



**SENTENCIA T-302 DE 2017 PROFERIDA POR LA
CORTE CONSTITUCIONAL POR LA CUAL DECLARA
EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL
EN LA GUAJIRA**

Situación actual de los niños y niñas del pueblo Wayúu

EXTRACTO DE LA SENTENCIA

SENTENCIA T-302 DE 2017 PROFERIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL POR LA CUAL DECLARA EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN LA GUAJIRA

Situación actual de los niños y niñas del pueblo Wayúu¹

EXTRACTO DE LA SENTENCIA²

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

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

De acuerdo con análisis estadísticos realizados por el Ministerio de Salud, la mortalidad por desnutrición se concentra en los quintiles más bajos de pobreza, en los segmentos de población con menor acceso a fuentes de agua mejorada, con mayores necesidades básicas insatisfechas y con mayores barreras a los servicios de salud de la primera infancia.¹ Para el año 2013, y de acuerdo con datos de esa misma entidad, la tasa de mortalidad asociada a desnutrición en menores de 5 años en La Guajira fue de 32,54 por cada 1.000 niños, mientras que el promedio nacional fue de 6,76.

Tratándose de comunidades indígenas, observa la Corte que al parecer hay una mayor probabilidad de que la desnutrición aguda antes de los cinco años lleve a la muerte. Según la vigilancia epidemiológica del Instituto Nacional en Salud para el año 2016, el 26,2% de los casos notificados de desnutrición aguda en menores de cinco años correspondió a indígenas, mientras que en el 70% se registró como pertenencia étnica, "otro". Sin embargo, esta relación se reversa

¹ Sentencia T-302 de 2017

² El presente extracto no reemplaza la sentencia, es necesario leerla en su integralidad, ella toca muchos temas no recogidos en este resumen y que son esenciales para su cumplimiento.

en cuanto a muertes por desnutrición. En el mismo año y según la misma entidad, el 54,6% de los casos notificados de mortalidad en menores de cinco años con desnutrición correspondió a niños indígenas.

Los datos de mortalidad pueden ser aún mayores para La Guajira teniendo en cuenta que, según la Defensoría del Pueblo, existe un "**altísimo subregistro de la información reportada al SIVIGILA**".

*Esto quiere decir que hay muchos casos de muertes acaecidas en los territorios de las cuales el Estado no se notifica y por lo tanto no ingresan a las estadísticas.*³

Hay que recordar que la Sentencia del 1º de marzo de 2016, de la Sala Civil – Familia - Laboral del Tribunal Superior de Riohacha ordenó: Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud en las comunidades de Uribí, Manaure, Riohacha y Maicao, con un enfoque integral y culturalmente adecuado, con el fin de atender la desnutrición infantil y enfermedades prevenibles o evitables. Esto implica que hay que llevar servicios en forma permanente dentro de los territorios mediante centros o puestos de Salud.

Así, el estado de cosas inconstitucional se entenderá superado cuando, al menos, se alcancen niveles mínimos de protección en los cuatro indicadores básicos de alimentación y nutrición infantil. Por tanto, se entenderá superado el estado de cosas contrario al orden constitucional vigente cuando, al menos:

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

Las estadísticas confirman una verdad conocida desde hace varios años por los órganos de control, instituciones internacionales y organismos de la sociedad civil. Los niños y niñas wayúu todos los meses mueren de hambre. Es una situación que tiene múltiples causas y que a la vez debe ser atendida en al menos tres frentes o ejes temáticos: alimentación, agua y salud. Esta división temática, acogida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus medidas cautelares, 127 también se refleja en los planes del Gobierno Nacional formulados en respuesta a las distintas órdenes judiciales. La Corte acoge esta división temática exclusivamente para efectos de análisis de la situación, pero resalta que todas las acciones del Estado están interconectadas y son interdependientes. Esta división temática no debe impedir el concurso de otros sectores administrativos que no se relacionan de manera inmediata con estos ejes, como puede ser el sector transporte para aumentar el número de vías secundarias y terciarias en la Alta Guajira, 128 el sector educación para mejorar las oportunidades educativas para los niños wayúu o las autoridades ambientales que deben vigilar el ejercicio adecuado de las distintas actividades extractivas para evitar la depleción de los recursos naturales vitales para la seguridad alimentaria.

En los tres ejes descritos, la situación actual sigue siendo crítica, y han seguido ocurriendo nuevos hechos. Fundamentalmente, han ocurrido nuevas vulneraciones absolutas y definitivas del derecho a la vida de niños y niñas, a pesar (i) de las distintas órdenes que han proferido la

³ Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, (ii) de los distintos planes, programas, iniciativas, alianzas y acciones del Gobierno Nacional, (iii) de la acción constante de los órganos de control y de la Superintendencia Nacional de Salud para llamar la atención sobre las irregularidades que dan lugar a desnutrición y en últimas a la muerte de niños, y (iv) a pesar de los recursos presupuestales asignados para la atención de los niños wayúu y a pesar de la movilización de las comunidades y de la sociedad civil para superar esta situación.

La situación de hambre entre los niños y niñas del pueblo Wayúu tiene distintas causas, algunas naturales, otras atribuibles al Estado, otras a las propias comunidades indígenas e, incluso, otras al gobierno del vecino país de Venezuela cuyos cierres de frontera han afectado gravemente a las comunidades wayúu que son binacionales y que, dependiendo de su ubicación en el Departamento de La Guajira, se abastecen principalmente de los mercados venezolanos. Según Oxfam, que aportó a este proceso el Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables en la Alta Guajira, el principal determinante de esta crisis "ha sido el giro forzoso que la población ha tenido que enfrentar, pasando de abastecerse con productos venezolanos híper-devaluados, subsidiados y de fácil acceso físico a abastecerse de productos en Colombia, cuyo acceso físico es difícil por la precariedad de las vías de comunicación". En esto coincide el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, que cita como una de las causas de la situación, la crisis en la frontera con Venezuela, lo cual disminuyó las remesas desde Venezuela, aumentó de manera exorbitante los precios de alimentos y disminuyó la disponibilidad de alimentos en los municipios de frontera.

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

Aunado a causas estructurales o ajenas a la voluntad de los gobiernos, en La Guajira se observan patrones de discriminación y desconocimiento de los derechos de las comunidades wayúu. La Corte Constitucional con anterioridad ha amparado los derechos de estas comunidades indígenas, cuyos derechos como etnias diferenciadas han sido desconocidos por las entidades territoriales. De acuerdo con el ICANH, la etnia Wayúu a lo largo de los años ha sido desplazada de las zonas más aptas para la agricultura en la Baja Guajira y en el Departamento del Cesar, de forma que gran parte de este pueblo debe subsistir en las zonas desérticas de la Alta Guajira: "[se] trata de un despojo estructural cuya deuda resultaría incalculable...". Según la misma entidad, la polirresidencialidad y el uso del sistema de jagüeyes para la provisión de agua son algunos de los

mecanismos con los cuales el pueblo Wayúu ha "persistido tenazmente en mantener un relativo control territorial de su economía tradicional en la media y alta Guajira.

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

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

Adicionalmente, algunos programas son asistencialistas y no promueven la autosuficiencia, con lo cual se están otorgando soluciones de corto alcance, que a mediano y largo plazo terminan en deteriorar la autonomía económica y política de las comunidades indígenas. La disrupción de los hábitos de autosuficiencia y de los patrones productivos de los wayúu es una de las causas del hambre, y a la vez el hambre es una de las causas de la destrucción de la cultura Wayúu.

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

Los niños y niñas del pueblo Wayúu merecen una protección reforzada por parte de las autoridades públicas por al menos los siguientes motivos. En primer lugar, porque según el artículo 44 de la Constitución, "[...] el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos [...] **los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás**".

Sobre el principio de desarrollo armónico e integral, la Corte ha establecido que la protección integral y el interés superior de las personas menores de edad, son consecuencias jurídicas de su calidad como sujetos de especial protección constitucional. En palabras de la Corte, tal reconocimiento "[...] significa que la satisfacción de sus derechos e intereses, debe constituir el objetivo primario de toda actuación (oficial o privada) que les concierna". La jurisprudencia de la Corte ha sostenido que el desarrollo armónico e integral consiste en el reconocimiento de una "caracterización jurídica específica" para el niño, basada en la naturaleza prevalente de sus

intereses y derechos, que impone a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de darle un trato acorde a esa importancia "que lo proteja de manera especial, que lo guarde de abusos y arbitrariedades y que garantice el desarrollo normal y sano del menor desde los puntos de vista físico, psicológico, intelectual y moral y la correcta evolución de su personalidad". Tanto la prevalencia de los derechos de los niños y niñas como su desarrollo armónico e integral "propenden por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado".

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

La Sentencia resalta que [...] no existe total conocimiento sobre los factores determinantes del contexto territorial, como lo son las dinámicas demográficas, sociales, familiares, ambientales y económicas [...] en el Departamento de La Guajira y sus municipios existe un desconocimiento sobre la población rural, la población en situación de discapacidad y especialmente la población étnica."

Uno de los primeros presupuestos de toda política pública es contar con información. No es posible estructurar adecuadamente el problema que se pretende intervenir, así como tampoco adoptar decisiones con la certeza de que servirán para alcanzar los futuros propósitos, si no se cuenta con información. Por supuesto, tampoco es posible hacer un seguimiento a la implementación con certeza ni evaluar adecuadamente. Por esto, el quinto objetivo constitucional mínimo busca mejorar la información disponible para la evaluación y de la gestión y la toma de decisiones. Se trata de una de las condiciones básicas que debe observar toda política pública bajo el orden constitucional, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Entre las herramientas para mejorar esta información se encuentran, por ejemplo, el proceso de microfocalización ya realizado en los municipios de Manaure, Maicao y Uribia, así como las acciones adecuadas y necesarias que se hayan adoptado para implementar el sistema de información ordenado por el Tribunal Superior de Riohacha y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en las sentencias respectivas previamente citadas. En tal medida, la Sala de Revisión confirmará la orden proferida por el Tribunal Superior de Riohacha, confirmada en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia. La Sala de Revisión advierte, además, que una de las acciones orientada a garantizar los derechos fundamentales de los niños y las niñas de La Guajira, pertinente para el cumplimiento de este objetivo constitucional mínimo, es el censo mencionado por la Corte en la sentencia T-466 de 2016, el cual debe ser realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE.

Para los efectos, una vez declarada la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayúu, antes el incumplimiento de los parámetros mínimos constitucionales aplicables a las políticas públicas del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira, de los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia y de las

autoridades indígenas con jurisdicción en esos municipios, la corte ha señalado que para poder declarar superado este estado de cosas inconstitucionales, se debe lograr mínimo las siguientes metas sostenibles en el tiempo.

(i) El indicador de tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años para el Departamento de La Guajira alcance la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), o al menos alcance el nivel promedio del país.

Indicador 1. Tasa mortalidad por desnutrición en menores de 5 años		
Tasa Guajira	Promedio Colombia	Meta PNSAN
32,54% (MSPS ⁴ 2013).	6,76% (MSPS 2010).	Reducir la mortalidad infantil evitable por desnutrición en forma progresiva el 20% en el 2013, 50% en el 2015 y 100% en 2020

Para reducir el índice de La Guajira al promedio nacional el índice debe bajar de 32.54 a 6.76, es decir, se debe reducir 4.8 veces⁵

(ii) El indicador de prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años para el Departamento de La Guajira alcance la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o al menos alcance el nivel promedio del país.

Indicador 2. Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años		
Tasa Guajira	Promedio Colombia	Meta PNSAN
27.9% (ENSIN ⁶ 2010) 40% (FCGI ⁷ 2014) 51.8% (ICBF ⁸ 2015)	13,2% (ENSIN 2010).	8% (2015)

La Desnutrición crónica en menores de 5 años quedo en 10.8 en la ENSIN 2015⁹

Si se toma el índice del ICBF para La Guajira de 51.8%, para lograr la meta del PNSAN, el índice se debe reducir 6.5 veces.¹⁰

(iii) El indicador de prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años para el Departamento de La Guajira alcance la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o al menos alcance el nivel promedio del país.

⁴ MSPS = Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

⁵ Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

⁶ ENSIN 2015 = Encuesta Nacional de Demografía y Salud

⁷ FCGI = Encuesta 2013-2014 Fundación Cerrejón Guajira Indígena

⁸ ICBF = Resultados Microfocalización ICBF 2015

⁹ Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

¹⁰ Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

Indicador 3. Prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años		
Tasa Guajira	Promedio Colombia	Meta PNSAN
11,2% (ENSIN 2010) 37% (FCGI 2014)	3,4% (ENSIN 2010).	2,6% (2015)

La Desnutrición Global en menores de 5 años quedo en 3.7 en la ENSIN 2015¹¹

Si se toma el índice de la ENSIN 2010 para La Guajira de 11.2%, para lograr la meta del PNSAN, el índice se debe reducir 4.3 veces, pero si se toma el valor de la Fundación Cerrejón Guajira Indígena (FCGI), que es más reciente, la reducción debe darse en 14.2 veces.¹²

(iv) Finalmente, la prevalencia de desnutrición aguda en el Departamento de La Guajira debe disminuir hasta la meta establecida en el marco del mecanismo especial de seguimiento que se deberá poner en marcha de acuerdo con esta sentencia o al menos debe alcanzar el nivel promedio del país.

Indicador 4. Prevalencia de desnutrición aguda en menores de 5 años		
Tasa Guajira	Promedio Colombia	Meta PNSAN
2,6% (ICBF 2015).	0,9% (ENSIN 2010).	El PNSAN no incorpora metas en relación con la prevalencia de desnutrición aguda.

La Desnutrición Aguda en menores de 5 años quedo en 2.03 en la ENSIN 2015.¹³

Si se toma el índice del ICBF para La Guajira de 2.6%, para lograr la meta del Promedio Nacional, , el índice se debe reducir 2.9 veces, pero si se toma el indicador del ENSIS 2015, el índice se debe reducir 1.3 veces¹⁴

Para lograr las anteriores metas, las entidades accionadas en la Sentencia deben trabajar en el logro de los siguientes objetivos:

¹¹ Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

¹² Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

¹³ Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

¹⁴ Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

OBJETIVOS CONSTITUCIONALES MÍNIMOS

El fin básico de las medidas que se adopten es asegurar el goce efectivo de los derechos a la vida digna, al desarrollo armónico e integral de las niñas y los niños wayúu, que se han visto afectados de forma grave, en especial, en lo que a sus derechos fundamentales a la alimentación, a la salud y al agua concierne. Ahora bien, es preciso que las autoridades competentes, en conjunto con las comunidades y la sociedad involucrada, precisen qué implica concretamente proteger tales derechos. Es decir, es preciso determinar cuáles son los contenidos mínimos y básicos que contemplan tales derechos y que deben ser objeto de protección. En la medida que se trata de derechos programáticos y progresivos, es necesario establecer de manera cierta cuáles son los ámbitos de protección que se irán asegurando y a qué ritmo, respetando siempre los contenidos mínimos e irrenunciables de protección que el Estado y la sociedad, en su conjunto, no pueden dejar de respetar, proteger y garantizar. Por supuesto, se insiste una y otra vez, la Corte no es competente para indicar los planes específicos que deben formularse e implementarse para superar el estado de cosas inconstitucional. Esa tarea corresponde a los órganos elegidos en democracia y dotados con la capacidad técnica para formular y ejecutar las políticas públicas. En tal medida, la precisión acerca de la definición de los objetivos y metas a seguir, corresponde también a los hacedores de la política pública. Sin embargo, es preciso que esta Sala identifique los fines y objetivos constitucionales mínimos que deberán ser tenidos en cuenta, sea cual sea la política que se adopte. Se trata de reglas y principios constitucionales básicos que deben atenderse necesariamente, so pena de desconocer el principio de supremacía constitucional, que asegura el sometimiento de cualquier ejercicio del poder al imperio de la Carta Política.

Las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las órdenes de la Sentencia T-466 de 2016469 y las sentencias del Tribunal Superior de Riohacha y de la Corte Suprema de Justicia en este proceso, ayudan a precisar cuáles son esos mínimos objetivos constitucionales, con plena fuerza vinculante, que se deben tener en cuenta. Aquellas decisiones, al igual que esta, se orientan armónicamente a asegurar el goce efectivo de los derechos tutelados, dentro del marco de su competencia. Los objetivos constitucionales mínimos deberán materializarse a través de indicadores de goce efectivo de los derechos (IGED) que, como se dijo, deberán hacer parte de los documentos que sean adoptados y deberán guiar las evaluaciones que posteriormente se hagan. Ahora bien, las acciones sugeridas para el cumplimiento de los objetivos constitucionales mínimos, son indicativas. Las entidades competentes tienen la facultad y la función de no realizarlas si, por ejemplo, cuentan con alternativas más efectivas para el logro de cada objetivo.

Los objetivos a alcanzar son:

1. Aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua
2. Mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria

3. Aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional; formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los Wayúu
4. Mejorar la movilidad de las comunidades wayúu que residen en zonas rurales dispersas
5. Mejorar la información disponible para la toma de decisiones por todas las autoridades competentes para realizar acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional
6. Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas
7. Garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales
8. Garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu

CARÁCTER NO TAXATIVO DE LOS OBJETIVOS, INDICADORES, ACCIONES, PLAZOS Y METAS

Los objetivos constitucionales mínimos que se adoptan en esta sentencia reflejan el contenido mínimo que, a juicio de la Sala, debe tener un plan para la superación del estado de cosas inconstitucional. Estos objetivos no son taxativos. Las entidades deben ejercer la iniciativa en la formulación de la política pública para plantear nuevos objetivos, establecer nuevas formas de identificar y entender los problemas del Departamento de La Guajira, proponer nuevas herramientas e implementar nuevas iniciativas, aun si se encuentran por fuera del marco de los objetivos que aquí se establecen. La presente sentencia no pretende abarcar la política pública de La Guajira, ni imponer 'cláusulas pétreas', sino que establece un marco general y mínimo a partir del cual las entidades deben seguir actuando, en conjunto con las comunidades y la sociedad civil, para mejorar las condiciones de quienes habitan en este Departamento.

Las acciones que se propongan deben ser concretas, observables y corresponder a hechos materiales y resultados en terreno. Si bien no hay una forma de proceder única (algunas acciones pueden corresponder a iniciativas reglamentarias o de planeación; pueden expedirse circulares o formularse nuevos modelos de atención), el resultado final deben ser acciones reales con beneficiarios concretos de las comunidades wayúu. En principio, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Tribunal Superior de Riohacha no deben admitir acciones reglamentarias o de planeación que no tengan un complemento claro de implementación en el terreno. **Tampoco deben admitir acciones formuladas exclusivamente con verbos abstractos o aspiracionales como "articular", "coordinar", "promover", "fortalecer" o "mejorar", pues estos responden más a objetivos que a acciones.**

Se anexa tabla de síntesis de objetivos, indicadores, acciones y órdenes específicas.¹⁵

GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DE TODAS LAS INTERVENCIONES ESTATALES

¹⁵ Anexo IV de la Sentencia T-302 de 2017.

"Para determinar el valor de los recursos que se destinan para la población wayuu es necesario que esta se haga con un énfasis diferencial y se tenga en cuenta que la dispersión de la población wayuu y las dificultades de acceso a las comunidades hacen que todo sea más costoso [...]" (Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina).

Este objetivo constitucional mínimo tiene dos dimensiones.

- a. En primer lugar se refiere a la permanencia en el tiempo de los efectos de las intervenciones estatales. Por ejemplo, en los proyectos que incluyan soluciones tecnológicas se deben prever las actividades de mantenimiento. En muchos casos las inversiones iniciales las realizará el Gobierno Nacional pero los gastos recurrentes para mantener las soluciones funcionando deberán realizarlos las entidades territoriales. El plan o los planes que se formulen deben prever esta necesidad e identificar previamente las fuentes de financiación.
- b. En segundo lugar, se refiere al criterio constitucional de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 334 de la Constitución Política. La sostenibilidad fiscal implica que todos los compromisos que hagan las entidades deben tener una fuente de financiación, y que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales deben realizar un ejercicio de priorización presupuesta! para comprometer cada año recursos suficientes para la consecución de las metas, y en últimas, para el logro de los demás objetivos vinculantes y la superación del estado de cosas inconstitucional.

Para el logro de este objetivo, la Corte formula algunas acciones mínimas, sin perjuicio de las demás actividades que las entidades consideren pertinentes.

Las acciones y las metas que se formulen deben ser realistas desde el punto de vista presupuestal. Cada entidad del orden nacional cuenta en este momento con proyecciones a tres años de las posibles apropiaciones que podrá recibir, según el Marco de Gasto de Mediano Plazo. De igual forma, las entidades territoriales cuentan con sus propios Marcos Fiscales y Marcos de Gasto de Mediano Plazo, al igual que proyecciones realizadas desde el Gobierno Nacional en relación con el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. La formulación del plan o los planes para la superación del estado de cosas inconstitucional deberá tener en cuenta estas proyecciones para que las metas sean realizables. Las entidades deberán realizar una estimación inicial de los costos de las acciones a su cargo, y determinar si, de acuerdo con las proyecciones existentes, tendrán recursos suficientes para ejecutarlas.

Las entidades además deben buscar la sostenibilidad a mediano y largo plazo de las distintas intervenciones. En la búsqueda de este objetivo deben hacer todo lo que esté a su alcance, de acuerdo con las normas presupuestales, para asegurar la financiación constante de los distintos proyectos. Esto incluye, donde sea necesario y viable, el compromiso de vigencias futuras. Se deberán identificar las acciones que requieran el compromiso de vigencias futuras y la realización de los trámites conducentes a comprometerlas.

Se debe priorizar. Por último, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, al formular sus respectivos proyectos de presupuesto, deben priorizar la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta los derechos de los niños wayúu. Esta medida abarca a todas las

entidades y dependencias de cada nivel, no solamente a los Ministerios o Secretarías de Hacienda y de Planeación.

Los recursos deben fluir oportunamente. El goce efectivo de un derecho fundamental, en especial en sus facetas prestacionales, no sólo depende de la existencia de recursos suficientes, también se necesita que estos fluyan a través de las entidades de forma adecuada y oportuna, es decir, en el momento que corresponde. Tan grave es no contar con los recursos, como tenerlos, pero que estos sean inaccesibles.

Las entidades del orden nacional deberán formular sus respectivos proyectos de inversión y registrarlos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), salvo mejor y más eficiente medida, específicamente las actividades y las metas que se aprueben en el marco del Mecanismo Especial creado por esta sentencia. En tal sentido, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, deberá tomar las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional como una prioridad de primer orden para los distintos ejercicios presupuestales, y determinar la forma en que los recortes presupuestales en la forma de decretos de aplazamiento y otras figuras, no afecten o afecten mínimamente las acciones para la superación del estado de cosas inconstitucional. La protección del goce efectivo del derecho a una vida digna y a un desarrollo armónico e integral de las niñas y los niños wayúu es urgente. En tal sentido, también el Mecanismo Especial solicitará a las entidades territoriales que prioricen la superación del estado de cosas inconstitucional dentro de la formulación de proyectos de inversión para la aprobación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) en el marco del Sistema General de Regalías, y ordenará a] Departamento Nacional de Planeación asesorar a las entidades territoriales en la formulación de estos proyectos. En el marco del cumplimiento de esta orden, la Corte sugiere la formulación o actualización de los proyectos tipo del Departamento Nacional de Planeación para lograr los distintos objetivos vinculantes de esta sentencia.

En relación con el Sistema General de Participaciones, la Corte toma nota de la decisión del Gobierno Nacional de asumir la ordenación del gasto en salud, agua potable y educación en el Departamento de La Guajira. La implementación de esta decisión debe llevar al uso adecuado de los recursos para lograr, entre otros objetivos, la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta los derechos de los niños y niñas wayúu. El Mecanismo Especial deberá, con los Ministerios de Hacienda, Salud, Vivienda y Educación, lograr que en la implementación de esa decisión se contemple la financiación de las acciones tendientes a la superación de dicho estado de cosas. Igualmente las entidades territoriales (Riohacha, Maicao, Uribía y Manaure, específicamente) deberán priorizar este propósito en los gastos a cargo de los recursos propios, como por ejemplo los provenientes del Sistema General de Regalías. Por último, el Mecanismo Especial deberá convocar a las entidades territoriales y a las autoridades wayúu, para que en la suscripción de los contratos tendientes a determinar los proyectos en que se invertirán los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI), se incluyan prioritariamente proyectos para la superación del estado de cosas inconstitucional. En este punto, la Corte considera que el asunto que se abordó en la Sentencia T-155 de 2015 es una problemática generalizada." Por lo tanto, el Departamento Nacional de Planeación debe realizar un programa de capacitación en estructuración de proyectos de inversión para las autoridades wayúu, con énfasis en superar el estado actual de cosas. Este programa, como todas las demás acciones, deberá contar con espacios de participación y consulta previa, como se explica en el último objetivo constitucional mínimo que se identifica.

Los indicadores y las metas que se formulen en relación con estos objetivos deberán dar cuenta, no solamente del esfuerzo presupuestal realizado, sino de la eficiencia en el gasto público, de manera que las entidades puedan lograr una mayor garantía de derechos con los mismos recursos. Salvo mejor criterio de las entidades, algunos indicadores pueden ser el aumento porcentual de recursos per cápita destinados a los niños y niñas del pueblo wayúu, el porcentaje de proyectos con fuentes de financiación aseguradas para todo el horizonte temporal del plan o los planes que se formulen o la eficiencia del gasto en salud, alimentación y agua potable para los niños y niñas del pueblo Wayúu. Para el cumplimiento de este objetivo mínimo constitucional, se insiste, se deberá tener contar con el apoyo de entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional.