



SALA DE CASACIÓN CIVIL

MARGARITA CABELLO BLANCO

Magistrada ponente

STC10243-2016

Radicación n.º 44001-22-14-000-2016-00003-02

(Aprobado en sesión de veintisiete de julio de dos mil dieciséis)

Bogotá D. C., veintisiete (27) de julio de dos mil dieciséis (2016).

Decídese la impugnación enfilada contra la sentencia de 31 de mayo de 2016, mediante la cual la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha concedió la tutela promovida por Elson Rafael Rodrigo Rodríguez Beltrán, quien actúa en nombre de los niños y niñas Wayúu, frente al Estado de Colombia representado por el Presidente de la Republica de Colombia, los Ministerios de Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Superintendencia Nacional de Salud, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el departamento de La Guajira y los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao, trámite al cual fueron vinculados, *ex officio*, la Procuraduría General de la Nación, el Defensor del

Pueblo, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Primera Infancia, el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y las Secretarías de Salud y Educación de los entes territoriales de marras.

ANTECEDENTES

1.- El gestor demanda la protección constitucional de las prerrogativas fundamentales de los menores representados a la vida, salud, derechos de los niños e igualdad, presuntamente vulnerados por los entes encartados.

2.- Arguyó, como sustento de su reclamo, en sinopsis, lo siguiente:

2.1.- En lo que va de 2016, han perecido 6 niños Wayúu por causas concernientes con la «*desnutrición*»; asimismo, en 2015 murieron 260 menores por falta de alimento, aconteciendo que entre los líderes indígenas se manifiesta no haber ni una gota de agua para sus labores, y que «*los niños sólo viven con un vaso de chica [sic] al día*».

2.2.- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aduce, ha expuesto la aludida problemática conforme a sendos «*informes*» que dan cuenta que «*en los últimos ocho años habrían muerto 4770 niños de comunidad Wayúu*» por las causas antes mencionadas, o sea, «*problemas relacionados con alimentación y falta de agua potable*».

2.3.- Aduce que pese a ello, el Gobierno Nacional no ha cumplido de manera efectiva las «*medidas cautelares*» dictadas por

tal organización a fin de conjurar la nefasta situación, precisando que de acuerdo a los conceptos entregados por esta surge que *«la meta del milenio es que la muerte de niños debe ser máximo de 17.46% por cada 1000 nacidos vivos»* y sin embargo *«en La Guajira es de 31.61%»*, señalando que el Estado de Colombia está en la imperiosa obligación de *«comprometer todos los esfuerzos humanos y recursos económicos, técnicos, políticos y sociales» necesarios para «evitar que más niños sigan muriendo de hambre y sed»*.

2.4.- Finalmente, agrega que la Constitución Política patria señala que los *«derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás»*, permitiendo que cualquier persona pueda exigir de autoridad competente su cumplimiento y fundamenta su legitimidad para actuar en el artículo 44 superior.

3.- Depreca, conforme a lo relatado, ordenar *«acciones de emergencia, urgentes y prioritarias de protección de los niños Wayúu que se encuentran en grave riesgo de morir por desnutrición y que se cumplan de manera inmediata y en su totalidad las medidas cautelares impuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos»*.

4.- El presente asunto se admitió a trámite mediante determinación de 18 de febrero de 2016 (fls. 8 a 10, cdno. 1), y fue resuelto por providencia del día 31 de mayo del año que avanza (fls. 208 a 2042, cdno. 11), habida cuenta que mediante auto de 21 de abril de 2016 (fls. 4 a 9, cdno. nulidad de la Corte), esta Corporación declaró la invalidez de lo que hasta tal data había sido adelantado en esta actuación, a fin de que se procediera a efectuar las vinculaciones allí indicadas, dejándose a salvo, eso sí, las pruebas recaudadas y la medida provisional dispuesta.

5.- A su vez, mediante resolución adoptada en esta instancia, la «*Corporación Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad*» se tuvo como coadyuvante de la «*parte demandante*».

LA RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible esgrimió, en compendio, que no ha tenido injerencia en los hechos narrados y afirma no existir prueba alguna que lo comprometa, por lo que, instó, ha de procederse a su desvinculación por falta de legitimidad en la causa por pasiva tanto de hecho como material. Preciso que en sus objetivos y funciones, contenidos en los artículos 1º y 2º del Decreto Ley 3570 de 2011, no se contempla lo relacionado con el tema de desnutrición que sufren los niños Wayúu (fls. 57 a 68, cdno. 1; y, 1139 a 1145, cdno. 6).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural apuntó, cardinalmente, que no tiene competencia directa para adoptar decisiones dentro del fenómeno de «*seguridad alimentaria*» en el departamento de La Guajira; empero, anunció, en el numeral 1º del artículo 15 del Decreto 1985 de 2013, ello se atribuye a la Dirección de Desarrollo de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos de esa cartera ministerial, por cuanto que vela por la promoción de la seguridad alimentaria, asegurando que dicha labor se desarrolle en el marco de la participación en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PSAN, consolidada en el CONPES 113 de 2008. No obstante, relieves que la garantía del «*derecho alimentario*» de las comunidades no es el objetivo último de los instrumentos de la

Política Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, por cuanto existen otras entidades que por su misión institucional les corresponde y además cuentan con los instrumentos adecuados para atender prioritariamente a este tipo de demandas en el territorio nacional. Asimismo, pidió ser desvinculado de la presente tutela, matizando que no es ajeno a los hechos que la originaron ya que desde el 2011 hasta el 2016 ha invertido recursos en programas para la atención de las necesidades de la población guajira, implementando proyectos productivos, soluciones de vivienda de interés rural, créditos, incentivos, entre otros, destacando la Alianza Presidencial denominada Por el Agua y la Vida de La Guajira. Alega también falta de legitimación en causa por activa, en tanto la solicitud de amparo por parte de agente oficioso se encuentra condicionada a la individualización de los titulares de los «*derechos presuntamente vulnerados*» y en este caso no obra determinación de los titulares de los derechos cuya protección se invoca (fls. 69 a 88, cdno. 1; y, 1155 a 1163, cdno. 6).

La Procuraduría General de la Nación aludió, principalmente, su «*falta de legitimación en la causa por pasiva*» al no ser causante de la afrenta a los derechos invocados, tanto más cuando no ha sido omisiva frente a la grave crisis que se está presentando con los niños Wayúu que están muriendo por desnutrición, sino que ha venido trabajando desde el eje misional disciplinario para establecer las responsabilidades del caso. Por demás, coadyuva las pretensiones tutelares, solicitando se imponga la observancia de las medidas cautelares al efecto dispuestas por la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos (fls. 89 a 200, cdno. 1; 201 a 353 y 361 a 379, cdno. 2; y, 855 a 859, cdno. 5).

El departamento de La Guajira, a través de su Secretaría de Asuntos Indígenas, explicitó las gestiones emprendidas para salvaguardar la vida e integridad del pueblo Wayúu conforme a las cautelas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aduciendo que los proyectos en ejecución se fundamentan en tres ejes: agua potable, seguridad alimentaria y nutricional de los niños, niñas, adolescentes y familias, así como la construcción de unidades productivas para mejorar las condiciones de vida (fls. 354 a 360, cdno. 2).

El municipio de Riohacha esgrimió que, lejos de ser omisivo, ha implementado políticas tendientes a mitigar la problemática y evitar la muerte de niños indígenas circunscritos a su jurisdicción. Sostiene que su secretaría de salud, en 2015, realizó seguimientos a los casos con diagnóstico de desnutrición, haciendo los ingresos a la base de datos por medio del Centro de Recuperación Nutricional, notificación por IPS y fundaciones, así como las búsquedas realizadas a través del PIC en las actividades que se desarrollan en las comunidades (fls. 380 a 400, cdno 2; 401 a 404, cdno. 3; y, 1862, cdno. 10).

El Municipio de Maicao pregonó estar desarrollando actividades cruciales para dar cumplimiento al «*mandato constitucional de protección de los niños*», específicamente las medidas cautelares ordenadas por la C. I. D. H. frente a la protección de los niños Wayúu, al punto que en lo corrido de los años 2015 y 2016 son casi nulas las cifras de muerte (fls. 405 a 562, cdno. 3).

La Defensoría del Pueblo afirmó que ha alternado en los diferentes escenarios en pro de la población indígena, realizando las inspecciones humanitarias realizadas en La Guajira del 15 al 19 de febrero de 2016. Estima que, al efectuar visitas aleatorias, las medidas cautelares impuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos «*no están siendo cumplidas por el Gobierno colombiano*», particularmente, en lo referente a la política de nutrición, atención en la primera infancia y el programa de alimentación escolar PAE (fls. 563 a 600, cdno. 3; 601 a 800, cdno, 4; y, 801 a 851, cdno. 5).

El Ministerio de Salud y Protección Social pide ser exonerado de las resultas de esta acción, por tratarse de un derecho llamado a ser protegido de manera progresiva, afirmando que se están adoptando las medidas del caso (fls. 852 a 854, cdno. 5; y, 1927 y 1928, cdno. 10).

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres anotó, en resumen, su falta de legitimidad en la causa por pasiva reclamando su desvinculación, denotando que no ha desconocido o puesto en peligro los derechos fundamentales invocados (fls. 850 a 876, cdno. 5; y, 1864 y 1865, cdno. 10).

La Superintendencia Nacional de Salud también señaló su «*falta de legitimación por pasiva*», por cuanto los hechos apuntados como comportantes de afrenta no son fruto de acción u omisión a ella atribuible, describiendo asimismo las acciones adelantadas frente a la medida provisional tutelar. Preciso que es un órgano de control y vigilancia encargado de velar porque

se cumplan las normas legales y reglamentarias que regulan el «servicio público de salud», y que las encargadas de adoptar medidas que garanticen la protección de la salud pública son las autoridades sanitarias, y los entes territoriales de la efectiva prestación del servicio público de acueducto y su inspección corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por lo que no le compete investigar a los prestadores del servicio de agua (fls. 877 a 943, cdno. 5; 1208 a 1272, cdno. 7; y, 1867 a 1924, cdno. 10).

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio alegó carecer de responsabilidad en la nutrición de los niños y niñas del país, toda vez que se ocupa de formular, dirigir y coordinar las políticas, regulaciones, planes y programas en materia habitacional integral. Alega igualmente su «falta de legitimidad en la causa por pasiva» (fls. 944 a 956, cdno. 5; y, 1146 a 1153, cdno. 6).

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, resumidamente, pregonó la «falta de legitimación» tanto por «activa» como por «pasiva»; anunció que avanza en gestiones específicas a favor del pleno bienestar de los niños, niñas y adolescentes del pueblo Wayúu, aun con anterioridad a la adopción de las medidas cautelares por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; acotó que por la dispersión de la comunidad y las condiciones geográficas se dificulta la determinación de aquellos, así como su inscripción en el programa de atención, por lo cual inició la estrategia de micro-focalización en el marco del Plan de Atención y Mitigación del Riesgo de la Desnutrición, permitiendo la identificación de la población en estado de vulnerabilidad nutricional; anuncia haber incrementado la cobertura en las

diferentes modalidades de recuperación nutricional y atención a la primera infancia en La Guajira; sostuvo que en el marco de la Alianza por el Agua y la Vida realizó recorridos para identificar las necesidades de la comunidad e iniciar actividades para cumplir con los objetivos propuestos; a la par, alegó carencia actual de objeto, por cuanto el Estado colombiano viene desarrollando las gestiones ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (fls. 957 a 1000, cdno. 5; y, 1001 a 1010, cdno. 6).

La Presidencia de la República, en breve, exteriorizó que la problemática de la comunidad Wayúu es un tema prioritario para el Gobierno Nacional, y por ello al efecto se han adelantado las gestiones necesarias; a su vez, aduce la *«falta de legitimación en causa por activa»*, dado que el promotor actúa en nombre y representación de los niños del aludido grupo étnico sin acreditar el poder de sus padres o representantes de la congregación, así como tampoco demuestra que estos estén imposibilitados para atender la defensa; del mismo modo, arrió un informe sobre el cumplimiento de las cautelas de la C. I. D. H. por parte del Estado, aseverando que al margen de la improcedencia de la tutela el Gobierno no pretende desconocer la situación que se presenta; apunta que el Presidente de la República ha sido diligente en su actuación al coordinar con sus ministros, directores de departamento y otras autoridades del orden nacional, quienes están laborando en pro de La Guajira, no exclusivamente en relación con el agua y la alimentación (fls. 1013 a 1137, cdno. 6).

El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, en compendio, planteó las «excepciones» de *«inexistencia de la obligación o falta de causa para demandar»* e *«innominada o genérica»* enunciando que su naturaleza funcional está reglada en el Decreto 262 de 2004 y, por tanto, es ajeno al caso planteado (fls. 1799 a 1087, cdno. 9; 1808 a 1816, 1937 a 1952 y 1995 a 2000, cdno. 10).

El Ministerio de Educación Nacional, en síntesis, reclamó su desvinculación dado que no está quebrantando las prerrogativas en juego (fls. 1817 a 1824, y, 1955 y 1956, cdno. 10).

La apoderada del Presidente de la República y de la Nación - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Programa Presidencial para la Primera Infancia), denotó que el peticionario no cuenta con capacidad jurídica para representar a los niños y niñas Wayúu, por lo cual reclama la improcedencia de la salvaguardia rogada; con todo, anota que *«de ninguna manera se pretende desconocer la situación que se presenta en [L]a Guajira, pues en fecha reciente, el pasado viernes 19 de febrero, el [...] Presidente se desplazó a la zona junto con su equipo de gobierno para adelantar acciones tendientes a la protección de toda la comunidad, no sólo de los menores de edad de la comunidad Wayúu; sin embargo, la tutela resulta improcedente porque no hay acción ni omisión [...] que permita adjudicarles responsabilidad en la situación actual del departamento. También hace poco la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores) presentó a la Procuraduría un informe sobre el cumplimiento de las medidas cautelares de la CIDH en el tema de la comunidad Wayúu»*, procediendo a esas cotas a reproducir algunos apartes de tal texto (fls. 1825 a 1860 y 1957 a 1991, cdno. 10).

La Secretaría de Educación de La Guajira, en sinopsis, manifestó que sus funciones no son brindar el servicio de agua potable, suministro de alimentación o salud, causa del ruego constitucional; manifestó que el Programa de Alimentación Escolar PAE está concebido como una estrategia diseñada para fortalecer la política de permanencia escolar en el sector educativo, tanto a nivel nacional como territorial; precisa que no ha maltratado interés ninguno de la población Wayúu, máxime que se encuentra cumpliendo a cabalidad los postulados constitucionales que hacen alusión a los fines esenciales del Estado (fls. 1930 a 1934, cdno. 10).

Los demás, guardaron silencio.

LA SENTENCIA IMPUGNADA

El tribunal *a quo* otorgó el amparo rogado y, en consecuencia, ordenó al «*Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón, en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y máxima autoridad administrativa que, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, iniciar o continuar, según sea el caso, un plan de acción cuya elaboración, presupuestación, contratación y ejecución deberá adelantarse de manera articulada y coordinada en el plano interinstitucional e intersectorial, nacional y regional, de manera que participen todas las entidades accionadas y las demás que tengan incidencia en la crisis de los derechos fundamentales de los niños y niñas Wayúu. Así mismo, deberá integrarse a esta gestión las autoridades indígenas de los pueblos destinatarios del amparo*».

Agregó, a fin de perfilar tal mandato, que «*[e]l plan a que se hace mención estará encaminado a: a. Adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los niños y niñas de las*

comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, en el departamento de La Guajira. En particular, dada la situación de emergencia, adoptar las siguientes medidas específicas: i) Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud en las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao, con un enfoque integral y culturalmente adecuado, con el fin de atender la desnutrición infantil y enfermedades prevenibles o evitables; ii) Tomar medidas inmediatas para que las comunidades beneficiarias puedan tener a la brevedad posible, acceso al agua potable y salubre, de manera sostenible y suficiente para la subsistencia de los niñas y niños; iii) Adoptar medidas inmediatas para que las niñas y niños puedan tener alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias con pertinencia cultural, así como establecer los mecanismos idóneos para la identificación de casos de nutrición para una intervención inmediata. b. El incumplimiento de los roles y tareas señalados por la Presidencia de la República a las entidades accionadas dentro del Plan a que se ha hecho referencia, se considerará como desacato al amparo de tutela que se concede mediante la presente sentencia. c. En el mismo término antes indicado, bajo la coordinación de la Presidencia de la República y la participación de todas las entidades accionadas se ordena iniciar la creación, adecuación o mejoramiento de un sistema de información interinstitucional e intersectorial que permita a todas las entidades y a los integrantes del SGSSS, alimentar y conocer una base de datos donde conste cuántos y cuáles son los menores pertenecientes a estas comunidades y cuál es su situación individual frente a los riesgos de desnutrición y enfermedades que se han venido exponiendo, así como los decesos a causa de aquellos. En el mismo sentido se propenderá por su identificación y registro, contando en lo posible con sistemas de digitalización de huella o similares, que permitan una depuración del censo de esta población. 2. Respecto del cumplimiento paulatino de las órdenes anteriores se informará mensualmente a la Procuraduría General de la Nación y [a la] Defensoría del Pueblo para que ejerzan la vigilancia del caso de acuerdo a sus competencias».

Lo anteriormente dispuesto, recapitulando, ya que referente a la «legitimación» en la causa por activa, es «hecho notorio»

que «la población indígena Wayúu viene afrontando en los últimos tiempos una situación calamitosa, que afecta particularmente y de forma generalizada a los niños, niñas y adolescentes como población más vulnerable, causándoles serias afecciones a la salud relacionadas con procesos de deshidratación y desnutrición que en los casos más graves ha significado incluso la muerte», móvil por el cual como «los destinatarios del amparo pertene[cen] a grupos en estado de debilidad manifiesta, y que si bien no est[á]n plenamente identificados pued[e]n ser **identificables**, bajo alguna característica predominante común» (destacado original, como las demás), y ello por cuanto «i) el grupo de pretendidos destinatarios del amparo, aunque en principio indeterminado, resulta perfectamente identificable y determinable, pues en ellos comulgan tres factores diferenciadores como son: la edad (niños y niñas), etnia (indígena Wayúu) y territorio (asentados en los municipios de Maicao, Riohacha, Uribia y Manaure). ii) Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista que se trata de menores de edad, cuyos derechos tienen prevalencia sobre cualquier otro que [...] sufren de la afectación de los más mínimos derechos fundamentales, pues, padecen de hambre y sed que en algunos casos les ha causado la muerte. Y finalmente, iii) la situación planteada es constitutiva de un perjuicio irremediable tanto para los individuos determinables como para las comunidades indígenas a las que pertenecen, pues, la grave situación actual de las generaciones en formación, puede considerarse como un riesgo para la supervivencia de este pueblo indígena», comportando todo lo anterior que «sin necesidad de mayores disquisiciones, [...] ante lo evidente de la situación calamitosa de los menores que se pretende amparar, deben entenderse por cumplidos los requisitos para tener al actor como legitimado para promover la presente acción; siendo además que, aún si en gracia de discusión se pudiese controvertir esta calidad, no puede pasarse por alto que la Procuraduría General de la Nación ha coadyuvado las pretensiones del actor, de conformidad con las competencias previstas en el numeral 10º del artículo 26 del Decreto 262 de 2000 que establece que tienen la función de “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**". Normas que se encuentran dentro del marco constitucional que les impone el deber a dichas autoridades de proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad (capítulo 2 título X Constitución Política). De modo que cualquier deficiencia en la legitimidad por activa, debe considerarse superada».

A continuación, en punto de «los derechos de los niños y niñas indígenas», adujo que «tratándose de niños y niñas pertenecientes a comunidades indígenas, el reconocimiento de estos derechos debe responder siempre a una perspectiva diferencial; es decir, que los niños y niñas de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos gozarán de los derechos consagrados en la Constitución, **sin perjuicio de los principios que rigen sus culturas y organización social**».

Luego, referente a los «deberes constitucionales y legales de las entidades accionadas», sostuvo que «contrario a lo que se planteó en las contestaciones a la demanda, todas y cada una de las entidades accionadas tiene, en virtud de la [C]onstitución y la ley, una responsabilidad en la prevención y atención de la crisis humanitaria que vienen padeciendo los niños y niñas de la Comunidad Wayúu», en tanto que «desde la creación y puesta en marcha de programas, la financiación de los mismos, la ejecución de recursos, la vigilancia de la actividad administrativa, la coordinación interinstitucional, entre otras responsabilidades estatales, cada una de las enjuiciadas concurre de algún modo en la diligente gestión pública que ha debido emplearse en la atención de la primera infancia, generación de alimentos, adecuada atención en salud, consecución de agua potable, creación de fuentes de empleo para garantizar la autosostenibilidad familiar y clanil, entre muchas otras áreas, que armónicamente desarrolladas deberían redundar en el mejoramiento de la calidad de vida de los niños y niñas Wayúu y la prevención de situaciones de riesgo para su salud e integridad».

Con miras en lo anterior, y comoquiera que «[a]nalizadas las diferentes pruebas allegadas y los informes juramentados rendidos por las

diferentes entidades demandadas y vinculadas dentro de la presente acción, [...] con apoyo en el principio probatorio “Res ipsa locutorum” [se] encuentra que en la crisis que sufren los más elementales derechos fundamentales de los niños y niñas de la comunidad indígena Wayúu, concurre la responsabilidad de las entidades accionadas», ya que «cuando se acredita una consecuencia insólita o gravemente anómala, puede en ese caso considerarse que algo ha fallado, pues con una atención diligente ese tipo de consecuencia no se hubiese presentado, o al menos no en la forma superlativa como sucedió». Por supuesto, «a[u]n si en gracia de discusión se tuviese por cierta toda la actividad de respuesta alegada por las entidades accionadas, y en especial aquellas reseñadas en el detallado informe presentado por la Presidencia de la República, lo cierto es que la fuerza de los hechos demuestra que hubo una insuficiente gestión estatal frente al riesgo al que están sometidos los niños y niñas Wayúu».

Entonces, relevó, «de acuerdo al límite de sus competencias demarcadas por sus funciones constitucionales y legales [surge] que todas las entidades accionadas han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, integridad física, salud, seguridad social, alimentación equilibrada y acceso al agua potable de los niños y niñas pertenecientes a la comunidad Wayúu asentada en los municipios de Maicao, Uribia, Riohacha y Manaure, pues, la insuficiente y desarticulada gestión durante muchos años ha permitido que la situación afrontada se convierta en una crisis humanitaria acentuada por una situación climatológica extrema, siendo en todo caso la respuesta ante la coyuntura, insuficiente y meramente paliativa».

De modo que, esclareció, «ante la evidencia que el Gobierno Nacional, encabezado por la [P]residencia de la República ha iniciado acciones concretas para cumplir la orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, [...] la mejor forma de evitar órdenes contradictorias que terminen por entorpecer la función estatal, consiste en reiterar lo solicitado por la CIDH en la resolución en mención, pero esta vez, como medida de amparo de raigambre constitucional, precisando eso sí, que las órdenes aquí expedidas se limitarán a la protección de los niños y niñas Wayúu, por ser los

destinatarios de la petición de amparo, lo que no es óbice para que aquellas medidas se hagan extensivas a los adolescentes pertenecientes a la misma comunidad en virtud de la cautela internacional antes referida» (fls. 208 a 2042, cdno. 11).

LA IMPUGNACIÓN

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tras esbozar cuáles son sus «*deberes constitucionales y legales*», predicó que carece de «*legitimación en la causa por pasiva tanto de hecho como material*», habida cuenta que no es «*la entidad llamada a responder por la grave situación en que se encuentran los niños Wayúu que [están] en grave riesgo de morir por desnutrición, toda vez que dentro de sus funciones, no contempla de manera alguna este aspecto, sino la de diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables*», aparte que «*no [...] ha generado riesgo ecológico alguno, toda vez que h[a] cumplido con [sus] funciones, como lo es el de trazar políticas y directrices de carácter ambiental*»; por demás, relató que la resolución de «*medidas cautelares*» que la C. I. D. H. profirió en punto del Estado de Colombia, no lo mencionó (fls. 2205 a 2207, cdno. 12).

El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social deprecó su «*desvincula[ción] del trámite tutelar*», poniendo de presente que «*tiene dentro de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas que propendan por la inclusión social y la reconciliación para que repercutan en favor de la superación de pobreza y pobreza extrema que aqueja a nuestro país, así como en la atención a grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia y adolescencia y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, que se desarrolla directamente o a través de sus entidades adscritas, en coordinación con los demás organismos del*

Estado competentes para tal efecto», acaeciendo que «[n]o es cierto [...] que] no haya adelantado las acciones necesarias tendientes a mejorar las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran los indígenas Wayúu del departamento de La Guajira, [...] toda vez que ha creado programas, estrategias y procesos de focalización tendientes a mejorar las situaciones de vulnerabilidad»; asimismo, adujo que «no cuent[a] con la asignación presupuestal, ni con la delegación de funciones para dar cumplimiento a las órdenes judiciales proferidas» (fls. 2333 a 2347, cdno. 12).

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres instó «se [le] exonere de toda responsabilidad, por no poder ser atribuida conducta alguna que inflija un daño al accionante» siendo, entonces, que no es «la entidad competente para desplegar las actuaciones deprecadas por el accionante, las cuales deben ser surtidas ante otras instancias de carácter local o nacional en cuyos planes o políticas sectoriales se incluya programas de seguridad alimentaria y nutricional». Para ello realzó que «fue creada mediante el Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011, con el objetivo de que a través de ella se dirija la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD, hoy Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012)», de donde emerge que «en virtud de la aplicación a los principios generales que orientan la gestión del riesgo de desastres consagrados en la Ley 1523 de 2012 tales como principio de subsidiaridad, principio de concurrencia, principio de coordinación y principio sistémico», ella «presta un apoyo en forma subsidiaria y complementaria en atención de diferentes calamidades ocurridas en el país, cuando es desbordada la capacidad de las autoridades locales para dicha atención» aconteciendo que sus «atribuciones no son operativas sino esencialmente de dirección y coordinación del sistema, de formulación, implementación, articulación y evaluación de la política pública nacional en materia de gestión del riesgo de desastres» (fls. 2351 a 2359, cdno. 12).

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República manifestó que el «*Presidente de la República está totalmente comprometido con la causa de La Guajira, [...] así como la Presidencia de la República que [lo] apoya [...] en su gestión, a través de la Coordinación de la Alianza por el Agua, que es el plan para solucionar la situación en La Guajira. Sin embargo, la impugnación de este fallo se hace con el fin de que se establezca clara y separadamente cuál es el rol y la competencia puntual de todas y cada una de las entidades que principalmente deben atender las órdenes [...] de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales*». A la par, adujo que el «*Presidente de la República no es el representante legal de la Presidencia de la República, de modo que al conceder la tutela en contra de la entidad, la orden, en principio, deberá cumplirla su Director [...] o la persona que tenga la responsabilidad y la competencia para el efecto*», por lo que «*el primer reparo respecto del fallo tiene que ver con esa imprecisión, pues se concede la tutela en contra de la Presidencia y se dan las órdenes al [...] Presidente, lo que no tiene soporte jurídico, pues si se encuentra una supuesta falta en alguno de los dos que amerite alguna orden en un fallo de tutela, sea el Presidente de la República o el Director de la Presidencia, por supuesto las órdenes deberían ser consecuentes con sus competencias constitucionales y legales, sin confundir a la Entidad con el Primer Mandatario*», siendo que este último «*no es representante legal ni judicial de entidad alguna, incluida la Presidencia de la República, que [...] tiene su propio representante legal y se pronuncia judicialmente a través de la Secretaría Jurídica*», aparte que «*la Constitución Política [...] en su artículo 115 establece que el Presidente de la República es el jefe del Estado, del Gobierno y la suprema autoridad administrativa, y que en cada negocio particular, el Gobierno se constituye con él y el Ministro o el Director de Departamento correspondiente, de manera que los actos del Primer Mandatario tienen valor y fuerza cuando sean suscritos y comunicados por el “Gobierno”[.] hecho por el cual se hace responsable el ministro del ramo respectivo o el director del departamento administrativo correspondiente*» (sublineado original; fls. 2361 a 2365, cdno. 12).

La Superintendencia Nacional de Salud señaló que no se «tuvo en cuenta todas las actuaciones de inspección, vigilancia y control que adelantó [...] frente a la problemática de los menores de edad en el departamento de La Guajira, lo cual se ha traducido en verdaderas herramientas con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que reglamentan el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), especialmente frente a las entidades territoriales, en aspectos fundamentales como el aseguramiento, y la prestación de servicios de salud en esa jurisdicción territorial». No obstante, denotó que «frente a aspectos como alimentación, nutrición, agua potable y saneamiento básico, ninguna responsabilidad le asiste [...] por tratarse de competencias que fueron asignadas a otros entes, quienes de conformidad con la ley y los reglamentos deben garantizarlos de manera oportuna y con calidad, [...] razón por la cual, imposible resulta que de allí se derive alguna responsabilidad frente a la [...] afectación de los derechos fundamentales cuya protección se solicita» (fls. 2417 a 2427, cdno. 13).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reclamó ser «desvincula[do] de la presente» tramitación, por cuanto que «la garantía del derecho a la alimentación o el auto sostenimiento de las comunidades no es el objetivo último de los instrumentos de la Política Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, para ello existen otras entidades que por su misión institucional les corresponde», estando entre ellas «el Departamento para la Prosperidad Social - DPS, entidad que cuenta con el Programa Red de Seguridad Alimentaria - RESA, IRACA y en términos generales los programas que coordina la Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad de dicha entidad»; amén, aseveró que «viene acompañando de forma consistente en la Alianza Presidencial, mediante la oferta institucional que nos hemos puesto en compromiso para las soluciones inmediatas de agua para las comunidades Wayúu, no solo de la Alta y Media, sino para toda La Guajira». Del mismo modo, pregonó que el peticionario «carece de legitimación en la causa por activa» en tanto que «si bien se trata de una situación

calamitosa que padece actualmente la población Wayúu, específicamente los niños, el juez constitucional no puede poner de presente la flexibilidad para considerar esta regla de procedencia», esto es, «la agencia oficiosa [que] es una figura contemplada constitucionalmente para proteger los derechos fundamentales que se encuentren vulnerados a personas que no pueden reclamarlos a nombre propio, en este caso los niños de la comunidad Wayúu de los municipios de Maícao, Uribia, Manaure y Riohacha, quienes por cierto cuentan con la asistencia de autoridades municipales como la Personería y la Defensoría del Pueblo que en este caso serían autoridades legitimadas para ejercer[la]» (fls. 2440 a 2443, cdno. 13).

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en breve, afirmó no ser «el legítimo contradictor de la litis», en tanto que, de una parte, «no tiene funciones como ejecu[tor] de planes y programas de carácter nutricional así como tampoco tiene injerencia en la inspección, vigilancia y control en este tema» y, de otra, su «competencia [...] en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se encuentra dada en dos (2) dimensiones claramente definidas, a saber, de un lado como rector de política institucional en la materia, y por el otro, brindando apoyo en nombre de la Nación, a favor de los entes territoriales y/o Empresas de Servicios Públicos que cumplan con las exigencias legales para el efecto, en los términos consagrados en la normatividad [...], siendo extraño y ajeno a dicho marco obligacional, la “ejecución” de decisiones adoptadas por entes territoriales» (fls. 2542 a 2544, cdno. 13).

Finalmente, cabe relevar que si bien se otorgó «impugnación» a favor del Ministerio de Salud y Protección Social, lo cierto es que revisados los escritos que reposan en el expediente provenientes de ese ente (fls. 2455 a 2465 y 2499 a 2507, cdno. 13), según se desprende de sus tenores literales, los mismos dan cuenta de manifestaciones que difieren del ejercicio opugnativo que de los mismos se adujo, surgiendo

así que tal cartera ministerial, en realidad, no ha de tenerse como impugnante.

CONSIDERACIONES

1.- Está predicado que toda persona tiene acción de tutela para reclamar ante los jueces de la República, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos se encuentren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

2.- Aquilatado transversalmente el conjunto de disconformidades que escindidamente enderezaron los entes impugnantes, resulta evidente que tales se centran en las siguientes razones:

2.1.- Ausencia de *«legitimación en la causa por activa»*, habida cuenta que el promotor no acreditó las condiciones que son menester para predicar *«agencia oficiosa»* de su parte.

2.2.- No obrar responsabilidad en la existencia de la calamitosa situación puesta de presente, deparando ello falta de *«legitimación en la causa por pasiva»*.

2.3.- Se establezcan las responsabilidades y los roles a asumir por *«todas y cada una de las entidades que principalmente deben atender las órdenes»*, haciéndose distinción entre el Presidente de la República y la Presidencia de la República.

3.- Centrada la Corte en los precisos motivos de impugnación, cumple señalar que la protección de resguardo impartida será modificada, según pasa a verse.

3.1.- Las abierta y ostensiblemente graves circunstancias de desnutrición, mal estado de salud y falta de acceso al agua potable y salubre en que se encuentran los niños y niñas pertenecientes a la comunidad indígena Wayúu, que están asentados en los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao, cual es el motivo de la petición de salvaguardia, son un hecho notorio.

De ello da cuenta la mortalidad y desnutrición acaecidas en ese sector poblacional del departamento de La Guajira, amén de las precarias condiciones de salud que aquellos padecen, de lo cual hay masivo conocimiento a partir de lo divulgado por los medios de comunicación del país; aparte, existen análisis que sobre el particular han realizado algunas entidades estatales, verbigracia, la Defensoría del Pueblo (ver: Crisis Humanitaria en La Guajira 2014; fls. 662 a 800, cdno. 4 y 801 a 846, cdno. 5).

3.2.- En el asunto que ocupa la atención de la Corte, según la situación fáctica expuesta, están en juego, cardinalmente, dos derechos fundamentales de los niños y niñas Wayúu: la vida y la salud.

3.2.1.- Relativamente al primero de ellos, cabe señalar que el ser humano, como tal, alberga unos niveles ónticos de su sustanciabilidad (dichos grados, en los estratos inferiores, son meramente físicos, empero, también son, en cotas superiores, de índole moral, psicológica y espiritual, dando en conjunto, en su

pleno, la formación integral de la «*persona humana*» que es fin en sí misma, en cuanto a su autopresencialización física e inmaterial) que lo hacen detentar un estatus de superioridad respecto del resto de la creación, comoquiera que por conducto de ellos se dignifica y entroniza como individuo estimable que es, lo cual comporta que todo hombre y mujer tienen derecho a conservar su vida, su integridad fisiológica, a preservar su salud y a reclamar lo propio del Estado; tal postulación se entroniza todavía más cuando están de por medio prerrogativas atinentes con los «*niños*» (artículo 44 Superior).

Por lo reseñado, la Corte Constitucional ha expuesto que *«en relación con los niños, el artículo 44 de la Constitución Política, consagra los derechos a la salud y a la vida de los niños como derechos fundamentales prevalentes, situación que autoriza la protección inmediata de estos derechos en casos de vulneración o amenaza de los mismos, dadas las condiciones específicas de vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran, y el interés constitucional que existe en cuanto a su protección, crecimiento y cuidado»* (Sentencia T-1527/00); a la par, también ha pregonado que *«[e]n el ordenamiento constitucional colombiano, (artículo 44) se consagra, en efecto, la prevalencia de los derechos del menor. La razón de ser del precepto constitucional citado está en directa armonía con el artículo 13 de la Carta, que prevé especiales cuidados “a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta”. Es, pues, por la indefensión del menor que sus derechos prevalecen, es decir, que se les anticipa la protección, dado el inmenso valor social y moral que el Estado reconoce en la niñez. Cuando un menor se encuentra en **estado de extrema necesidad**, obviamente actuará en su favor el Estado, y más aún cuando aquella situación que padece amenaza grave e inminentemente su proceso vital, de suerte que de no actuar, la muerte se hace próxima e irreversible. Lo que sería imperdonable es que el Estado dejara de cumplir con su deber de poner los medios adecuados, y **a su alcance**, para socorrer a un menor en estado de extrema necesidad vital,*

*pues si toda persona de conformidad con el artículo 95-2 tiene la obligación de “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con **acciones humanitarias** ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas” (negritas fuera del texto original), con mayor razón el Estado que, según Kelsen, es la personificación del orden jurídico total» (Sentencia T-165/95).*

3.2.2.- En cuanto hace con el *ius* a la salud, esta Corporación tiene dicho que «si bien en un principio fue considerado como un derecho de carácter prestacional, es decir, de naturaleza legal, hoy se ha dado un gran avance frente a la posibilidad de protegerse de manera directa como derecho fundamental -es decir sin que medie su desconocimiento por conexidad con la vulneración de otro derecho de rango fundamental-, en cuyo caso se hace viable su exigibilidad por vía de tutela» (CSJ STC, 1 feb. 2010, rad. 45708); de ahí que su protección «no pueda entenderse en forma restringida, como otrora acontecía, es decir, que sólo era susceptible de resguardo constitucional por conexidad con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal o a la dignidad humana, o cuando sus destinatarios eran sujetos de especial protección como los niños, los discapacitados o los adultos mayores, pues es innegable que hoy día se concibe como derecho fundamental autónomo» (CSJ STC17099-2015, 14 dic. 2015, rad. 2015-02990-00).

Por ende, acorde con el derecho pretoriano, aquel es una prerrogativa «fundamental autónom[a] que “tiene una doble connotación -derecho constitucional fundamental y servicio público-. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de salud y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad» (Corte Constitucional, Sentencia T-1036 de 4 de diciembre de 2007).

Así las cosas, ha expuesto la Sala, *«la acción de tutela procede como mecanismo para proteger el derecho a la salud cuando se demuestre que existe una afectación inminente del derecho a la vida del actor, o de sus derechos a la integridad personal o a la dignidad humana, por remisión que instituyera el artículo 46 de la Carta Política, cuando determinó que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para su protección y asistencia, garantizando además los servicios de la seguridad social integral entre otros»* (CSJ STC12178-2014, 11 sep. 2014, rad. 2014-00657-01); lo propio, puesto que a quienes padecen desmedros físicos o psíquicos *«no se le[s] debe condenar a declinar en lo atinente al oportuno y adecuado cuidado de su “salud”, habida cuenta que ello es presupuesto necesario para que logre[n] gozar de una vida bajo parámetros de calidad»* (CSJ STC1710-2016, 15 feb. 2016, rad. 2015-02847-01).

3.2.3.- Con vista en lo anterior, y sin que pueda olvidarse que los pueblos indígenas, como lo es la comunidad a que pertenecen los niños y niñas aludidos, son *«sujetos de especial protección constitucional»* por cuanto que *«el reconocimiento de sus derechos es imprescindible para garantizar la supervivencia de grupos humanos poseedores de una cultura diferente a la mayoritaria y que se encuentran en situación de vulnerabilidad desde el punto de vista constitucional»* (Sentencia T-376/12, Corte Constitucional), ha de señalarse que en este evento no hay lugar a predicar la *«falta de legitimación en la causa por activa»* alegada, dado que la Carta Política patria en su precepto 86 determina que *«toda persona tendrá acción de tutela»*, y el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 señala que *«la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante»*, al tiempo que se permite la agencia oficiosa al contemplar que *«se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa»*.

Esto es así, porque para el caso particular la última norma citada ha de armonizarse con el inciso 2º, del canon 44, de la Constitución Política, que prevé que *«[l]a familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento...»*, de modo que, como está decantado, *«de conformidad con la jurisprudencia, cualquiera puede reclamar los derechos fundamentales de un niño»* (CSJ STC12427-2015, 15 sep. 2015, rad. 2015-00285-01).

Y es que, *«sobre el tema y en relación con los niños, la jurisprudencia ha dicho que “cuando se agencian los derechos fundamentales de menores de edad, la Constitución impone objetivamente la necesidad de su defensa, y por tanto no interesa realmente una especial calificación del sujeto que promueve la solicitud de amparo. En esta medida, no es forzosa la manifestación acerca de que el afectado no se encuentra en condiciones de promover su propia defensa, pues ello puede ser obvio tratándose de niños”. CC T-120/09»*, (se destacó; CSJ STC7492-2016, 9 jun. 2016, rad. 2016-00071-01). Adicionalmente, la Sala ha dicho que *«la jurisprudencia constitucional a partir del artículo 44 superior, ha indicado que [los menores] son en general sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad, “[p]or ello, exigirle a quien agencia a menores las motivaciones que le impiden al niño promover su propia defensa, estaría en contra de los postulados de orden constitucional, y generaría primacía del derecho formal sobre el derecho sustancial. En tal sentido, esta Corporación sostiene que tratándose de derechos de los niños, es posible que un tercero actúe en su nombre con el objeto de salvaguardar sus intereses fundamentales»* (CSJ STC7468-2016, 9 jun. 2016, rad. 2015-00679-03).

Es más, sin que la Corte haga demasiado hincapié en ello, sí pone de presente que resulta lamentable que se invoque la carencia de legitimación por activa en asuntos de esta

naturaleza cuando, en cambio, los aquí accionados y vinculados debieron ser los primeros en accionar en aras del cese de la calamitosa situación que ocupa la atención, ya que todos ellos están en la obligación de salir en favor de la defensa de los intereses de los menores implicados, máxime cuando ha habido sendos casos de fallecimientos a secuela de la falta de alimentación y agua potable, conforme de todos es conocido.

3.3.- Según positiva el artículo 2º de la Carta Política, uno de los «*finés esenciales del Estado*» es garantizar la efectividad de los derechos allí consagrados, cómo no, entre ellos, la vida y la salud de los connacionales, y qué duda cabe con mayor énfasis de los menores; por ende, dicha norma establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida y demás derechos, así como para igualmente asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y propiciar la prosperidad general. Es, conforme a lo anotado, que la Nación jurídica y políticamente organizada ha de obrar, a través de todos y cada uno de sus órganos integrantes, en pos del axioma teleológico *ut supra* anotado, y ello de manera estructural mas nunca desarticulada, es decir, con la intervención conjunta y armónica de sus piezas componentes, eso sí, bajo la batuta de una cabeza que la guíe hacia el logro de sus propósitos.

3.3.1.- Ese vértice, cuando de la Rama Ejecutiva se trata, no es otro que el Presidente de la República, quien es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa (canon 115 Superior), y que asimismo «*simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a*

garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos» (artículo 188, ejúsdem).

3.3.2.- Sin embargo, como en pretérita ocasión señaló la Corte, *«la imposibilidad práctica de atender directa o personalmente las múltiples, delicadas y complejas responsabilidades del Presidente de la República, precisan la asistencia y apoyo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en su misión constitucional, legal y en sus actividades de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y suprema autoridad administrativa»* (CSJ STC, 16 abr. 2008, rad. 2008-00042-01).

Tal departamento administrativo, conforme al precepto 1º del Decreto 1649 de 2 de septiembre de 2014, *«[p]or el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República»*, al establecer su «objeto», señala que *«[c]orresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin»*.

Ese mismo compendio normativo, al establecer en su regla 3ª las *«funciones generales»* de la Presidencia de la República, atribuyó a esta, entre las gestiones a desarrollar, las de *«1. Asistir al Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado, en su labor de velar porque los diferentes órganos del Estado se colaboren armónicamente para la realización de sus fines. 2. Organizar, dirigir, coordinar y realizar directamente, si fuere el caso, las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer, en relación con los órganos del Estado que integran las ramas del poder público y los demás órganos estatales, autónomos e independientes. 3. Colaborarle al Presidente de la República en su deber de garantizar los derechos y las libertades de todos los*

colombianos. 4. Organizar, asistir y coordinar las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, y disponer lo necesario, según sus instrucciones, para la eficiente y armónica acción del Gobierno, representándolo, cuando así lo demande, en la orientación y coordinación de la administración pública y de sus inmediatos colaboradores en la acción de Gobierno. 5. Asistir al Presidente de la República en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. 6. Coordinar las relaciones entre el Presidente de la República con los entes territoriales, el sector privado y las organizaciones sociales. [... y,] 12. Prestar el apoyo logístico y administrativo que se demande, para el ejercicio de las facultades y funciones presidenciales».

3.3.3.- Es, conforme a lo anterior, que la primera variación que se ha de efectuar al fallo impugnado, es la consistente en determinar que la orden impartida en punto del Presidente de la República habrá de direccionarse en cabeza del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ente este que, entonces, tendrá a su cargo la responsabilidad de coordinar las gestiones que sean menester para superar el trance humanitario de que se viene tratando, ello en franca colaboración e interacción armónica con otras instancias del orden nacional, departamental y municipal.

3.3.4.- Y es que, conforme así lo pregonó el tribunal *a quo*, en tanto que por virtud de las «medidas cautelares» adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Resolución N.º. 60 de 11 de diciembre de 2015 (fls. 2208 a 2215, cdno. 12), el Estado de Colombia ha principiado actuaciones tendientes a acatarlas, a fin de que la orden aquí impartida no genere fricción o contradicción con aquellas, y en aras de que en el cumplimiento de la decisión tutelar se puedan seguir unas

pautas similares a las ya avanzadas con miras de no entorpecer lo adelantado, lo apropiado será disponer la adopción de tales emprendimientos, entre los cuales destaca, conforme así lo pública la Presidencia de la República en su página web oficial, la *«Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira»* que busca «sumar esfuerzos» primordialmente «para tres temas: agua, nutrición y salud», laborío en que habrán de estar implicadas las instituciones y los entes territoriales accionados y vinculados, de acuerdo a lo que al efecto adujo el mentado departamento administrativo (fls. 1570 a 1578, cdno. 8).

Claro, es de ver que sobre el particular de la citada alianza la Presidencia de la República puso de presente que *«el plan ya se inició [...] y] se está ejecutando»*, así como que *«las entidades que de acuerdo con sus competencias son las responsables de cumplir con las órdenes»* de aquella, son:

Referente al *«[p]lan de acción encaminado a adoptar medidas específicas para asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud en las comunidades de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha (...) con el fin de atender la desnutrición infantil y enfermedades prevenibles o evitables»* (sublineado propio, como los que a continuación se ven), las *«[e]ntidades [son]: la Secretaría de Salud de la Gobernación de La Guajira, las Secretar[í]as de Salud de las Alcaldías de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha, y Entidades Promotoras de Salud con presencia en el Departamento de la Guajira. Según la Ley 715 de 2001, son éstas las entidades responsables de organizar la red de servicios y garantizar la suficiencia de oferta y niveles. También, al Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud como entidades reguladoras»*.

En punto del *«[p]lan de acción encaminado a adoptar medidas inmediatas para que las comunidades beneficiarias puedan tener a la*

brevedad posible acceso al agua potable y salubre, de manera sostenible y suficiente para la subsistencia de los niños y las niñas», se dispuso la participación de las «[e]ntidades: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Ministerio de Vivienda, Gobernación de La Guajira, Alcaldías de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha, ICBF»; del mismo modo, es del caso la cooperación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en tanto que dentro de sus responsabilidades está la de delinear el ordenamiento ambiental en pro de la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente, a lo que al efecto habrá de concurrir para, entre otras cosas, desarrollar acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico de la desaparición de las fuentes hídricas de esa región, lo cual es ítem importante dentro de la tarea de proveer el acceso al agua potable, esto por un lado. Y, por otro, pertinente con la participación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ha de elucidarse que tal es oportuna pues, como al efecto dicho ente expresó, su «competencia [...] en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se encuentra dada en dos (2) dimensiones claramente definidas, a saber, de un lado como rector de política institucional en la materia, y por el otro, brindando apoyo en nombre de la Nación, a favor de los entes territoriales [...]», de donde se muestra patente que su concurso es crucial tanto para llevar a cabo la delineación de las directrices a seguir, como también para ayudar en la articulación de esfuerzos entre el sector central y los entes territoriales necesitados.

Atañedero con el «[p]lan de acción encaminado a adoptar medidas inmediatas para que las niñas y niños puedan tener alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias con

pertinencia cultural, Entidades: Prosperidad Social, ICBF, UNGRD, Ministerio de Educación, Gobernación de La Guajira, Alcaldías de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha; así como establecer los mecanismos idóneos para la identificación de casos de desnutrición para una intervención inmediata. Entidades: ICBF, Min Salud, Alta [C]onsejería para la Primera Infancia, la Secretaría de Salud de la Gobernación de La Guajira, las Secretar[í]as de Salud de las Alcaldías de Uribia, Manaure, Maicao y Riohacha, y Entidades Promotoras de Salud con presencia en el departamento». Para dicho propósito, también deberán ser involucradas tanto las secretarías de educación de los aludidos departamento y municipios por cuanto están en mejor proximidad a la población afectada, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que brinde ayuda en el trazo e impulso de propuestas para la optimización del desarrollo del sector agropecuario, pesquero y rural, comoquiera que parte del arreglo de la problemática presentada no es solamente brindar alimentos sino parejamente posibilitar el hallazgo y mejoría en los procesos que se necesitan para su permanente obtención.

Y, además, relativamente a «la creación, adecuación o mejoramiento de un sistema de información interinstitucional que permita a todas las entidades y a los integrantes del SGSSS, alimentar y conocer una base de datos donde conste cuántos y cuáles son los menores pertenecientes a éstas comunidades y cuál es su situación individual frente a los riesgos de desnutrición y enfermedades que se han venido exponiendo, así como los decesos a causa de aquellos. Entidades: Ministerio de Salud (Sivigila), ICBF (Microfocalización), Alta Consejería para la Primera Infancia y Ministerio de Educación (Sistema de Información de Primera Infancia - SIPI)). En el mismo sentido se propondrá por su identificación y registro, contando en lo posible con sistemas de digitalización de huella o similares, que permitan una depuración del censo de población (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE)».

Valga hacer claridad que, ni más faltaba, las gestiones promovidas con base en la «*Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira*» mal pueden llegar a ser excluyentes de otras que surjan y que se precisen para alcanzar la superación de la problemática ampliamente referida, lo cual tampoco ha de obstar que las entidades de marras tengan que ser tenidas como las únicas llamadas a conjurarla, dado que se precisa de la armónica interacción entre los diversos organismos estatales para el diseño y ejecución de las políticas apropiadas al fin del problema que se vive en La Guajira.

3.3.5.- Bajo el panorama anterior, no refulge valedero el argumento expuesto por las entidades impugnantes en el sentido de que carecen de «*legitimación en la causa por pasiva*» habida cuenta que, según se vio, la «*Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira*» tiene como «*objetivo [...] desarrollar una estrategia integral en el departamento de La Guajira y de articular las acciones del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, [...] para desarrollar soluciones de agua, salud y nutrición en la zona rural de La Guajira*», lo cual, según imponen el principio de solidaridad social y el fin-deber del Estado -y por supuesto de todos y cada uno de sus componentes estructurales- de garantizar la efectividad de los derechos de los asociados, hace que constitucionalmente ellas sí estén llamadas a aportar en el arreglo del problema suscitado, tanto así que ya se encuentran incursas en esa dinámica de solución, destacándose eso sí que la responsabilidad de que acaezca un célere remedio a la situación evidenciada recae, antes que en otras entidades y sin perjuicio de la obligación de concurso en pro de un buen desenlace que se impone a las mismas, en el departamento de La Guajira y los municipios de Uribia,

Manaure, Riohacha y Maicao ya que esos son los territorios donde se suscita la complicación, así como en la Presidencia de la República como ente articulador y canalizador de los esfuerzos en aras de dar el satisfactorio arreglo que se impone.

3.4.- Atrás se manifestó que la orden constitucional a impartir persigue ser armónica con las conjuntas gestiones gubernamentales que hasta ahora sobre el particular se han perfeccionado, con miras de propiciar una atención más provechosa a la lamentable problemática social verificada; sin embargo, ello no es óbice para que en la orden que adelante se modificará, se imponga la realización de una planificación esmerada de las diversas actuaciones a que en las etapas actuales y futuras deba procederse en aras de arribar a la conjura integral y definitiva de la vicisitud reseñada, indicándose al efecto, por parte de la presidencia de la República en su calidad de coordinadora de las gestiones que se deban realizar, los precisos plazos en que habrá de materializarse cada una de las etapas diseñadas para remediar la crisis de desnutrición, mal estado de salud y falta de acceso al agua potable y salubre de los niños y niñas Wayúu.

A fin de que se puede ejercer un control de las actividades desarrolladas, entonces también se deberá rendir, por parte de la Presidencia de la República, un informe mensual de las mismas a la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, sin perjuicio de los que se han de reportar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación.

Ello también será motivo de adición al fallo impugnado.

5.- En resumen, de cara a lo precedente, de inmediato surge que obra una imperiosa y apremiante necesidad de brindar protección y soluciones a corto, mediano y largo plazo, en punto de los derechos fundamentales a la vida y salud de los referidos menores, por cuanto el lamentable escenario de daño que se está suscitando en modo alguno puede proseguir.

Así las cosas, el Estado, en cooperada interacción de sus entes a nivel nacional, departamental y municipal, bajo la tarea de regencia impuesta, como se dijo, en cabeza de la Presidencia de la República, habrá de diseñar, coordinar y ejecutar un plan eficiente y eficaz que dé solución integral a la problemática social denotada, trazado este bajo un organigrama con tiempos razonables y reales, es decir, conforme a una fijación de plazos claros y detallados para la materialización de cada uno de los instalamentos que al efecto corresponda adoptar, y ello en punto de las principales áreas de cobertura: desnutrición, salud y falta de acceso al agua potable y salubre de los niños y niñas Wayúu; todo ello, sin que se pueda perder de vista la urgencia que apremia para dar con un imperativo resultado satisfactorio a la mala coyuntura evidenciada.

6.- De acuerdo con lo discurrido, se mudará el fallo impugnado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **MODIFICA** la sentencia de

fecha, contenido y procedencia puntualizados en la motivación que antecede, así:

PRIMERO: La orden dispuesta en el numeral segundo (2º) de la parte resolutive, lo es con destino de la Presidencia de la República, que será la entidad encargada de coordinar las gestiones y esfuerzos que se requieran para solventar la crisis humanitaria acaecida en el departamento de La Guajira, misma que habrá de rendir mensualmente un reporte de las gestiones adelantadas a la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, sin perjuicio de los informes que se han de remitir a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación.

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

TERCERO: En lo demás, el fallo opugnado permanece incólume.

CUARTO: Por secretaría, envíese copia de esta decisión a los querellados y vinculados.

QUINTO: Comuníquese telegráficamente lo resuelto en esta providencia a los interesados y oportunamente envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

(Presidente de Sala)

MARGARITA CABELLO BLANCO

AROLD WILSON QUIROZ MONSALVO

LUIS ALONSO RICO PUERTA

ARIEL SALAZAR RAMÍREZ

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA