y de las medidas tomadas para implementarlas en el ámbito del territorio correspondiente. A ello agregó detalles sobre lo que denominó el Plan de Acción Especializado (PAE), destinado a la adquisición y entrega de ayudas humanitarias a la población afectada. Finalmente, se refirió a la forma como aplicó los planes nacionales a la realidad de los habitantes del Arauca.

3.15. El **departamento de Nariño** detalló¹⁸ las medidas que ha adoptado para proteger a las comunidades de su territorio. En concreto, mencionó los contratos que ha suscrito para la compra de elementos de protección y prevención con destino a esos grupos. En particular se refirió a la entrega de varios centenares de kits a esas poblaciones y especificó las cantidades suministradas en cinco municipios priorizados. Adicionalmente, adujo que fue aprobado un plan específico para tales comunidades indígenas, al que destinó trescientos millones de pesos (\$300.000.000.00) para ser invertidos en gastos referentes a la atención de los efectos dejados por la pandemia. Respecto de la población Rrom, aseguró que el campamento respectivo fue visitado a fin de entregar veintitrés kits alimenticios, así como elementos de bioseguridad.

3.16. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, el 2 de junio de 2020, profirió una primera sentencia¹⁹ de instancia, en la que no incluyó ni se pronunció respecto de la UNGRD.

¹⁵ Ver, carpeta con certificado 925407BD96E551CC BD643D34D0165246 093564A460F29219 5AC793BB11136502.

¹⁶ Ver, carpeta con certificado ED58C28AE45A4CCC 23FE99E7B7764D4F D2F9B81A77CFFA5D E1C3D306BA9AD7C2.

¹⁷ Ver, nota de pie de página n.º 1.

¹⁸ Ver, nota de pie de página n.º 1.

¹⁹ Ver, archivo con certificado 0111901B07FC34C8 495E74FC4DF629F6 58B5C551D334F560 D25751CC0A5900A5.



3.17. Tras enterarse de esa providencia, la UNGRD presentó memorial²⁰ en el que expuso no haber sido notificada del auto admisorio de la solicitud de amparo bajo examen. Por lo anterior, solicitó que se declarara la nulidad de todo lo actuado y se le permitiera rendir el informe del que trata el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

3.18. El despacho sustanciador de primera instancia, con proveído²¹ del 11 de junio de 2020, declaró la **nulidad de todo lo actuado** respecto de la UNGRD, toda vez que esa entidad no fue notificada en debida forma del auto admisorio de esta acción. Además, solicitó a esa autoridad que indicara cuál es su labor dentro del programa *Colombia está contigo: un millón de familias* y si tiene competencia para la entrega de ayuda humanitarias o cómo participa en el respectivo proceso logístico.

3.19. La **UNGRD** precisó que no se opone a las pretensiones de amparo, pero advierte que los programas de ayudas humanitarias destinados a las comunidades los dirige el Ministerio del Interior. Con base en lo anterior, añadió que solo presta ayuda logística para la entrega de los auxilios a los distintos grupos. En ese sentido, expresó que coordina y entrega ayuda humanitaria a los adultos mayores que fueron reportados en el Registro Único de Damnificados y Afectados (RUDA).

4. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, profirió sentencia²² el 18 de junio de 2020, en la que decidió lo siguiente:

“PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital – alimentación, de las comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y el Pueblo Rrom, focalizadas por el Ministerio del Interior para acceder al Programa “Colombia está contigo: Un millón de familias”²³ y de aquellas comunidades étnicas individualizadas en el presente trámite²⁴. Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** al Presidente de la República, a la Ministra del Interior y al Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres que en el término de 20 días siguientes a la notificación de esta sentencia, de manera coordinada y articulada con las gobernaciones y alcaldías, adopten las medidas necesarias para disponer los recursos, humanos y físicos que permitan ejecutar y **materializar de manera efectiva** la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia contempladas en el Programa “Colombia está contigo: Un millón de familias” a las comunidades indígenas, comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y el Pueblo Rrom, focalizadas en las bases de datos que fueron aportadas en el plenario por dicha

²⁰ Ver, nota de pie de página n.º 1.

²¹ Ver, archivo con certificado D1FDB62C033A5D3B A378EBD23D810B2B 37715D44AA698A9E C304A992E80F41E7.

²² Ver, nota de pie de página n.º 1.

²³ En este espacio aparece la nota de pie de página n.º 35, que dice: “Las comunidades indígenas fueron focalizadas en el PFD denominado “LIBRO 2 MUNICIPIOS AH SOLICITADOS”, las comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras en el pdf denominado “BASE DE FAMILIAS DE COMUNIDADES NEGRAS AFROCOLOMBIANAS RAIZALES Y PALENQUERAS, PRIORIZADAS A 31-03-2020” y el Pueblo Rom en el censo obrante a folio 27 de esta sentencia”.

²⁴ En este espacio aparece la nota de pie de página n.º 36, que dice: “De conformidad con la información suministrada por el Ministerio del Interior a través de su base de datos denominada “LIBRO 2 MUNICIPIOS AH SOLICITADOS” así como el PDF denominado ANEXO 1 SOLICITUDES aportado por el actor, se procedió a realizar un cruce de la información arrojándose la información contenida en la tabla que obra a folios 29 a 34 del expediente”.



cartera ministerial²⁵ y que ascienden a la suma total de **468.896**, así como los **17.488** kits de bioseguridad destinados para la Guardia Indígena.

“Así mismo, se **ORDENA** al Ministerio del Interior, que una vez culmine con la entrega de las ayudas humanitarias que ha focalizado para las comunidades indígenas, comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y el Pueblo Rrom de que trata el anterior inciso, **proceda a incorporar** a los pueblos o comunidades Achagua, el Resguardo de Mayasquer en Nariño, los Embera Chami en Medellín, el Pueblo Zenu en Medellín, el Pueblo Kichwa en Medellín, el Pueblo Zenu en Barranquilla, los Embera Chami en Bogotá, la Etnia Embera Katio del Chocó y de Risaralda y etnia Katio y Chami en Bogotá, el Cabildo Indígena Zenu de Membrillal en Caizem Bolívar, los pueblos Kankuamo, Zenu, Inga, Malibu y Familias Nasa Bolívar en el Municipio María Labaja Bolívar, Korebaju, Murui Muina/Uitoto, Inga, Nasa, Embera chami, Andoque, Pijao, Misak en el Caquetá, en la base de datos de las siguientes entregas que se asignarán, **sin perjuicio** de las demás que se hayan individualizado por el Ministerio y que no fueron focalizadas en el presente asunto.

“**SEGUNDO: AMPARAR** al derecho fundamental a la vida y a la seguridad personal de los líderes sociales Marino Antonio Quiñones Angulo identificado con la C.C. 87.432.212, Yolanda Echeverry Gómez identificada con la C.C. 31.389.748 y Gloria Esther Sánchez Anaya – C.C. 45.431.828. Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR al Ministerio del Interior - Dirección de Derechos Humanos**, quien preside el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), que en el término máximo de 8 días siguientes a la notificación, proceda a convocar y programar una sesión del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), con el fin de analizar los casos de Marino Antonio Quiñones Angulo identificado con la C.C. 87.432.212 y Yolanda Echeverry Gómez identificada con la C.C. 31.389.748 y determinar el nivel de riesgo de dichos líderes. Una vez hecho lo anterior, la **Unidad Nacional de Protección – UNP, deberá en el término máximo de 5 días**, adoptar las medidas de prevención y protección procedentes respecto de cada uno de ellos, mediante acto administrativo, conforme lo dispone el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto Número 1066 del 26 de mayo de 2015. **Mientras esto sucede**, de igual forma, **ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección – UNP**, que [sic] el término de dos (2) días adopte las medidas provisionales o preventivas tendientes a preservar la vida y la seguridad personal de dichos líderes.

“Así mismo, **ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección - UNP**, que en el término de 5 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a **reevaluar la situación de la señora Gloria Esther Sánchez** en cumplimiento del procedimiento ordinario del programa de protección, contemplado en el artículo 2.4.1.2.40 del Decreto Número 1066 del 26 de mayo de 2015. En el entretanto, **ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección – UNPS [sic]**, que en el **término de dos (2) días** adopte las medidas provisionales o preventivas con el fin de preservar la vida y la seguridad personal de dicha lideresa, según la situación concreta y particular descrita en el presente asunto.

²⁵ En este espacio aparece la nota de pie de página n.º 37, que dice: “Las comunidades indígenas fueron focalizadas en el PFD denominado “LIBRO 2 MUNICIPIOS AH SOLICITADOS”, las comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras en el pdf denominado “BASE DE FAMILIAS DE COMUNIDADES NEGRAS AFROCOLOMBIANAS RAIZALES Y PALENQUERAS, PRIORIZADAS A 31-03-2020” y el Pueblo Rom en el censo obrante a folio 27 de esta sentencia”.



“**TERCERO: AMPARAR** al derecho fundamental de petición de las diferentes comunidades étnicas enlistadas e individualizadas en la tabla contemplada en el numeral 3.3 de esta sentencia. Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** al Ministerio del Interior y al Ministerio de Salud y Protección Social, que en el término de 5 días siguientes a la notificación de este proveído, procedan a verificar cada una de las solicitudes de que trata el numeral ibidem según su destinatario, otorgando una respuesta de fondo, clara y congruente y notificando de dicha respuesta a las comunidades solicitantes y al Procurador Delegado para Asuntos Étnicos.

“**DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado respecto al amparo del derecho fundamental de petición en relación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia”.

(negritas y mayúsculas sostenidas dentro del texto)

Como fundamento de sus decisiones, el tribunal en referencia encontró que existe una deficiencia y una inminente dilación en la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia correspondientes al programa *Colombia está contigo: un millón de familias*. Para llegar a esta conclusión, a partir de los datos entregados por el Ministerio del Interior, analizó la situación de cada uno de los grupos étnicos agenciados.

En relación con la población indígena, identificó las ayudas humanitarias certificadas, entregadas y pendientes de entrega. De allí concluyó que las cifras al respecto son imprecisas, toda vez que halló que la sumatoria de las ayudas entregadas y por entregar no se corresponde con el número de ayudas certificadas. Por tanto, advirtió que hay un número importante de indígenas que no han recibido auxilio alguno y que el porcentaje de entregas también era bastante bajo.

En lo que concierne a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, el *a quo* evidenció que no se especificó cuántas ayudas habían sido entregadas y cuántas están pendientes por entregar. En ese sentido, halló que únicamente se aportaron tablas genéricas sin especificarse comunidad alguna y sin siquiera indicarse cuántas ayudas fueron entregadas y cuántas están por entregar. En sentido contrario, reprochó que la parte accionada haya, en su informe, hablado de un cronograma de entregas que no se aportó ni mucho menos explicó.

Finalmente, en cuanto al pueblo Rrom, el tribunal advirtió que no fue informado acerca de si las ayudas mencionadas fueron realmente entregadas a la población necesitada. De lo expuesto, el *a quo* concluyó que es el Ministerio del Interior al que le corresponde coordinar el programa mencionado para lograr su materialización.

El tribunal, seguidamente, explicó por qué consideró necesario ordenar que, en el término de cinco días, la UNP realice las evaluaciones de las personas relacionadas, quienes se encuentran en riesgo. Para ello, resaltó que Marino Antonio Quiñones Angulo está siendo nuevamente evaluado. Sin embargo, criticó que la UNP, en el



informe que allegó, no haya precisado cuándo sería esa evaluación. Seguidamente, destacó que Yolanda Echeverry Gómez también se encuentra pendiente de evaluación, lo cual, en su sentir, tampoco resultó justificado. Finalmente, indicó que sucede lo mismo con Gloria Esther Sánchez Anaya, persona a la que no se le han evaluado las situaciones recientes de amenazas sobre las que informó el accionante.

Para terminar, la citada autoridad judicial dio por probada la vulneración del derecho fundamental de petición. En su sentir, quedó demostrada la falta de respuesta advertida por el accionante. Sobre ese particular, se refirió al recuento de solicitudes que fueron señaladas como carentes de respuesta en el escrito de tutela.

5. Impugnaciones

5.1. El Ministerio del Interior²⁶ expresó que la ejecución del programa *Colombia está contigo: un millón de familias* está a cargo de la UNGRD, motivo por el cual no le asiste legitimación en la causa por pasiva. En concreto, la cartera en referencia arguyó que no le compete entregar las ayudas humanitarias destinadas a las comunidades mencionadas a lo largo del presente proveído. Así lo expresa el Decreto Legislativo 559 de 2020. De hecho, advirtió que, para dar cumplimiento a la sentencia impugnada tendría que ponerse en contacto con la mencionada Unidad para que sea esta la que coordine las actuaciones a adelantar.

La autoridad ministerial en comento también señaló que el *a quo* no hizo un estudio adecuado de las competencias de cada una de las entidades citadas a este proceso. Por tal razón, afirmó que ese fallador no dio órdenes que puedan ser cumplidas por cada uno de esos entes. Al respecto, se refirió a la lista de sus funciones e indicó que no es de su resorte materializar las tareas indicadas en la providencia impugnada. Así mismo, hizo alusión a la orden de evaluar el riesgo de seguridad que presentan los tres líderes sociales identificados arriba y señaló que esa prescripción no respetó los límites competenciales que existen entre el Ministerio del Interior y la Unidad de Protección. Además, precisó que no dejó de contestar a las solicitudes que la parte actora le radicó, razón por la que pidió que se estudiara de nuevo el expediente.

5.2. La Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)²⁷ estimó que, en el trámite procesal de esta acción, no se probó que los agenciados estuvieran viviendo una situación más grave en comparación con los demás colombianos, quienes también se encuentran afectados por la pandemia. En ese sentido, consideró que las órdenes dadas en el fallo impugnado son discriminatorias frente a quienes se ven obligados a esperar a que les lleguen las ayudas creadas por esa entidad. A ello agregó que la sentencia objeto de inconformidad no está teniendo en cuenta los esfuerzos, cada vez más efectivos y

²⁶ Ver, archivo con certificado 0FCAE439B9E0DE8E 1FF264FB6771DB86 C239B7A41F65CA16 1480E7310827886E.

²⁷ Ver, nota de pie de página n.º 1.



acelerados, que está adelantando la presidencia para atender las necesidades originadas con motivo de la situación de emergencia en comento.

La entidad impugnante se pronunció sobre la diferencia que existe entre la figura del presidente de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. A partir de allí afirmó que ambos se han dedicado, desde sus competencias, a conjurar la crisis causada por el coronavirus. Al respecto, indicó que el *a quo* no tuvo en cuenta los esfuerzos institucionales e interinstitucionales desplegados para el efecto. Además, concluyó la falta de legitimación en la causa por pasiva de ambos, toda vez que a ninguno le compete ejecutar programas de atención. A ello agregó que, en todo caso, han estado pendientes de, con base en sus funciones, atender la grave situación a partir del derecho a la igualdad y de los demás derechos involucrados.

5.3. El departamento del Amazonas expresó²⁸ que, en coordinación con las autoridades del orden nacional que son competentes, ya ha venido entregando las ayudas que requiere la población indígena y negra de esa entidad territorial. En concreto, refirió que el fallador de primera instancia no tuvo en cuenta el informe remitido, en el cual el departamento explicó con detalle y cifras su actuación para proteger a los integrantes de estas comunidades. A ello agregó que, a la fecha, no se reportan casos de indígenas contagiados de covid-19; pero, ello no ha sido óbice para que los grupos étnicos sean cuidados con respecto a esa enfermedad. A partir de ahí, describió su plan de acción y arguyó que lo ha venido aplicando ininterrumpidamente.

6. Nulidad procesal

Una vez el expediente contentivo del presente proceso fue recibido en esta Corporación, el suscrito consejero ponente advirtió una irregularidad procesal. En su orden, encontró que el tribunal de origen profirió un primer fallo de fondo el 2 de junio de 2020. Después, halló que la UNGRD radicó un memorial en el que manifestó no haber sido notificada del auto admisorio de la respectiva solicitud de amparo. Luego, verificó que el despacho sustanciador de primera instancia declaró la nulidad de todo lo actuado solo respecto de esa entidad con el fin de que esta pudiera ejercer su derecho de defensa y contradicción. Seguidamente, evidenció que la Unidad rindió informe en el que se pronunció sobre los fundamentos de hecho y de derecho descritos en el escrito introductorio²⁹. Después, avizó que el referido fallador dictó una nueva sentencia de primera instancia el 18 de junio de 2020 en la que incluyó al citado ente.

Del anterior recuento concluyó que fueron radicadas diferentes impugnaciones, unas contra la providencia del 2 de junio de 2020, y otras contra la del 18 de ese mes y año. Por tal motivo, en auto³⁰ del 29 de julio de 2020, ordenó reorganizar la actuación. Para ello, declaró la nulidad del auto que, en su momento, concedió la impugnación respecto del primer proveído, de tal manera que el tribunal de origen dictara un nuevo auto en

²⁸ Ver, nota de pie de página n.º 1.

²⁹ Ver n.ºs 3.16., 3.17. y 3.18. *supra*.

³⁰ Ver, archivo con certificado F8F6E7BF4C1C6896 D3E093EC2378B3FD 45D7AD9433B71CC4 6C0422C840BBA645.



el que concediera, en conjunto, todas las impugnaciones radicadas a tiempo. De ese modo, se garantizó el derecho al debido proceso de todos los impugnantes.

7. Corrección de la actuación

Para cumplir la orden dada por el suscrito magistrado ponente, el despacho sustanciador de primera instancia dictó auto³¹ del 4 de agosto de 2020. Allí concedió, en conjunto, las impugnaciones presentadas por la Nación – Ministerio del Interior, la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el departamento del Amazonas.

8. Remisión de la acción para el trámite de segunda instancia

El 17 de marzo de 2021, el proceso fue remitido al despacho del suscrito consejero ponente. La última actuación registrada corresponde al oficio n.º CGQ-1417 de esa fecha³². Allí, el secretario general de esta Corporación informó a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que la remisión del presente proceso había sido infructuosa, toda vez que se hizo a una dirección electrónica equivocada.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de las impugnaciones presentadas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. Dado lo anterior, corresponde determinar si se confirma, modifica o revoca el fallo impugnado, por el cual se resolvió en primera instancia la solicitud de amparo presentada por la parte actora. Así, en calidad de juez de segunda instancia, se debe estudiar el contenido de la impugnación, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo impugnado³³.

2. Procedibilidad de la acción

2.1. El procurador delegado para asuntos étnicos interpuso la acción de tutela bajo examen en virtud de su cargo y como agente oficioso de las comunidades enunciadas arriba. Al respecto, se observa que la oficina delegada que dirige el servidor público en mención lidera diferentes actuaciones de protección y defensa de los derechos de

³¹ Ver, archivo con certificado C40961A6095EC250 668C9B811B0D3DE8 5F2DBB7981D865D1 E504BFB48E2DCCCB.

³² Ver, archivo con certificado A339888607A5E7FC 86A8353AB324824A 8EDF0CA1F2E8642F 47ED6275590838B9.

³³ “Artículo 32. Trámite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente. / “El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma [sic], cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio, el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión”.



las minorías étnicas del país. Para conseguir ese objetivo, el artículo 26, n.º 10^[34], del Decreto Ley 262 de 2000^[35] le permite instaurar, entre otras, acciones de tutela.

Se evidencia, de otro lado, que, gracias al trámite procesal de primera instancia, fue posible identificar las comunidades étnicas específicas a las que el referido funcionario quiso agenciar, así como el departamento y municipio en el que sus respectivos territorios se encuentran. A ello se une que también fueron individualizados los líderes sociales cuya seguridad se afirma como en peligro y las peticiones dirigidas a las autoridades accionadas. Así quedó demostrado en la primera instancia de esta causa.

Con base en lo expuesto se avizora el cumplimiento de los requisitos de la agencia oficiosa en este tipo de casos³⁶. En efecto, (i) el Ministerio Público se identificó como agente y (ii) actúa en ejercicio de sus funciones de defensa de los derechos. Igualmente, (iii) las personas agenciadas son determinables³⁷ y, dada la condición de vulnerabilidad histórica de estas y la crisis actual causada por la situación de pandemia que azota al país, (iv) se asume su imposibilidad para comparecer a este proceso.

De lo analizado se desprende la **legitimación en la causa por activa** de la Procuraduría General de la Nación. Por lo anterior, en la parte resolutive del presente proveído se ordenará que, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, se proceda al cambio de carátula del expediente contentivo del presente proceso y se modifique la información referente a la parte actora, según esta fue registrada en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial (SAMAI) y en el Sistema de Información Judicial Colombiano. De esa manera, se deberá identificar que el actor no fue Richard Moreno Rodríguez, entendido como persona natural, sino la Procuraduría General de la Nación, a través de su delegada para asuntos étnicos.

2.2. La Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos dirigió la presente acción contra la Presidencia de la República; la Nación – Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, RROM y Minorías; la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD); y la Unidad Nacional de Protección (UNP). En la solicitud de amparo se leen las conductas vulneratorias de los derechos de sus agenciados, que el Ministerio Público atribuye a esas autoridades. Por su parte, los impugnantes sostienen su falta de legitimación de conformidad con sus respectivas funciones. No obstante, se observa que la parte actora se dirige, en conjunto, con respecto de un

³⁴ “Artículo 26. Funciones de protección y defensa de los derechos humanos. Las procuradurías delegadas cumplen las siguientes funciones de protección y defensa de los derechos humanos:

“10. Interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas”.

³⁵ “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”.

³⁶ Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 23 de febrero de 2017, expediente n.º 2016-02061-01. El fallo en cita se apoya en lo considerado por la Corte Constitucional en las siguientes providencias: T-044 de 1996, T-416 de 1997, T-1012 de 1999, T-1254 de 2000, T-659 de 2004, T-681 de 2004, T-552 de 2006, T-176 de 2011, T-266 de 2014 y SU-214 de 2016 alrededor de la agencia oficiosa ejercida por el Ministerio Público.

³⁷ Las comunidades étnicas no están obligadas a individualizarse ni escindir su existencia colectiva para comparecer a este proceso, pues su propósito es la defensa del conjunto y no de sus partes. Ver, Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2019.



programa de apoyo que depende de un esfuerzo interinstitucional. Así mismo, reconoce en la UNP a la entidad encargada de la seguridad de los líderes étnicos individualizados arriba. Adicionalmente, identifica cuáles fueron las entidades que no respondieron a las inquietudes que presentó en ejercicio de su derecho fundamental de petición. Se concluye, entonces, la **legitimación por pasiva** de esos entes.

2.3. El requisito de **subsidiariedad** también se encuentra acreditado, en tanto el accionante no tiene otro mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos de sus agenciados. Frente al interés que él manifiesta, no se cuenta con procesos judiciales idóneos de protección. Por lo tanto, es pertinente que acuda a la acción de amparo. A ello se une que el *a quo* ya acotó la discusión constitucional a tres asuntos: (i) la coordinación para la identificación de necesidades y entrega de ayudas a los agenciados; (ii) el riesgo de muerte que enfrentan tres líderes sociales, amenazados últimamente; y (iii) la vulneración del derecho fundamental de petición del Ministerio Público y los agenciados. Esta delimitación permite vislumbrar con claridad la pertinencia del amparo como mecanismo idóneo de atención de estas situaciones.

Valga aclarar que del escrito de tutela no se desprende que se esté solicitando la orden de poner en práctica una política pública o de asignación presupuestal, para lo cual la acción de tutela podría no ser el mecanismo adecuado. En sentido diferente, la parte actora busca la materialización de unas medidas humanitarias de urgencia y de protección de la vida ya adoptadas. Estas se reclaman como no practicadas y de ello se dice que hay una población en peligro por la falta de gestión puesta de presente en el memorial de amparo. De ese modo, por tratarse de actuaciones para contener una situación que no da a espera, la acción de tutela termina siendo procedente por falta de idoneidad de otras como la de cumplimiento en caso de caber.

2.4. Se observa el cumplimiento del requisito de **inmediatez**, puesto que la acción de tutela bajo examen fue presentada en un término razonable. En efecto, entre la ocurrencia de los hechos descritos arriba y la radicación de la solicitud de amparo, no transcurrió un tiempo que amerite explicaciones adicionales por parte del actor³⁸.

Superados, entonces, los requisitos de procedibilidad en el presente trámite, puede pasarse al análisis de fondo del asunto propuesto en el libelo introductorio y en las impugnaciones, de cara al material probatorio recaudado.

3. Problemas Jurídicos

De conformidad con lo dilucidado hasta el momento, resulta pertinente resolver los siguientes interrogantes:

3.1. ¿Acertó el *a quo* al encontrar que hubo deficiencias y demoras en la entrega de las ayudas humanitarias, destinadas a los integrantes de las comunidades agenciadas

³⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-936 de 2013 y T-261 de 2018.

en este proceso, para mitigar los riesgos ocasionados por la situación de pandemia que enfrenta el país?

3.2. ¿Acertó el *a quo* al hallar que los líderes Marino Antonio Quiñones Angulo, Yolanda Echeverry Gómez y Gloria Esther Sánchez Anaya están siendo desatendidos por la UNP, a pesar de que esa entidad tiene a cargo su seguridad, toda vez que han sido objeto de reiteradas amenazas contra su vida?

3.3. ¿Acertó el *a quo* al estimar que era necesario que el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud revisaran a fondo sus bases de datos, de tal manera que identificaran si había alguna solicitud radicada por el actor y sus agenciados en ejercicio de su derecho fundamental de petición, que estuviera pendiente de respuesta, a fin de darle la debida contestación?

4. Solución a los problemas jurídicos

Con el fin de resolver los interrogantes formulados en el apartado anterior, resulta necesario identificar el contexto en el que se ubica la controversia constitucional objeto del presente proveído. Un primer asunto por dilucidar tiene que ver con las circunstancias que caracterizan y rodean al agente oficioso. Un segundo apunta a las realidades de las poblaciones agenciadas en este proceso. Un tercero atañe a la situación de pandemia que el país viene experimentando desde marzo de 2020. Solo de ese modo se podrá entrar en la materia de cada uno de los problemas jurídicos.

Como quedó claro en el acápite de legitimación en la causa por activa, en este caso, el agente oficioso no actúa como persona natural que emprenda la defensa de otros sujetos. Del libelo introductorio se extrae que el cargo que ostenta ese funcionario público tiene por objeto la defensa y protección de las comunidades étnicas del país. Adicionalmente, la solicitud de amparo deja ver que ese servidor quiso actuar ante las autoridades accionadas a través del uso de sus potestades. No obstante, este vio que, a pesar de su investidura, sus esfuerzos fueron infructuosos. Por eso, radicó esta acción, la cual es otra de las herramientas que el ordenamiento jurídico le otorga.

Lo anterior muestra la importancia de la actuación dirigida por el mencionado servidor público y la gravedad de la situación que pone de presente ante esta Corporación. En efecto, la Procuraduría General de la Nación, a la luz de lo dispuesto en el artículo 277 Superior, tiene a su cargo la protección de los derechos humanos y el aseguramiento de su efectividad, así como la defensa de los intereses de la sociedad. De otra parte, la oficina delegada en comento es responsable de proteger a las comunidades étnicas³⁹ del país, en su condición de vulnerabilidad histórica.

En resumen, si el citado funcionario está compareciendo a este proceso (i) en uso de sus atribuciones y (ii) en calidad de agente oficioso, además, (iii) de comunidades

³⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-123 de 2018 y T-063 de 2019. En los fallos en cita, la referida Corporación, aunque en escenarios diferentes al presente, resalta la importancia del Ministerio Público en la defensa de las comunidades étnicas.



históricamente vulnerables, es porque las circunstancias fácticas que vino a exponer revisten gravedad y requieren la atención que no logró ante las accionadas a pesar de las prerrogativas de las cuales goza como procurador.

El contexto que rodea a las agenciadas es el que ya se identificó, es decir, el de poblaciones vulnerables históricamente. Ello implica que estas agrupaciones humanas están más propicias que otras a sufrir los embates de las circunstancias penosas que se presenten en la sociedad. En efecto, la debilidad de estos grupos es mayor, en la medida en que no gozan de los diferentes medios que les permitan hacerles frente a hechos calamitosos. Lo anterior resulta de tal manera, pues se ha comprobado histórica, sociológica y antropológicamente que estas comunidades están en riesgo de desaparecer⁴⁰ por causa de tales situaciones y, con ellas, su legado étnico y cultural.

Por último, debe recordarse que la situación de pandemia que vive el país desde marzo de 2020 se traduce en una amenaza contra la vida e integridad física y mental de las personas asociadas al Estado colombiano y residentes en su territorio. En efecto, una vez el coronavirus llegó a Colombia e inició su proceso de transmisión se configuraron un conjunto de hechos extraordinarios y sobrevinientes. Unas primeras consecuencias de tal grupo de circunstancias fueron la caída de los precios del petróleo, la crisis del mercado de valores y las deficiencias del sistema local de salud. Esto hizo que los medios ordinario de atención de las situaciones críticas quedaran insuficientes. De ahí que emergiera un estado de constante incertidumbre y de necesidad de adopción de soluciones igualmente extraordinarias⁴¹.

Del modo expuesto quedan trazadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar que deben ser tenidas en cuenta para la solución de los problemas jurídicos formulados previamente. Así se procederá en los numerales subsiguientes del presente acápite.

4.1. El agente oficioso afirmó que, en cumplimiento de sus funciones, empezó un seguimiento a las labores de entrega a los grupos étnicos de las distintas ayudas humanitarias anunciadas por el Gobierno Nacional. En concreto, aseveró que, junto a la Defensoría del Pueblo, envió un requerimiento al Ministerio del Interior, por el cual pidió que esas ayudas debían ser entregadas directamente a las comunidades, sobre todo, a aquellas que se encuentran en territorios apartados. Luego, continuó su relato en el sentido de denunciar que no recibió respuesta a su solicitud. Al respecto, criticó que, a pesar de la situación de pandemia que vive el país y de la propensión de las comunidades étnicas a sufrir mayores efectos negativos, se siguieran empleando métodos tradicionales para conjurar la crisis. Por último, precisó que el ochenta por ciento (80%) de las agrupaciones bajo su protección no habían recibido ayuda alguna.

⁴⁰ Ver, Corte Constitucional. Auto A-004 de 2009. En esta providencia, la citada Corporación se pronuncia sobre el mayor riesgo de desaparecer que caracteriza a las comunidades étnicas, las cuales, por su vulnerabilidad histórica, tienen mayores dificultades para soportar situaciones tales como el desplazamiento forzado, la violencia armada, las enfermedades, el hambre y otras.

⁴¹ Ver, Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2020. Allí se hace un examen pormenorizado de las situaciones expuestas arriba.



El *a quo* analizó la estrategia *Colombia está contigo: un millón de familias* a partir del informe rendido por el Ministerio del Interior. Como resultado, encontró que, para la fecha del fallo impugnado, solo se había entregado un veintiocho por ciento (28%) de las ayudas programadas para los grupos indígenas. Advirtió además que las cifras entregadas por la cartera accionada no eran precisas, pues, al ser confrontadas, no coinciden entre sí. Por otra parte, estimó que, en lo que atañe a las comunidades negras, raizales y palenqueras, la entidad ministerial no entregó cifras que permitieran saber cuántas ayudas han sido entregadas y cuántas faltan por entregar. De otro lado, consideró que, en lo que concierne a los pueblos Rrom, la citada autoridad informó el número de familias priorizadas, pero no si estas ya recibieron la asistencia humanitaria en comento. Por último, advirtió que el Ministerio no informó cuántos kits de seguridad ha entregado a las guardias indígenas y cuántos faltan por entregar.

El fallador de primera instancia, en conclusión, encontró deficiencias y dilaciones en la materialización del citado programa. Por tanto, ordenó a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y a la UNGRD que, articulada y coordinadamente, adopten las medidas para materializar la referida estrategia de atención humanitaria. Así mismo, ordenó que se incorporaran las comunidades étnicas faltantes, incluso a las no identificadas durante el trámite procesal de la presente acción de tutela.

En las impugnaciones se lee que cada entidad reclama no ser competente para cumplir con las órdenes dictadas por el *a quo*. A ello se une que cada autoridad quiere demarcar sus funciones para afirmar tal posición. De otra parte, para el DAPRE las medidas adoptadas en el fallo objeto de inconformidad vulneran el derecho a la igualdad de las demás personas que también afrontan la pandemia. A su vez, para el Ministerio del Interior se han venido cumpliendo con las labores tendientes a proteger a los grupos étnicos de los efectos letales del coronavirus.

Revisado el proveído impugnado y contrastado con las pruebas allegadas al presente proceso y con los argumentos traídos por las entidades inconformes, la Sala encuentra que el *a quo* acertó en la solución del problema jurídico bajo estudio. En específico, la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el estudio de fondo que la justificó fueron adecuados para resolver la acción de tutela instaurada por la Procuraduría General de la Nación, a través de su delegado para asuntos étnicos.

La orden bajo examen, en efecto, estuvo dirigida a que se cumplan las medidas que fueron adoptadas, es más, por las mismas autoridades accionadas en relación con las ayudas humanitarias. En ese orden de ideas, la Subsección avizora que el fallador de primera instancia no se inmiscuyó en cuestiones atinentes a la política pública, sino que se percató de la amenaza a los derechos derivada de la situación relacionada con la falta de entrega de ayudas. De hecho, el *a quo* se basó en el material probatorio que daba cuenta de inconsistencias en los informes rendidos por las entidades accionadas. De ello mismo se derivó que el tribunal ordenara atender una amenaza.



Del material recaudado, en suma, es posible evidenciar que, en su momento, se configuró la amenaza en comento. A ello se une que el aumento en los esfuerzos del que hablan las entidades impugnantes en sus memoriales solo tuvo lugar con motivo de las órdenes dadas por el citado fallador. Esto último confirma que la situación *iusfundamental* hallada fue tan cierta, que el juez de primera instancia tuvo que intervenir por medio de la providencia objeto de inconformidad.

Al respecto, el *a quo* fue claro al ordenar que se desplegaran un conjunto de actuaciones de forma articulada y en cumplimiento de las funciones de cada autoridad. Ello no equivale a, como lo señala uno de los impugnantes, desconocer los límites funcionales de cada entidad. Antes bien, así lo exigen las circunstancias traídas por la parte actora y lo permite el principio general de colaboración armónica, que no es solo entre ramas, sino también entre entes de una misma rama del poder público⁴².

El tribunal de origen, de hecho, fue fiel al momento de consultar que esas actuaciones articuladas ya habían sido previstas, solo que requerían materialización urgente. En ese sentido, se reitera que la orden no estuvo dirigida a establecer políticas o medidas concretas, sino a la realización de aquellas que las mismas entidades ya habían adoptado. Ello equivale a ordenar que esos entes materializaran sus propios programas, ante la situación de necesidad que había sido corroborada por el *a quo*. Por último, debe señalarse que no es suficiente que una autoridad afirme que ya está cumpliendo con lo ordenado por el juez de tutela. Esta Corporación ha sido enfática al reprochar, como juez del amparo o del incidente de desacato, cuando ocurren materializaciones parciales de órdenes de esta índole y al exigir que el ente accionado pruebe suficientemente el cumplimiento que afirma⁴³.

En efecto, la referida amenaza quedó comprobada durante el trámite de este proceso, situación que solo empezó a atenderse con motivo de esas órdenes. De ese modo, es evidente que las decisiones protectoras adoptadas por el tribunal de origen eran necesarias. A ello se une, se repite, que los impugnantes tampoco se esforzaron por demostrar que las poblaciones étnicas agenciadas han venido siendo atendidas. En sentido diferente, esos memorialistas solo se preocuparon por manifestar su desacuerdo con el fallo de primera instancia, proferido dentro de este proceso constitucional.

Ante la realidad evidenciada, se impone confirmar la orden analizada.

4.2. El Ministerio Público advirtió en su escrito inicial que la situación de inseguridad de los líderes sociales, étnicos y culturales del país ha venido agravándose en el

⁴² Ver, Corte Constitucional. Sentencias T-1044 de 2001 y T-847 de 2002. De ambos fallos es de resaltar que una entidad pública no puede excusar sus incumplimientos en los deberes de otras autoridades, pues ello viola el principio de colaboración armónica.

⁴³ Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 14 de septiembre de 2017, expediente n.º 2017-00109-01. De otro lado, esta Sala también ha sido clara al respecto. Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 23 de noviembre de 2020, expediente n.º 2020-00834-01. Allí se reconoce, a partir de lo dicho por la Corte Constitucional en las sentencias T-715 y T-154 de 2017 y T-321 de 2016, cuándo se está realmente ante un hecho superado, esto es, cuando “por razones ajenas a la intervención del juez constitucional, desaparece la causa que originó la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del peticionario”.



Cauca, Nariño, Putumayo, Guajira y Chocó, entre otros departamentos. Al respecto, el tribunal de origen, en su calidad de director y dinamizador del presente proceso, requirió a la parte actora para que aclarara y concretara el punto bajo descripción. Para cumplir con esa orden, la Procuraduría envió un memorial en el que relató que los líderes Marino Antonio Quiñones Angulo, Yolanda Echeverry Gómez y Gloria Esther Sánchez Anaya están siendo desatendidos por la UNP, a pesar de que esa entidad tiene a cargo su seguridad, dadas las amenazas que ellos han sufrido. Tras conocer ese memorial, la magistrada sustanciadora de primera instancia solicitó que la referida entidad informara sobre esos casos puntuales.

El *a quo*, al momento de fallar, encontró que, en lo que concierne a Mariano Quiñones y Yolanda Echeverry, la UNP se limitó a afirmar que evaluaría su respectiva situación de seguridad debido a que situaciones sobrevinientes así lo requieren. Sin embargo, no informó cuándo se va a efectuar tal valoración. A ello agregó que una evaluación preliminar ya se realizó; pero la definitiva, y más importante, todavía no se había hecho. De ahí concluyó que la entidad accionada había incurrido en dilaciones injustificadas que comprometían la seguridad de las dos mencionadas personas, quienes son, en su orden, líderes étnicos y defensores de los derechos humanos. Por último, estimó que el caso de Gloria Sánchez también debe ser reevaluado debido a la ocurrencia de hechos sobrevinientes que así lo ameritan.

El Ministerio del Interior, en su impugnación, se refirió de nuevo a las competencias de esa cartera. Sobre tal particular, indicó que las funciones pertinentes a la seguridad de las personas individualizadas arriba están a cargo de la UNP y no del Ministerio. Es esa entidad, recalcó, la que debe valorar los riesgos que se le presentan a los líderes identificados. Por último, precisó que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) es una mesa de trabajo interinstitucional a la cual no se le deben asignar las tareas que están a cargo de la UNP.

Tal como lo encontró el *a quo*, el material de convicción hallado en el plenario no da cuenta de que la UNP haya tomado las medidas pertinentes para atender los reclamos hechos por los líderes Marino Quiñones, Yolanda Echeverry y Gloria Sánchez. De hecho, la entidad, en sus informes, no aportó prueba suficiente que dé a entender que evaluó la situación *reciente* y tomó medidas, igualmente, *recientes* para proteger a las referidas personas. En sentido contrario, la misma autoridad cuenta en sus memoriales que hay valoraciones definitivas pendientes. Por tanto, las decisiones de protección no existen y, por ende, no se están materializando.

Como no hay controversia de lo que señalan los propios informes de la UNP, tampoco hay motivo alguno para revocar la orden bajo estudio. Esta, a contrario de lo dicho por el impugnante, recae sobre la UNP y llama la atención del Ministerio del Interior únicamente en lo que a este le compete, toda vez que la citada Unidad está adscrita a la referida cartera. De ese modo, corresponde al Ministerio accionado ejercer un papel de liderazgo e impulso administrativo, mientras que a la UNP concierne la



materialización de la orden. En consecuencia, el Ministerio no puede evadirse del rol del cual se está hablando, pues este se halla implicado dentro del principio de colaboración armónica tratado en el anterior numeral. En efecto, la afinidad entre la UNP y el Ministerio permite que esta autoridad acoja a dicha Unidad bajo la figura de la adscripción, la cual no impide la autonomía de la que goce la entidad adscrita según su acto de creación y sí permite el liderazgo de la citada cartera⁴⁴.

No puede olvidarse que la Sección Tercera de esta Corporación ha sido enfática en lo que atañe al deber de protección que el Estado debe a aquellos que solicitan su auxilio ante eventos de riesgo. En efecto, esta Sección ha reconocido que el artículo 2.º Superior dispone un deber general y abstracto de protección a cargo del Estado⁴⁵. De conformidad con el precepto en cita, “[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades...”. Ese deber cobra especificidad cuando alguien invoca la protección de las autoridades competentes al verse en circunstancias especiales de riesgo⁴⁶. De ese modo, se llama la atención a la UNP, de tal manera que atienda con prontitud la orden dada por el *a quo*, la cual será confirmada.

4.3. A su escrito de amparo, la Procuraduría General de la Nación adjuntó un documento titulado “ANEXO REQUERIMIENTOS”. Allí relacionó las peticiones que ha radicado en pro de las comunidades étnicas ya individualizadas. En concreto, puso de presente el desconocimiento de su derecho fundamental de petición.

Como resultado del estudio de ese documento, el *a quo*, de la página 47 a la 60 del fallo impugnado, relacionó un total de ochenta y un solicitudes. De cada una identificó el número de radicación, la fecha, el destinatario, la comunidad afectada y el sentido de la petición. Luego, concluyó que es tan cierto que esas peticiones no fueron atendidas, que el agente oficioso tuvo que interceder para lograr alguna respuesta. A ello agregó que, en su criterio, la contestación a esas solicitudes podría haber permitido que las agenciadas hubieran recibido pronta ayuda.

El único impugnante que se refirió al punto de derecho bajo examen fue el Ministerio del Interior. Ese ente anotó que no dejó sin respuesta a las peticiones que la parte actora le radicó, motivo por el que pidió que se analizara de nuevo el expediente.

Del expediente se observa que el Ministerio del Interior omitió adjuntar a su informe las respuestas que supuestamente brindó a las inquietudes presentadas por la parte actora. Adicionalmente, tampoco adjuntó la prueba que indique que el peticionario recibió tales contestaciones. Esos dos hechos imponen confirmar la orden dada por el tribunal de origen, pues permiten aseverar que la entidad accionada no observó el

⁴⁴ Ver, Corte Constitucional. Sentencia C-046 de 2004. Sobre el fenómeno de la adscripción y sus características y prerrogativas, el Alto Tribunal en referencia cita los siguientes fallos: C-666 de 2000, C-1437 de 2000 y C-889 de 2002.

⁴⁵ Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de abril de 2017, expediente n.º 2003-00372-01 (40.121).

⁴⁶ Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 30 de octubre de 1997, expediente n.º 10.958.



término de oportunidad para rendir las respuestas extrañadas ni notificó a la parte interesada de sus supuestas contestaciones⁴⁷.

5. Conclusión

En resumen de lo expuesto, la Sala considera que el *a quo* acertó al encontrar amenazadas las garantías superiores invocadas en el escrito de tutela. En efecto, a partir de los informes rendidos por las autoridades accionadas, quedó probado que: (i) las ayudas humanitarias destinadas a las comunidades étnicas identificadas a lo largo de este proceso no habían sido entregadas en su totalidad, con lo cual se desatendió a esas poblaciones que han sido vulnerables históricamente y que, por ello, enfrentan un mayor riesgo ante la pandemia ocasionada por el covid-19; (ii) tres líderes sociales, étnicos y culturales han presentado situaciones recientes que no han sido evaluadas ni atendidas a pesar de que podrían poner en peligro sus respectivas vidas; (iii) un conjunto de ochenta y un solicitudes no han sido respondidas por sus destinatarios, lo que los deja desprotegidos. Ello implica confirmar el fallo impugnado y advertir a las autoridades accionadas que las órdenes dadas allí quedan incólumes y son de obligatorio y perentorio cumplimiento, so pena de incurrir en desacato.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 2 de junio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que concedió la solicitud de amparo presentada por la Procuraduría General de la Nación, en calidad de agente oficioso de los pueblos indígenas; las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como del pueblo Rrom.

SEGUNDO: ORDENAR que, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, se proceda al cambio de carátula del expediente contentivo del presente proceso y se modifique la información referente a la parte actora, según esta fue registrada en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial (SAMAJ) y en el Sistema de Información Judicial Colombiano, de tal manera que figure como accionante la Procuraduría General de la Nación.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes y a los interesados por el medio más expedito.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-369 de 2013. La falta de respuesta, así como las contestaciones dilatorias o evasivas, “condenan al peticionario a una situación de incertidumbre, por cuanto éste [sic] no logra aclarar sus inquietudes, especialmente si se considera que en muchos eventos, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos”. El mismo criterio fue expuesto por esta Corporación en la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 30 de noviembre de 2020, expediente n.º 2020-04559-00.



CUARTO: ENVIAR la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Salvamento parcial de voto

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Radicación número: 25000-23-25-000-2020-01964-01

Solicitante: NACIÓN-PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Autoridad: NACIÓN-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA

ACTIVISMO JUDICIAL-El juez no puede sustituir a la discrecionalidad administrativa porque viola la separación del poder público. AYUDAS HUMANITARIAS-Los jueces no están para formular la política pública de entrega de estas ayudas, ni para controlar su ejecución.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO



Me aparto parcialmente de la decisión que se adoptó en la providencia del 30 de abril de 2021, en cuanto ordenó a las autoridades, encargadas de entregar ayudas humanitarias de emergencia a los grupos étnicos agenciados por la solicitante, proceder con esa labor de “inmediato”.

A mi juicio, las órdenes impartidas no tuvieron en consideración las razones expuestas por las autoridades, al responder la tutela. Además, como van más allá de la competencia del juez del amparo -que se circunscribe a la protección de derechos fundamentales-, con ellas se invaden los ámbitos propios de la gestión administrativa, que están definidos en la ley. Una justicia extraviada en la Administración no solo contraviene la separación del poder público, sino que impide la adecuada ejecución de medidas administrativas.

En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables. La separación del ejercicio del poder (art. 113 CN) no solo es una garantía de la libertad, sino un instrumento para la eficaz gestión del ejercicio del poder público.

Los jueces no pueden simultáneamente ejercer funciones judiciales, administrativas y -en ocasiones- hasta legislativas. No solo porque se concentra el ejercicio del poder y se crea así una amenaza grave a la libertad, sino porque esa irrupción en ámbitos ajenos a sus competencias (constitucionales, legales o técnicas) tampoco contribuye al cumplimiento eficaz de los fines del Estado. En efecto, los jueces no están para formular políticas públicas, ni para controlar su ejecución, mucho menos, para decidir sobre las mejores alternativas de empleo de los limitados recursos del erario.

Una buena gestión de lo público impone la división de las tareas no solo por razones políticas (principio de legalidad), sino para el logro de los resultados. Fines y medios son interdependientes en toda organización. Y la del Estado no es la excepción...¿o en el “nuevo constitucionalismo” el fin justifica los medios?



Radicado: 25000-23-15-000-2020-01964-01
Accionante: Procuraduría General de la Nación

MCS/MAR/1F

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE