

Referencia: Expediente T-7.422.406

Acción de tutela formulada por Tulio Felipe Rodríguez contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–; la Alcaldía de Mapiripán; la Gobernación del Meta; las Secretarías de Vivienda, de Desarrollo Agroeconómico, de Salud, de Educación y de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta; la Empresa de Servicios Públicos del Meta –EDESA–; la Agencia Nacional de Tierras –ANT–; los Ministerios del Interior, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación, de Salud y de Vivienda, Ciudad y Territorio; y, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela de 9 de mayo de 2019, proferido por el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Villavicencio dentro de la acción de tutela de la referencia.

El proceso de la referencia fue escogido por la Sala de Selección de Tutelas número Seis^[1], mediante auto del 28 de junio de 2019. Como criterios de selección se indicaron la *urgencia de proteger un derecho fundamental* y la *necesidad de materializar un enfoque diferencial* (criterios subjetivos), con fundamento en el literal b) del artículo 52 del Acuerdo 02 de 2015.

I. ANTECEDENTES

El 1° de febrero de 2019, actuando en calidad de Consejero del asentamiento Zaragozas Primavera del pueblo ancestral Jiw, el señor Tulio Felipe Rodríguez formuló acción de tutela en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–; la Alcaldía de Mapiripán; la Gobernación del Meta; las Secretarías de Vivienda, de Desarrollo Agroeconómico, de Salud, de Educación y de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta; la Empresa de Servicios Públicos del Meta –EDESA–; la Agencia Nacional de Tierras –ANT–; los Ministerios del Interior, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación, de Salud y de Vivienda, Ciudad y Territorio; y, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–. El accionante invoca la protección de sus derechos fundamentales y los de los 999 indígenas Jiw a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua, al territorio e identidad cultural, a la reubicación y la estabilización socioeconómica, a la vivienda, a la etnoeducación y los derechos de los niños. Pasan a reseñarse los aspectos centrales de la solicitud:

1. Hechos

A continuación se relatan los supuestos fácticos relevantes que sustentan la solicitud de amparo, según son narrados por el demandante en el escrito inicial:

1.1. A causa del conflicto armado, desde el año 2008 diferentes familias pertenecientes al grupo indígena Jiw se han desplazado de diversos lugares de los departamentos de Meta y Guaviare^[2] para asentarse de manera progresiva en el sector conocido como Las Zaragozas, ubicado a 15 minutos en carro de la cabecera municipal de Mapiripán.

1.2. Por el grave peligro de exterminio físico y cultural a causa del conflicto y la falta de una adecuada atención por parte de las autoridades, en virtud de la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 004 de 2009 y 173 de 2012^[3], la Corte Constitucional ha ordenado a diferentes entidades del Estado adoptar una serie de medidas urgentes para contrarrestar la crisis humanitaria que enfrentan los pueblos indígenas Jiw y Nükak. Sin embargo, pasados más de seis años, no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por la Corte y los miembros de estas comunidades permanecen bajo amenaza, sin recibir una atención efectiva, oportuna y coordinada por parte de las autoridades competentes.

1.3. El asentamiento más grande del pueblo Jiw está conformado por 999 indígenas agrupados en 228 familias –según censo validado el 13 de diciembre de 2018–, organizados a su vez en 9 sectores.

1.4. La pérdida de sus territorios a causa del conflicto ha generado diferentes problemas que ponen en peligro la existencia de la comunidad, entre los que se cuentan los siguientes: (i) olvido de las tradiciones y prácticas ancestrales, sumado a procesos de evangelización y a la falta de una educación con un enfoque a su propia cultura e identidad; (ii) hacinamiento, falta de servicios públicos y precarias condiciones de subsistencia en los albergues y enramadas donde se encuentran asentados; (iii) inadecuada atención en salud que ha ocasionado el fallecimiento de varios adultos mayores, mujeres y niños por patologías como tuberculosis, desnutrición y meningitis; (iv) dificultades en el acceso a agua potable que ocasiona parásitos y piodermatitis en los infantes, pues el líquido que consumen proviene de caños receptores de aguas residuales y también por la

contaminación que produce la empresa Palmera Poligrow; (v) desabastecimiento de alimentos en el nuevo territorio, en razón de la falta de apoyo institucional para la consolidación de cultivos, la insuficiencia de los cultivos existentes y las propiedades físicas y químicas de la tierra que la hacen de baja fertilidad, lo cual ha llevado a varias familias a depender de la ayuda humanitaria y a que a veces se presenten robos entre las comunidades, aunado a las restricciones impuestas por colonos y la empresa palmera a la pesca, caza y recolección; (vi) inconvenientes en la entrega oportuna de las ayudas humanitarias en especie (mercados) y perturbaciones –incluso con violencia– en el disfrute pleno del área dispuesta para el reasentamiento; y, (vii) ausencia de acompañamiento institucional e incumplimiento de los acuerdos en el proceso de reubicación definitiva.

1.5. Debido a las dificultades para el retorno a los resguardos de origen, la Agencia Nacional de Tierras adquirió e hizo entrega material en diciembre de 2017 de unos predios –La Rebelde, Pácora y La Conquista– de una extensión aproximada de 1773 hectáreas para la reubicación definitiva de las familias asentadas en la zona denominada Las Zaragozas^[4]. Sin embargo, no se ha ofrecido una solución de vivienda digna porque las entidades (Secretaría de Vivienda del departamento del Meta, UARIV) manifiestan que los recursos son limitados y no alcanzan para ejecutar los diseños de vivienda definitiva que fueron concertados con la comunidad. En razón de ello, algunos miembros del pueblo Jiw se opusieron a la reubicación en el nuevo territorio, por temor a que las autoridades no les cumplan y a que los alojamientos de carácter provisional se asuman como soluciones definitivas, sin serlo.

En ese sentido, el accionante afirma: “*el plan de reubicación no puede limitarse solo al traslado a las tierras adquiridas por la Agencia Nacional de Tierras, sino que además se deben considerar por lo menos otros cinco aspectos: i) etnoeducación, ii) salud, iii) seguridad alimentaria, iv) agua potable y saneamiento básico, v) vivienda digna. Estos componentes han sido abordados por las diversas entidades que atienden nuestra situación, pero sin formular acciones concretas para el goce efectivo de derechos.*” Y agrega: “*la reubicación con carácter permanente permitiría que, junto con el reconocimiento del Resguardo indígena Naexal Lajt, podamos trabajar en la reconstrucción de formas de autoridad antigua, la protección del territorio, el fortalecimiento de los médicos tradicionales y de los cantores, así como el establecimiento de un reglamento propio que nos permita, por ejemplo, establecer mecanismos de resolución para las problemáticas que actualmente sufrimos como comunidad indígena debido al proceso de pérdida de identidad cultural al cual estamos expuestos.*”

1.6. El actor afirma que tienen conocimiento de que la solicitud de constitución del resguardo indígena Naexal Lajt cuenta con viabilidad jurídica por parte de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, y que está pendiente la aprobación por parte de la junta directiva de la Agencia Nacional de Tierras –ANT–, no obstante, lo cual no han sido notificados del acto administrativo de reconocimiento y se hallan a la espera de que la ANT avance en el proceso administrativo.

1.7. El día 5 de diciembre de 2018, apremiados por su situación de vulnerabilidad y ante la falta de respuesta estatal, algunos de los miembros de la comunidad indígena manifestaron su intención de trasladarse voluntariamente al nuevo territorio Naexal Lajt adquirido por la Agencia Nacional de Tierras, lo cual llevaron a cabo a partir del 18 de diciembre de 2018 sin que existiera algún acompañamiento institucional, a pesar de que solicitaron a la UARIV y a la Secretaría de Víctimas del departamento del Meta apoyo en transporte y en material para la construcción de viviendas, por lo que tuvieron que desarmar los techos viejos de los albergues que tenían en Las Zaragozas y cargar los elementos durante varias horas para llegar al nuevo territorio. Otro grupo de familias adoptó la decisión de no efectuar el traslado voluntario y permanecer en Las Zaragozas hasta que las instituciones les garanticen los elementos mínimos en el nuevo territorio.

1.8. Debido a la falta de apoyo por parte del Estado, en el nuevo territorio la comunidad Jiw no cuenta con cultivos suficientes y en estado productivo, no han logrado trasladar sus escuelas, no tienen suficiente abastecimiento de agua potable en época de verano, deben destinar cuatro horas para ir a pescar hasta el río Guaviare y otras cuatro horas para regresar. En suma, en su proceso de reubicación atraviesan una crisis humanitaria que no ha recibido la debida atención institucional, por lo que requieren de la destinación de recursos y acciones concretas respecto de los componentes de vivienda, seguridad alimentaria, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, a fin de mitigar las secuelas que les ha dejado el desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes en el marco del conflicto armado.

2. Contenido de la petición de amparo

De acuerdo con el anterior recuento fáctico y con los documentos aportados como prueba^[5], el señor Tulio Felipe Rodríguez solicita al juez constitucional que, como consecuencia del amparo de los derechos invocados, se impartan las siguientes órdenes:

2.1. A la UARIV, a la Gobernación del Meta y a la Alcaldía de Mapiripán, realizar las acciones pertinentes, con el objetivo de **entregar las ayudas dignas**, requeridas por las familias indígenas Jiw que se reubicaron voluntariamente en los territorios Naexal Lajt, adquiridos por la ANT.

2.2. Al Ministerio de Salud y a la Secretaría de Salud del departamento del Meta, **realizar de un plan de acción en salud** para el pueblo Jiw ubicado en el nuevo territorio, priorizando la atención a niñas, niños y adolescentes y de los posibles casos de tuberculosis, meningitis crónica, hepatitis B y otras enfermedades de alto riesgo, adoptando además las medidas necesarias para evitar la transmisión de dichas enfermedades a otros miembros de la comunidad.

2.3. Al Ministerio de Salud y a la Secretaría de Salud del departamento del Meta, **garantizar la atención en salud desde un enfoque diferencial** que reconozca los saberes, usos y costumbres del pueblo Jiw.

2.4. Al Ministerio de Salud, al ICBF y a la Secretaría de Salud del departamento del Meta, **garantizar el acceso a los servicios especializados para mujeres gestantes y lactantes**, y promover espacios propios para la atención de mujeres Jiw en el nuevo territorio.

2.5. Al ICBF, **realizar el seguimiento y atención prioritaria de los casos de desnutrición, talla baja y alimentación inadecuada de niñas, niños y adolescentes** Jiw en el nuevo territorio.

2.6. Al Ministerio del Interior y a la Agencia Nacional de Tierras, **expedir sin más dilaciones el acto administrativo por medio del cual se constituye el resguardo indígena Naexal Lajt.**

2.7. A la Empresa de Servicios Públicos del Meta –EDESA–, **adelantar las acciones para proveer de agua potable** a la población Jiw ubicada en el nuevo territorio, sin perjuicio de que, en el entretanto, la Gobernación del Meta, la Alcaldía de Mapiripán y la UARIV procedan a **garantizar inmediatamente el suministro del líquido** a través de carrotanques.

2.8. A la Empresa de Servicios Públicos del Meta –EDESA–, en articulación con la Secretaría de Vivienda del departamento, **llevar a cabo los estudios urbanísticos y arquitectónicos** del proyecto habitacional que fue concertado con la comunidad para su reubicación en el nuevo territorio.

2.9. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Secretaría de Desarrollo Agroeconómico del departamento del Meta, **disponer de recursos y proyectos productivos, realizando el acompañamiento técnico** al pueblo Jiw en el nuevo territorio, teniendo en cuenta los ciclos ambientales de la región y las características de los suelos.

2.10. A la UARIV, en conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las Secretarías de Vivienda y de Víctimas del departamento del Meta y la Alcaldía de Mapiripán, **adoptar las medidas para lograr el financiamiento de la construcción del proyecto habitacional** concertado con en el pueblo Jiw para su reubicación en el nuevo territorio, con indicación de plazos y responsables, de modo que las soluciones de vivienda estén disponibles para la comunidad en un plazo máximo de 3 meses.

2.11. Al Ministerio del Interior, por medio de la Dirección de Asuntos Indígenas, **realizar jornadas periódicas y permanentes dirigidas al fortalecimiento del gobierno, justicia propia y resolución de conflictos en la comunidad**, previa concertación de un cronograma con las autoridades Jiw.

2.12. Al Ministerio de Educación y a la Secretaría de Educación del departamento del Meta, **iniciar acciones para la dotación de la infraestructura adecuada y el material educativo** necesarios para el desarrollo académico de niñas, niños y adolescentes Jiw en el nuevo territorio.

2.13. A la Gobernación del Meta y a la Alcaldía de Mapiripán, **priorizar el componente de alimentación escolar** a las niñas y los niños Jiw, garantizando la vinculación del servicio de refrigerio y de almuerzo durante el año lectivo.

2.14. A la Secretaría de Educación del departamento del Meta, **aprobar y dar apertura a la post-primaria** para la sede Baxumek II, de la comunidad Jiw de Mapiripán.

2.15. A la UARIV, **cumplir con los procesos de reparación individual** de las 228 familias y sus integrantes, que se encuentran en el nuevo territorio.

2.16. Las demás que se consideren pertinentes y procedentes, según los hechos expuestos.

3. Traslado y contestación de la acción de tutela

3.1. Mediante auto del 28 de febrero de 2019^[6], el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Villavicencio admitió la demanda de tutela y ordenó la notificación al extremo pasivo. Más tarde^[7], por auto del 25 de abril de 2019^[8], el juzgado de conocimiento vinculó al trámite a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Personería Municipal de Mapiripán, a la Corporación Socioeconómica Manos al Desarrollo –Cormades–, al Consejo Noruego para Refugiados –NRC–, y al Consejo Indígena Nacional.

3.2. Durante el respectivo traslado se allegaron respuestas e intervenciones de las siguientes entidades: (i) Secretaría de Educación del departamento del Meta; (ii) Empresa de Servicios Públicos del Meta –EDESA– SA ESP; (iii) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-; (iv) Secretaría de Vivienda del departamento del Meta; (v) Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta; (vi) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; (vii) Secretaría de Desarrollo Agroeconómico del departamento del Meta; (viii) Secretaría de Salud del departamento del Meta; (ix) Ministerio de Salud y Protección Social; (x) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; (xi) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–; (xii) Procuraduría General de la Nación; (xiii) Corporación Socioeconómica Manos al Desarrollo –Cormades–; y, (xiv) Contraloría General de la República.

En general, las referidas entidades explicaron en qué consisten sus funciones, algunas dieron cuenta de gestiones desplegadas en relación con la situación que atraviesa el pueblo indígena Jiw de conformidad con sus competencias, y afirmaron, mayoritariamente, que no les cabía responsabilidad en relación con la vulneración de derechos fundamentales alegada en la acción de tutela, por lo que solicitaron que se desestimaran las pretensiones. Algunas adujeron que en el caso no se cumplían de los presupuestos de legitimación en causa por activa y por pasiva. Un sector de intervinientes cuestionó la competencia del juez constitucional para instruir la causa en razón a que la problemática objeto de controversia viene siendo objeto de seguimiento por la Corte Constitucional, y también algunos alegaron que por los mismos hechos se han formulado otras acciones de tutela.

Dada la extensión de las respuestas aportadas, las mismas se sintetizarán posteriormente dentro de esta sentencia en los apartes que resulten pertinentes. No obstante, en el Anexo del fallo se presenta una descripción más detallada de los argumentos expuestos por las distintas entidades accionadas e intervinientes en el proceso.

4. Fallo de tutela objeto de revisión

Por sentencia del 9 de mayo de 2019^[9], el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Villavicencio negó la tutela.

Expuso el *a quo* que en el Auto 004 de 2009 la Corte Constitucional, dentro del trámite de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, declaró que los pueblos indígenas de Colombia se encuentran en peligro de ser exterminados cultural y físicamente, que han sido víctimas de gravísimas afectaciones a sus derechos individuales y colectivos, y que el Estado está en la obligación de prevenir las causas del desplazamiento de estos pueblos.

Asimismo –señaló–, en el Auto 173 de 2012 la Corte reiteró el peligro que corre la población indígena, dedicando especial énfasis a las comunidades de los departamentos del Meta y del Guaviare, por lo que diseñó el *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia para los Pueblos Jiw y Nükak*, en el que se involucra a diferentes autoridades estatales para ofrecer una solución a las fallas estructurales evidenciadas.

Agregó que, más tarde, la Corte profirió el Auto 565 de 2016, en el cual se creó la Mesa Técnica de Trabajo que reúne a los operadores de política pública con el propósito de resolver efectivamente la problemática descrita. Allí mismo se estableció que si los entes vinculados se sustraían de sus compromisos se entenderían incursos en las previsiones del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y serían susceptibles de las medidas que adoptare el juez constitucional, quien mantendría su competencia hasta el restablecimiento pleno de los derechos.

Con base en lo anterior, el juzgado de instancia estimó que la Corte Constitucional ostenta una competencia preferente frente al cumplimiento de sus órdenes, por lo que en este caso lo procedente era activar los mecanismos contemplados en el Decreto 2591 de 1991 para encauzar el reclamo y exigir la observancia por parte de las entidades del Estado a las medidas dispuestas en favor del pueblo Jiw.

Aunado a ello, sostuvo que la acción de tutela era improcedente ante la ausencia de derechos subjetivos fundamentales y la falta de individualización de las personas presuntamente afectadas, de suerte que el accionante, en tanto vocero de su comunidad, debía promover otros mecanismos, como las acciones populares y las de cumplimiento, con miras a lograr la defensa de los derechos colectivos que no hubieren sido objeto de amparo por la Corte Constitucional.

La anterior determinación no fue impugnada.

5. Actuaciones en sede de revisión

5.1. Por auto del 30 de agosto de 2019, la Sala Novena de Revisión –a la cual fue asignada inicialmente el expediente– vinculó al trámite a la empresa Palmera Poligrow Colombia SAS, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena –Cormacarena–, y decretó pruebas con el fin de obtener los elementos de juicio necesarios para resolver la controversia planteada^[10].

En la misma providencia, la Sala Novena de Revisión suspendió los términos para fallo hasta tanto los elementos de convicción fueran debidamente recaudados y verificados por el magistrado sustanciador, y ordenó que se surtiera el traslado correspondiente de todas las pruebas que se allegaran.

5.2. Con motivo de las pruebas decretadas en sede de revisión, se allegaron informes de: (i) Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena -Cormacarena-; (ii) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-; (iii) Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior; (iv) Palmera Poligrow Colombia SAS; (v) Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004; (vi) Empresa de Servicios Públicos del Meta –EDESA– SA ESP; (vii) Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta; (viii) Secretaría de Educación del departamento del Meta; (ix) Alcaldía de Mapiripán; (x) Tulio Felipe Rodríguez -el accionante-; (xi) Unidad Delegada para el Posconflicto de la Contraloría General de la República; (xii) Agencia Nacional de Tierras -ANT-; y, (xiii) Secretaría de Salud del departamento del Meta. En esta etapa se recibió también un *amicus curiae* por parte del (xiv) Consejo Noruego para Refugiados -NRC-.

Las entidades vinculadas por la Corte, al igual que aquellas que ya habían sido notificadas de la acción de tutela en el trámite seguido en instancia, manifestaron fundamentalmente que todas sus actuaciones eran respetuosas del ordenamiento jurídico y que no era de su resorte atender las reclamaciones del demandante, por lo cual, o se opusieron a la tutela, o indicaron que respecto de ellas no debía emitirse orden alguna dentro de este proceso. El promotor de la acción, a su turno, reiteró y amplió en esta etapa los argumentos acerca de la crisis en que se encuentra el pueblo indígena Jiw en los que sustentó la solicitud de amparo. El Consejo Noruego para Refugiados -NRC- intervino con el fin de coadyuvar las pretensiones del accionante, ante la grave vulneración de los derechos humanos y étnico-territoriales de la comunidad indígena a que se alude.

Debido a la gran extensión de las respuestas arrimadas en sede de revisión, las mismas se encuentran reseñadas en el Anexo a esta sentencia; sin embargo, posteriormente esta Sala recapitulará sobre el sentido y los aspectos más relevantes de los referidos pronunciamientos dentro de esta providencia.

5.3. Una vez allegados y examinados los elementos de juicio requeridos, el 1° de septiembre de 2020 el magistrado ponente registró proyecto de sentencia, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 56 del Reglamento Interno de la Corporación. En tal sentido, el 21 de septiembre de 2020, la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado Richard Ramírez Grisales, integrantes de la Sala Novena de Revisión, remitieron al Despacho del magistrado ponente sus respectivas observaciones.

5.4. El 22 de septiembre de 2020, la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, como Presidenta de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, remitió al magistrado ponente una comunicación solicitando que el asunto de la referencia sea sometido al conocimiento de la Sala Plena, en atención a que *“es un asunto que presuntamente requiere la protección puntual de derechos fundamentales de esta comunidad dadas sus circunstancias de vulnerabilidad, pero a su vez exige la articulación derivada y a largo plazo del seguimiento estructural a las dinámicas que se ciernen sobre ella, de conformidad con el mandato conferido a esta Sala, se trata de un caso que le ofrece a la Corte la oportunidad de discutir y fomentar esfuerzos conjuntos como institución, para proceder frente a comunidades y personas vulnerables, que requieren incesantemente de la labor institucional de esta Corporación en esas dos vías complementarias.”*

En atención a la solicitud presentada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, y en cumplimiento a lo dispuesto el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015, el magistrado ponente presentó informe en el cual expuso el caso objeto de estudio y los argumentos propuestos por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 para que el asunto se sometiera al conocimiento de la Sala Plena de la Corte Constitucional.

5.5. En la sesión del 8 de octubre de 2020, la Sala Plena de esta Corporación decidió asumir el conocimiento del caso para efectos de llevar a cabo la revisión del mismo en los términos del artículo 86 y 241 numeral 9 de la Constitución. En consecuencia, el expediente T-7.422.406 fue puesto a disposición de la Sala Plena y se suspendieron los términos para fallar, a partir del 8 de octubre de 2020 y hasta por el término de tres (3) meses, de conformidad con lo previsto en los artículos 59 y 61 del Reglamento Interno de este Tribunal, conforme a auto del 19 de octubre siguiente.

5.6. Con el propósito de garantizar a plenitud la debida contradicción de todos los elementos de prueba recopilados a lo largo de la actuación, mediante providencia del 19 de octubre 2020 el magistrado ponente dispuso que, a través de la Secretaría General de la Corte, se pusiera el expediente a disposición de las partes y terceros con interés, por el término de tres (3) días, junto con las pruebas allegadas en sede de revisión, al tenor de lo previsto en el artículo 64 del Reglamento de esta Corporación.

Cumplido lo anterior, mediante informe del 6 de noviembre de 2020, la Secretaría General reportó que durante el referido traslado sólo se recibió una comunicación por parte la Agencia Nacional de Tierras, con fecha 5 de noviembre de 2020, en virtud de la cual dicha entidad reiteró los planteamientos presentados en su defensa y que oportunamente serán analizados en esta sentencia .

5.7. El 12 de marzo de 2021, el señor Hermes Andrés García, en calidad de gobernador del resguardo indígena Naexal Lajt del pueblo Jiw de Mapiripán, allegó a la Corte un informe de las necesidades identificadas con corte a febrero de 2021, acompañado de un registro fotográfico de dichas necesidades de la comunidad, así como un registro audiovisual en el que se da a conocer la situación de obtención de agua no apta para el consumo humano y las condiciones en que se encuentran las viviendas de dicha colectividad.

Con dicha documentación, el gobernador indígena principalmente ratifica la persistente situación de crisis que atraviesan los habitantes del resguardo y denuncia un abandono institucional en materia de acceso a la indemnización administrativa, acceso a saneamiento básico, acceso al agua potable, acceso a etnoeducación, acceso a vivienda, acceso a salud y acceso a documentos de identificación. La exposición detallada de los argumentos del interviniente se incluye también en el Anexo de esta sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1.1. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3º, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1.2. Ahora bien: un sector del extremo pasivo adujo que se presentaba un fenómeno de falta de competencia para tramitar la presente acción de tutela con fundamento en que la situación denunciada por el accionante ya es objeto de verificación y vigilancia por parte de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Ciertamente, la crisis humanitaria del pueblo indígena Jiw ha sido ampliamente abordada por la mencionada Sala Especial de Seguimiento en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación en materia de desplazamiento forzado, por lo cual, previo a cualquier determinación, es preciso analizar si esta circunstancia excluye la posibilidad de que se acuda a la acción de tutela para reclamar la protección de los derechos fundamentales de la comunidad étnica de que se trata. Dilucidar esta cuestión resulta, entonces, de suma relevancia, pues de ello depende la posibilidad de que en esta oportunidad la Sala proceda a estudiar el reclamo constitucional, en tanto versa sobre materias que ya vienen siendo del conocimiento de esta Corte a través de la Sala Especial de Seguimiento.

Sobre las competencias del juez de tutela frente a solicitudes de amparo relacionadas con hechos que se circunscriben a un estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte, se sostuvo en un momento que la función en cabeza de la Sala Especial de Seguimiento frente a problemáticas de orden estructural excluía la posibilidad de asumir el conocimiento de las solicitudes particulares de amparo, bajo la premisa de que el mandato encomendado a la mencionada Sala Especial era el escenario para propiciar el cumplimiento de las órdenes de protección hasta el cese efectivo de la afectación de derechos^[11].

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional más reciente ha precisado que la declaración previa sobre la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con los hechos y las pretensiones a los que refiere la reclamación particular de protección no desplaza la competencia del juez de tutela y, en ese sentido, ha subrayado que lo determinante es adoptar decisiones coherentes en el marco de situaciones estructurales con órdenes judiciales complejas^[12].

Vista la tensión entre las dos posturas mencionadas, en aplicación del principio *pro persona* y como maximización del acceso a la tutela judicial efectiva, la Sala Plena acoge como regla de unificación jurisprudencial la postura reciente conforme a la cual el hecho de que la demanda de amparo esté ligada a situaciones que se insertan en un estado de cosas inconstitucional no excluye de entrada la competencia del juez de tutela para avocar el conocimiento de la controversia así planteada, sino que es una circunstancia que, de estar cumplida la procedencia, deberá valorarse cuidadosamente al momento de emitir un pronunciamiento de mérito y establecer los remedios judiciales para el caso concreto.

Así pues, se colige que la existencia de una Sala de Seguimiento no limita la posibilidad del juez constitucional de intervenir, toda vez que su competencia subsiste si se advierte que, en el marco del monitoreo que se lleva a cabo en relación con el cumplimiento de órdenes complejas que buscan solucionar los problemas identificados a nivel estructural, los derechos fundamentales invocados están siendo objeto de una vulneración actual y específica que amerita la protección urgente.

Por consiguiente, el alegato para impugnar la competencia debe ser desestimado.

1.3. Por otro lado, algunas entidades demandadas repararon en que se habían instaurado de manera masiva otras acciones de tutela por los mismos hechos, las cuales habían sido remitidas al primer juez que avocó conocimiento, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1834 de 2015 para estos casos.

La Sala Plena de esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el particular al resolver conflictos de competencia en materia de tutela y ha establecido que cuando el juez a quien se le ha puesto de presente que se trata de una situación de tutela masiva omite la remisión prevista para tales eventos y profiere sentencia, *“esa decisión en modo alguno es anulable dado que, de una parte, (i) las disposiciones del Decreto 1834 de 2015 igual que las contenidas en el Decreto 1382 de 2000, son reglas de reparto cuyo desconocimiento, como lo ha dicho la Corte, no conduce a anular todo lo actuado dentro del trámite de tutela y, de otra, (ii) de actuar así se desconocerían los principios de celeridad, eficacia, prevalencia de lo sustancial sobre las formas y acceso oportuno a la administración de justicia del trámite de tutela, en tanto los jueces están llamados a observar y cumplir en debida forma los términos procesales consagrados en el artículo 86 de la Carta, para decidir las solicitudes de amparo constitucional puestas en su conocimiento.”*^[13]

Por lo tanto, debe reiterarse en este punto que el Decreto 1834 de 2015 es una norma de reparto que, si bien ha de buscarse su observancia, no compromete la competencia a prevención del juez de tutela, asignada directamente por la Constitución, que es norma de normas en nuestro ordenamiento jurídico.

En tal sentido, si bien en el caso presente pudo haber lugar a aplicar lo contemplado en el referido acto administrativo para las denominadas “tutelatones”, se debe que concluir que la no aplicación no acarrea un vicio de validez de la actuación.

2. Planteamiento del caso

El asunto bajo estudio pone de relieve la crisis humanitaria de la población indígena víctima de desplazamiento forzado, conocida de vieja data y abordada previamente por este Tribunal constitucional.

Como lo expone el escrito de tutela, la comunidad Jiw es un pueblo indígena que ha sido particularmente impactado por el conflicto social y armado en Colombia. Como colectividad, pero también desde la perspectiva individual, sus integrantes han sufrido desde hace tiempo el despojo y otras diversas manifestaciones de violencia, lo cual, desde luego, ha implicado la imposibilidad de disfrutar a plenitud los derechos fundamentales de que son titulares.

En esta oportunidad se reclama la protección constitucional para las familias Jiw de Mampiripán que se encontraban en la zona de Las Zaragozas y que se han ubicado en el nuevo territorio Naexal Lajt (correspondiente a los antiguos predios Pácora, La Conquista y La Rebelde adquiridos para su reubicación por la Agencia Nacional de Tierras), quienes representan un segmento de un grupo indígena más amplio que hace presencia en los departamentos del Meta y Guaviare, territorios a donde todos los Jiw han sido alcanzados por los flagelos de la guerra interna.

En la demanda constitucional de amparo se denuncia que las familias indígenas que se trasladaron al nuevo territorio se encuentran en una situación crítica que amenaza con llevar a la comunidad a su extinción: dificultades en el acceso a las medidas previstas por el Estado para la población desplazada; ausencia de una atención oportuna y efectiva en salud a los miembros de la comunidad; falta de acceso a agua potable; precariedad de las condiciones de las viviendas; inadecuada alimentación e inconvenientes para proveerse su propio sustento mediante el aprovechamiento de la tierra; problemas de acceso a la educación con enfoque étnico; y, debilitamiento de sus instituciones tradicionales de autogobierno, lo que amenaza su identidad cultural.

Por lo tanto, la solicitud de tutela se encamina a que el juez constitucional disponga las medidas y acciones necesarias por parte de las autoridades del Estado, con el fin de que las familias que llevaron a cabo el proceso de reubicación en el nuevo territorio Naexal Lajt puedan mitigar las secuelas que les ha dejado el desplazamiento forzado y el conflicto, en particular, respecto de los componentes de atención y reparación en su condición de víctimas del conflicto, salud, agua potable, vivienda y saneamiento básico, soberanía y seguridad alimentaria, educación y autonomía.

3. Problema jurídico a resolver

Como medida inicial, corresponde a la Sala verificar si en el caso bajo estudio se reúnen los requisitos de procedencia de la acción de tutela.

Si tras este análisis se comprueba que la intervención de la justicia constitucional es procedente y hay cabida para un estudio de fondo, a partir del marco fáctico descrito en precedencia la Corte deberá determinar si los derechos fundamentales a la atención y reparación a las víctimas, a la salud, al agua potable, a la vivienda y al saneamiento básico, a la soberanía y seguridad alimentaria, a la educación y a la autonomía indígena, invocados en favor de las familias Jiw que se reubicaron en el nuevo territorio Naexal Lajt, han sido vulnerados por parte de las diferentes entidades estatales de los distintos niveles territoriales, al no adoptar las acciones necesarias en orden a solucionar de manera efectiva la crisis humanitaria que atraviesa la mencionada comunidad.

Para dar respuesta a la cuestión planteada, la Sala Plena adoptará el siguiente orden metodológico: en un primer momento, se examinará lo relativo a la procedibilidad de la acción de tutela. Seguidamente, se abordará como eje transversal la complementariedad entre las medidas de protección que se pueden impartir en sede de tutela y el esquema de seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional. Luego de ello, se dará paso al estudio respecto de la afectación iusfundamental alegada, agrupando por ejes temáticos cada uno de los componentes objeto de reclamación, a partir de su fundamentación y el análisis de cara al caso concreto. Una vez agotado el estudio de cada uno de los anteriores aspectos, se adoptarán las determinaciones a que haya lugar frente a la solicitud de amparo.

4. Procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la Carta Política de 1991 consagró la acción de tutela como un mecanismo judicial de naturaleza excepcional orientado a brindar a toda persona una protección inmediata ante conductas de autoridades públicas o de particulares –en precisas hipótesis– que, con su acción u omisión, ocasionan una amenaza o vulneración a derechos fundamentales.

En razón de su carácter excepcional, la acción de tutela no está llamada a desplazar los procedimientos ordinarios previstos por el legislador para la resolución de controversias por parte del aparato jurisdiccional, por lo cual, en principio, sólo es procedente cuando el peticionario carece de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para perseguir la salvaguarda de sus garantías constitucionales, a menos que, dada la inminencia de una lesión iusfundamental, se recurra a ella como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable.

En desarrollo de los presupuestos fijados en el texto superior, y en concordancia con lo contemplado en el Decreto 2591 de 1991^[14], la jurisprudencia constitucional ha precisado que los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela son: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez; y, (iv) subsidiariedad.

Previo a entrar a dilucidar el fondo del asunto es necesario, entonces, que el juez constitucional se concentre en verificar el cumplimiento de cada uno de los presupuestos de procedencia, de lo cual pasa a ocuparse la Sala a continuación:

Legitimación en la causa por activa. Según el artículo 86 superior, la solicitud de amparo constitucional puede ser formulada por cualquier persona, ya sea por quien soporta directamente el agravio de sus derechos fundamentales, o por alguien que actúe en nombre del afectado –esta última posibilidad también se les reconoce al Defensor del Pueblo y a los personeros municipales–.

Es menester constatar, por lo tanto, si quien promueve la acción de tutela está habilitado para hacer uso de este mecanismo judicial, bien porque es el titular de los derechos cuya protección reclama, o porque actúa en procura de una persona que no se encuentra en condiciones de promover su propia defensa, en virtud de la figura de representación legal o a través de la figura de la agencia oficiosa^[15].

Tratándose de comunidades indígenas, la jurisprudencia constitucional las ha reconocido como sujetos colectivos de derechos fundamentales, partiendo de que la Carta Política propugna la diversidad étnica y cultural de la Nación así como la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país. Bajo este enfoque, de vieja data, la Corte ha señalado:

“La comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser "sujeto" de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a "la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana" (CP art. 1 y 7). La protección que la Carta extiende a la anotada diversidad se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son imputables a estas comunidades como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros que, precisamente, se realizan a través del grupo y asimilan como suya la unidad de sentido que surge de las distintas vivencias comunitarias. La defensa de la diversidad no puede quedar librada a una actitud paternalista o reducirse a ser mediada por conducto de los miembros de la comunidad, cuando ésta como tal puede verse directamente menoscabada en su esfera de intereses vitales y, debe, por ello, asumir con vigor su propia reivindicación y exhibir como detrimentos suyos los perjuicios o amenazas que tengan la virtualidad de extinguirla. En este orden de ideas, no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva a las diferentes comunidades indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean conculcados (CP art. 1, 7 y 14).”^[16]

Con esa orientación, esta Corporación ha sostenido que cuando se pretende la salvaguarda de derechos fundamentales de las comunidades indígenas “la legitimación en la causa para la formulación de la acción de tutela está radicada en: (i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad^[17]; (ii) los miembros de la comunidad^[18]; (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas^[19], y (iv) la Defensoría del Pueblo.^{[20],[21]}

En el *sub júdice*, se observa que el señor Tulio Felipe Rodríguez, quien se identifica como miembro de la comunidad Jiw, promueve la acción de tutela con el fin de que se protejan los derechos fundamentales de las familias indígenas que migraron al nuevo territorio Naexal Lajt en el municipio de Mapiripán.

Según los informes rendidos a la Sala Novena de Revisión por la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior, si bien el señor Tulio Felipe Rodríguez “no figura como Cabido o Autoridad de Comunidad alguna del pueblo Jiw”^[22], el accionante efectivamente se halla registrado dentro del censo 2019 del sistema de información indígena de Colombia -SIIC-^[23].

En adición a lo anterior, a efectos de valorar la legitimación en la causa por activa en el caso concreto la Sala Plena toma en cuenta como un factor de superlativa importancia que la acción de tutela promovida por el señor Tulio Felipe Rodríguez cuenta con la coadyuvancia del grupo indígena al que pertenece y sus autoridades propias, tal como se desprende de las siguientes actuaciones procesales: (i) el memorial de fecha 16 de septiembre de 2019 remitido a la Corte Constitucional, en el cual las autoridades del resguardo Naexal Lajt reunidas en asamblea general dan a conocer a esta Corporación sus conclusiones frente a los aspectos concernientes a la solicitud de amparo y reiteran la petición de intervención al juez constitucional; así como (ii) el memorial del 12 de marzo de 2021, allegado a la Corte por el señor Hermes Andrés García, en calidad de gobernador del resguardo indígena Naexal Lajt del pueblo Jiw de Mapiripán, en el que se refiere a la situación de afectación de derechos fundamentales del colectivo denunciada en la acción de tutela y respalda la reclamación de protección instaurada por el actor.

Dado que, como lo ha reiterado la Corte^[24], la legitimación en la causa por activa para la defensa de los derechos fundamentales en estos casos bien puede reconocerse en cabeza de los integrantes la colectividad indígena, toda vez que “la representación de las comunidades indígenas no está ligada a una sola persona en específico”^[25], y recalando la importancia de que la acción de tutela así promovida cuenta con la coadyuvancia de las autoridades de la colectividad indígena, ha de colegirse entonces que aquí se encuentra acreditado el mencionado requisito procedencia.

Ello, desde luego, sin perjuicio del valor que le ha otorgado la jurisprudencia al auto-reconocimiento de los miembros de las comunidades étnicas, en cuanto “los mecanismos oficiales de registro de la población indígena constituyen una herramienta útil para la acreditación de la calidad de indígena, pero no la constituyen, ya que los elementos definitorios de esta condición, cuando se trata de los miembros de las comunidades, es la consciencia del sujeto y el reconocimiento de la comunidad correspondiente.”^[26]

Legitimación en la causa por pasiva. Este requisito se encuentra regulado también por el artículo 86 de la Constitución^[27], a cuyo tenor la acción de tutela puede dirigirse contra autoridades públicas y, en precisas hipótesis, contra particulares, según sea el caso, por su presunta responsabilidad –bien sea por acción ora por omisión– en la transgresión iusfundamental que suscita la reclamación.

En el asunto sometido a consideración de la Sala no es una única entidad a quien se le endilga la conducta vulneradora. El promotor de la acción dirige la demanda contra un gran número de entidades, a saber: la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–; la Alcaldía de Mapiripán; la Gobernación del Meta; las Secretarías de Vivienda, de Desarrollo Agroeconómico, de Salud, de Educación y de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta; la Empresa de Servicios Públicos del Meta –EDESA–; la Agencia Nacional de Tierras –ANT–; los Ministerios del Interior, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación, de Salud y de Vivienda, Ciudad y Territorio; y, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–.

En efecto, en la situación de crisis humanitaria que ha venido atravesando el pueblo Jiw, a raíz del despojo y la violencia, confluye la actuación de diferentes órganos del Estado. No puede olvidarse que –como se evidenció en la sentencia T-025 de 2004 y lo han venido ratificando la Sala Especial de Seguimiento a dicho fallo y otras Salas de la Corte en sus distintas providencias– la afectación de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno es un problema estructural que exige una respuesta institucional en diversos frentes y niveles.

Bajo ese entendimiento, no cabe duda de que las entidades convocadas para comparecer en el extremo pasivo del proceso (entidades territoriales, unidades administrativas y agencias estatales e, inclusive, el nivel central de la Administración) tienen dentro de su órbita de competencias constitucionales y legales determinadas funciones asociadas a la política pública de atención a la población indígena desplazada por la violencia, en orden a garantizar las condiciones para el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la vulneración aquí denunciada se inscribe en un fenómeno de afectación masiva y sistemática de derechos que precisa una acción estatal compleja, en el sentido de que para responder a las pretensiones de la demanda se deben enlazar las tareas y responsabilidades que les caben a las autoridades demandadas, ha de concluirse que también se encuentra acreditada la condición de legitimación en la causa por pasiva.

Inmediatez. Puesto que el propósito del mecanismo de amparo radica en proveer una protección urgente frente a amenazas o afectaciones graves e inminentes de los derechos fundamentales, la formulación oportuna de la demanda de tutela es un presupuesto primordial para la procedencia de esta acción constitucional.

Dadas las singulares características del presente asunto, debe tenerse en cuenta que la vulneración iusfundamental alegada no se hace consistir en una única acción u omisión de una determinada autoridad. En el siguiente capítulo de esta sentencia se ilustra cómo las múltiples afectaciones que sufre el pueblo indígena Jiw hunden sus raíces en dinámicas sociales de violencia y discriminación que datan de tiempos remotos y que se han venido reproduciendo a lo largo de la historia de Colombia, lo que impide restringir a un momento único y específico la consumación de la vulneración de derechos de la comunidad. Intentar predicar algo semejante equivaldría a desconocer la larga historia de colonización, despojo y violencia que ha marcado a estos pueblos y que esta Corte ha reconocido.

En ese sentido, esta Sala enfatiza que en este caso se ventila una vulneración actual y sistemática de derechos fundamentales, por lo cual la inmediatez ha de valorarse tomando en consideración que, en un escenario como el descrito, la afectación para las familias Jiw que se trasladaron del asentamiento Las Zaragozas al nuevo territorio Naexal Lajt no cesa con el paso del tiempo y se renueva permanentemente mientras persistan las condiciones que ponen en peligro la supervivencia de la comunidad indígena, a causa del desamparo y las necesidades básicas insatisfechas.

Subsidiariedad. La naturaleza excepcional de la acción de tutela está relacionada con la regla general conforme a la cual el amparo no puede ser empleado como mecanismo principal para ventilar asuntos cuyo conocimiento le ha sido deferido a la jurisdicción ordinaria o de lo contencioso administrativo, lo que impone que, previo a acudir al juez constitucional, deban agotarse las etapas y las formas previstas en el ordenamiento jurídico para cada proceso, a menos que dichos medios se aprecien inidóneos o ineficaces para el caso concreto, o que se esté ante el potencial acaecimiento de un perjuicio irremediable.

Ahora bien: esta Corte ha admitido un análisis dúctil del requisito de subsidiariedad cuando se advierte que quien invoca el amparo es un sujeto de especial protección constitucional, debido a que en determinadas circunstancias de particular vulnerabilidad puede tornarse excesiva la exigencia de soportar las cargas asociadas al agotamiento normal de un proceso ante el aparato jurisdiccional del Estado.

En este punto, es preciso subrayar que, conforme a la jurisprudencia reiterada por la Sala Plena de esta Corporación, los pueblos indígenas se consideran sujetos de especial protección constitucional, y la acción de tutela el mecanismo judicial adecuado y preferente para la salvaguarda de sus derechos:

“Los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional (arts. 7, 10, 70, entre otros; Convenio 169 de la OIT), pues se encuentran en situación de vulnerabilidad y tienen el derecho a que el Estado revierta los procesos históricos en que la sociedad mayoritaria ha amenazado sus modos de vida, produciendo incluso la extinción de diversos pueblos. Como lo ha indicado la Corte, esta afirmación obedece a (i) la existencia de patrones aún no superados de discriminación, que afectan a los pueblos y las personas étnicamente diversas; (ii) la presión que la cultura mayoritaria ejerce sobre sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía o, en términos amplios, su modo de vida bueno (usualmente denominado cosmovisión); y (iii) la especial afectación que el conflicto armado del país ha generado en las comunidades indígenas y otros grupos étnicamente diversos, entre otros motivos, por el despojo o uso estratégico de sus tierras y territorios, aspecto grave en sí mismo.

En ese contexto, la Corte Constitucional ha considerado, en jurisprudencia constante, pacífica y uniforme, que la acción de tutela procede como mecanismo preferente para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.”^[28]

De modo que en las comunidades indígenas concurren diversas circunstancias que exacerban al máximo su vulnerabilidad, llegando a comprometer gravemente el goce de sus derechos y, en consecuencia, su dignidad.

Bajo esta óptica, no puede pasarse por alto que, además, la comunidad indígena Jiw es víctima de desplazamiento forzado y que ello ha sido objeto de reconocimiento expreso por esta Corte a través de los distintos pronunciamientos en que la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se ha concentrado en la situación crítica que afronta a esta etnia en particular dado su elevado riesgo de desaparición, esto último que *per se* se constituye en un potencial perjuicio irremediable.

En adición a lo anterior, ha de considerarse igualmente que la presente actuación busca la protección de un grupo significativo de familias indígenas, las cuales -según el libelo- se encuentran integradas en buena medida por niñas, niños y adolescentes, personas con serias afecciones de salud y adultos mayores, frente a quienes la Constitución contempla cláusulas reforzadas de protección en cabeza del Estado, como el mandato de promover la igualdad real y efectiva a favor de quienes sean discriminados o se encuentren en estado de debilidad manifiesta^[29], el carácter prevalente de los derechos de los menores de edad^[30], la atención especial para las personas en condición de discapacidad^[31] y la asistencia a la tercera edad^[32], sin dejar de lado el deber estatal de protección integral a la familia como núcleo fundamental de la sociedad^[33].

Desde esa perspectiva, se observa que la solicitud promovida por el señor Tulio Felipe Rodríguez en beneficio de la comunidad Jiw reubicada en el nuevo territorio Naexal Lajt es susceptible de ser examinada por el juez constitucional en sede de tutela, en razón a que tanto la colectividad indígena como sus integrantes son sujetos de especial protección constitucional, teniendo en cuenta que a su condición de población étnicamente diferenciada y en riesgo de extinción se suma el hecho de ser víctimas de desplazamiento forzado y de que se trata de familias conformadas por personas respecto de quienes el Estado tiene obligaciones reforzadas de protección.

En adición a lo anterior, la Sala encuentra pertinente poner de relieve que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional^[34], tratándose de la protección de la faceta positiva de derechos constitucionales como salud, agua, alimentación, etnoeducación y vivienda, entre otros, su justiciabilidad por la vía de la acción de tutela pasa por reconocer que se trata de derechos con carácter fundamental, identificar que las prestaciones reclamadas estén ligadas a la garantía de la dignidad humana y verificar que, al menos, exista un plan del Estado, acompañado de acciones y espacios de participación, orientado a materializar progresiva y sostenidamente el goce efectivo de los mismos, así no sea posible una satisfacción instantánea e inmediata de todas las exigencias asociadas las dimensiones programáticas de tales derechos.

Por otro lado, en el evento de que hipotéticamente pretendiera oponerse el argumento de que en el asunto bajo estudio no es procedente la acción de tutela en cuanto se busca la protección de derechos de la colectividad indígena, la Sala estima oportuno reiterar lo sentado previamente por esta Corporación en relación con la procedencia del recurso de amparo al tratarse de afectaciones generalizadas y simultáneas de los derechos fundamentales de integrantes de una comunidad: “[l]a tutela es procedente, sin importar que haya dimensiones colectivas de los derechos invocados, que pueden ser objeto de protección mediante una acción popular. Como lo ha dicho la Corte ‘[un] derecho individual no se convierte en colectivo por el sólo hecho de haber sido exigido simultáneamente con el de otras personas.’ En este caso se alegan vulneraciones a derechos fundamentales individuales, que han ocurrido de manera generalizada y afectan simultáneamente a todos los niños y niñas del pueblo Wayúu. La

Corte considera que la acción popular no sería idónea, pues solamente podría proteger los derechos colectivos como el medio ambiente o la salubridad, pero no el acceso al agua, la alimentación, ni la salud, que son el aspecto central de este caso. En otros casos relativos a la idoneidad de medios judiciales alternativos, la Corte ha sostenido que para que un recurso sea idóneo, la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado debe ser el 'objeto directo' de ese medio judicial. Por los anteriores motivos considera la Corte que se cumple el requisito de subsidiariedad.^[35]

Así las cosas, ha de concluirse que la acción de tutela de la referencia satisface los requisitos mínimos de procedencia, por lo que hay cabida a un estudio de mérito en torno a las pretensiones.

5. Complementariedad entre las medidas de protección que se pueden impartir en sede de tutela y el esquema de seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional

Cuando se analiza la vulneración de derechos fundamentales enmarcada en un estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional, la determinación de las medidas que pueda adoptar el juez de tutela dentro de su órbita pasa forzosamente por la necesidad de definir cuidadosamente el alcance de su intervención, de cara al marco competencial a nivel estructural fijado por parte de la Corte a través de las Salas Especiales de Seguimiento creadas para los casos emblemáticos de afectación masiva y generalizada de derechos por causa de un bloqueo institucional.

Así, pues, en el asunto bajo estudio se tiene que la competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se circunscribe, conforme al mandato conferido por esta Corporación, a la verificación y monitoreo continuo de las acciones estatales estructurales para el goce efectivo de derechos de las víctimas del desplazamiento forzado; al paso que la Sala Plena en esta oportunidad -o, en general, las Salas de Revisión- como tribunal de revisión se concentra en estudiar el reclamo constitucional particular formulado por la presunta vulneración iusfundamental que se inserta dentro de la situación macro de que se ocupa la citada Sala de Seguimiento.

En tal sentido, es preciso denotar que las finalidades de la Sala Especial de Seguimiento y de la Sala Plena tienen características diferenciadas y recaen sobre objetos específicos, aun cuando estén alineadas en un propósito común que es la protección de los derechos constitucionales. La Sala Especial de Seguimiento puede tomar medidas provisionales a nivel estructural frente a situaciones y riesgos detectados en su función de monitoreo sobre la política pública en curso; mientras, en el ejercicio de la función de revisión contemplada en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución, esta Corporación emite una decisión de fondo que hace tránsito a cosa juzgada y adopta medidas que constituyen remedios concretos para el caso puntual sometido a consideración.

Ahora bien: en virtud de lo expuesto no se genera, en principio, una colisión de competencias en el ejercicio de una y otra función, ni la coexistencia de ambos planos de intervención judicial conlleva soslayar el principio de cosa juzgada, dado que las medidas, en cada caso, buscan incidir sobre niveles distintos de la problemática. Por ende, ha de entenderse que tampoco se erosionan la cosa juzgada y la seguridad jurídica a causa del pronunciamiento previo de la Corte en la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional, puesto que tal constatación y la adopción de medidas protectoras a nivel estructural y de política pública no clausuran *per se* las prolongaciones del problema a escala concreta y, por tanto, no se impide al juez constitucional avocar el examen sobre vulneraciones particulares inmersas en el marco del fenómeno estructural de afectación de derechos.

Mas, sin perjuicio de lo anterior, la materialización del acceso a la administración de justicia^[36], el principio de eficacia de la administración pública^[37] y el principio de unidad de la jurisdicción constitucional^[38] imponen que las medidas que se dicten en sede de tutela para la salvaguarda de los derechos fundamentales frente a un caso concreto deban guardar coherencia y armonizarse con aquellas medidas que componen la estrategia para la superación del estado de cosas inconstitucional, en este caso, para la garantía de los derechos de la población víctima de desplazamiento en el marco del seguimiento.

Lo anterior reviste una cardinal importancia para la efectividad de los preceptos constitucionales por los que propende la Corte tanto a través de la Sala Especial de Seguimiento como en la función de tribunal de revisión y garante de derechos, toda vez que tratándose de fenómenos estructurales “*las decisiones judiciales deben ofrecer garantías de certeza y uniformidad*”^[39]. De lo contrario, el plan orientado a vencer la parálisis estatal que desencadena la lesión masiva de derechos puede llegar a verse frustrado o entorpecido si al brindar solución a una acción tuitiva particular no se atienden criterios de coherencia y armonización.

En efecto, la superposición de pronunciamientos judiciales incongruentes en torno a la misma problemática, así se trate de diferentes niveles de intervención, podría derivar en la replicación de actuaciones y en la proliferación de órdenes, lo que en la práctica resulta contraproducente para el interés de los propios afectados en lugar de coadyuvar al goce efectivo de sus derechos, al provocarse una mayor dispersión y atomización de los esfuerzos de las autoridades y, por contera, profundizarse el bloqueo institucional.

En esa dirección, con miras a prevenir efectos nocivos derivados del paralelismo de actuaciones judiciales desarticuladas en los casos en que la solicitud de amparo se inscribe en un estado de cosas inconstitucional objeto de seguimiento por esta Corporación, la jurisprudencia ha indicado:

“[E]n virtud de la coherencia por la que debe propender el ordenamiento jurídico, es importante que -en el marco de una situación estructural- los jueces no adopten decisiones contradictorias o descoordinadas. Esto, en la medida que, como todas las autoridades públicas, se encuentran vinculados a la Constitución, por lo que tanto las normas como las decisiones judiciales con las cuales se interpretan y aplican deben ofrecer garantías de certeza y uniformidad. Solo de esta manera se garantizan los principios de seguridad jurídica e igualdad de trato, y se promueve el acceso efectivo a la administración de justicia y la eficiencia de la administración pública.

De esta manera, la uniformidad de las decisiones posibilita que las personas (i) tengan certeza sobre el ejercicio de sus derechos y la efectividad de los mecanismos para su protección, (ii) identifiquen con claridad aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite, y (iii) puedan esperar que el asunto que someten a la jurisdicción sea resuelto de la misma forma. Es por esto que se han previsto doctrinas que, como la cosa juzgada y el deber de respeto del precedente judicial, tienen entre sus propósitos garantizar la estabilidad de las decisiones y reglas judiciales fijadas con anterioridad.”^[40]

Por lo tanto, al converger un estado de cosas inconstitucional y llegado el momento de evaluar el alcance de su intervención en un caso concreto, el juez de tutela está llamado a considerar las medidas que de mejor manera garanticen el goce efectivo del derecho, sin perder de vista el referente de las acciones impulsadas a nivel estructural y evitando aquellos remedios judiciales que no se encarrilen dentro esa política macro coordinada por la Sala Especial de Seguimiento.

En este contexto es fundamental traer a colación la distinción que existe, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional^[41], entre las distintas tipologías de órdenes que se pueden llegar a adoptar por el juez de tutela para proteger los derechos constitucionales o hacer cesar su vulneración. Así, se puede discernir de forma general entre *órdenes simples* y *órdenes complejas*, dependiendo de las características del caso y el grado de complejidad que la resolución al mismo requiera, lo que se define a partir de variables como (i) el número de acciones o abstenciones que se incorporan a la orden, (ii) el número de sujetos y/o autoridades a quien se dirige la orden, y (iii) el plazo determinado para su cumplimiento:

	Órdenes simples	Órdenes complejas
<i>Número de acciones a realizar</i>	La orden se encamina a obligar a hacer o abstenerse de hacer una única acción.	La orden se traduce en un conjunto de acciones u abstenciones.
<i>Número de sujetos y/o autoridades obligados</i>	La acción u omisión ordenada suele ser de competencia exclusiva de una sola autoridad.	El conjunto de acciones o abstenciones ordenadas involucran la actividad coordinada de varios sujetos y/o autoridades.
<i>Plazo para el cumplimiento</i>	La orden generalmente se debe cumplir en un plazo de 48 horas o dentro de un término relativamente corto.	La orden requiere de un plazo superior al general de 48 horas o de un período relativamente extenso para su cabal cumplimiento.

A su vez, a partir de dicha clasificación, se tiene que dentro de las denominadas *órdenes complejas* se agrupa la subclase de las *órdenes estructurales* -de modo que todas las *órdenes estructurales* son *órdenes complejas*, aunque no todas las *órdenes complejas* son *órdenes estructurales*-. Las *órdenes estructurales*, por sus características, son adoptadas por la Corte Constitucional y tienen como rasgos distintivos que se enmarcan típicamente -aunque no exclusivamente- en un estado de cosas inconstitucional y suponen el diseño y ejecución de políticas públicas. De esta forma, son *órdenes estructurales* y, por lo mismo, están reservadas a la Corte Constitucional aquellas que se dirigen a (i) declarar, reiterar, modificar o dar por superado un estado de cosas inconstitucional, (ii) a orientar o reorientar la estrategia de superación de un estado de cosas constitucional, o (iii) implican la formulación y ejecución de políticas públicas^[42]. Con todo, la Sala Plena estima pertinente puntualizar la regla de que solo ella puede declarar un estado de cosas inconstitucional.

Pues bien: teniendo en cuenta lo expuesto, a efectos de unificar la jurisprudencia sobre la metodología a seguir en estos eventos, la Sala Plena encuentra que, tan pronto se constate la amenaza o vulneración de un derecho fundamental en un caso particular enmarcado en un estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación, para efectos de orientar las medidas protectoras concretas, el juez de tutela debe proceder a:

- (i) determinar si la afectación del derecho se encuentra asociada a una problemática estructural que se examine en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional;
- (ii) identificar si se han emitido órdenes en el seguimiento que se relacionan con el derecho a analizar;
- (iii) establecer si en el caso particular es necesario adoptar medidas adicionales o complementarias a las órdenes estructurales para conjurar la vulneración de los derechos sobre los cuales se solicita el amparo; y,
- (iv) verificar la coherencia entre las órdenes simples o complejas a adoptar en el caso concreto y las medidas estructurales, para lo cual, a su vez, debe considerar que:

- a) el remedio a adoptar verse sobre las dimensiones del derecho que se protegieron en la orden estructural, lo que implica precisar cuál es el componente de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional al cual se adscriben o en el cual inciden las órdenes simples y/o complejas que se llegue a determinar en el caso concreto.
- b) los destinatarios de las órdenes, tiempos y modos de ejecución guarden correspondencia con la orden estructural, y
- c) las órdenes a impartir no deberían interferir en el alcance de las medidas dispuestas para superar las falencias estructurales.

En relación con el alcance de las órdenes de tutela que se pueden impartir tras corroborar una vulneración iusfundamental inserta en un estado de cosas inconstitucional, serán los supuestos fácticos de cada caso los que permitirán establecer los linderos de la intervención del juez constitucional, quien en cada hipótesis, al evidenciar la urgencia concreta de protección y de una tutela judicial efectiva, deberá encaminar la solución al caso particular maximizando los principios de complementariedad, unidad de la jurisdicción constitucional y eficacia, en relación con el esquema de monitoreo y seguimiento en cabeza de la Corte. Así, tratándose de un ejercicio de armonización de principios, el juez constitucional deberá ser ponderado al definir el alcance de su actuación, valorando para el efecto las siguientes directrices:

1. Cuando el juez de tutela conoce de presuntas vulneraciones a derechos fundamentales derivadas de problemáticas estructurales cuya solución requiere remedios igualmente estructurales y ya existen medidas adoptadas por esta Corporación en el marco de un estado de cosas inconstitucional, que vienen siendo objeto de supervisión por la respectiva Sala Especial de Seguimiento:
 - (i) El juez puede remitirse a las órdenes proferidas previamente, caso en el cual para la verificación del cumplimiento a las mismas tendrá prevalencia el esquema de seguimiento previsto para las órdenes dictadas primigeniamente para la superación del estado de cosas inconstitucional^[43].
 - (ii) El juez constitucional de instancia puede dar alcance para el caso particular a las medidas existentes, y en sede de revisión de tutela la Corte Constitucional puede proferir nuevas órdenes complementarias, siempre que tales determinaciones se articulen con las proferidas en el marco del estado de cosas inconstitucional.
2. Cuando se trata de afectaciones particulares, aun cuando se enmarcan en una problemática estructural, corresponde a los jueces de tutela adoptar órdenes, bien sean simples o complejas, mas no estructurales, para proteger de forma inmediata y urgente el derecho fundamental conculcado.
3. Cuando en una acción de tutela se identifican problemáticas que afectan a un sujeto o población objeto de protección por el estado de cosas inconstitucional, pero dichas problemáticas no se enmarcan en el seguimiento al mismo, los jueces de tutela gozan de autonomía para adoptar remedios para conjurar la problemática identificada, salvo la posibilidad de proferir órdenes estructurales que se encuentra reservada a la Corte Constitucional.
4. Cuando en el examen de una acción de tutela se identifiquen problemáticas estructurales relacionadas con un estado de cosas inconstitucional declarado que no hayan sido advertidas por la Corte Constitucional previamente:
 - (i) La Corte Constitucional en sede de revisión, a través de las Salas de Revisión o de la Sala Plena, puede advertir la situación derivada de la problemática estructural, y adoptar remedios acordes con la misma.
 - (ii) Los jueces constitucionales de instancia pueden (a) resolver las afectaciones individuales derivadas de la problemática estructural, por medio de órdenes simples o complejas; o, (b) advertir la situación derivada de la problemática estructural, más no declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional o modularlo.

En este punto, es pertinente enfatizar que, dentro de los límites al juez de tutela que resuelve en sede de instancia un caso particular enmarcado en un estado de cosas inconstitucional previamente declarado por esta Corporación, le está vedado (i) reformar una declaración de estado de cosas inconstitucional o declararlo superado, así como (ii) orientar o reorientar la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional, comoquiera que estas competencias son exclusivas del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, en la medida en que su perspectiva del problema es panorámica.

Como corolario de lo anterior, la Sala Plena enfatiza que *“es importante que -en el marco de una situación estructural- los jueces de tutela no adopten decisiones contradictorias o desarticuladas”*^[44], por lo cual tratándose particularmente de vulneraciones acaecidas en el contexto de un estado de cosas inconstitucional resulta determinante garantizar la congruencia respecto del monitoreo sobre la gestión institucional y no generar interferencias en la dimensión estructural y amplia de la misión de protección confiada a las Salas Especiales de Seguimiento, sin que ello signifique en modo alguno abdicar de la tarea encomendada específicamente al juez de tutela, consistente en salvaguardar los derechos fundamentales amenazados o vulnerados en casos particulares y procurar adoptar las medidas necesarias para restablecerlos, dentro de los límites de sus competencias y bajo criterios de coherencia y armonización.

6. Análisis sobre la vulneración de derechos fundamentales

Para efectos de determinar lo relativo a la afectación iusfundamental que se predica de la comunidad Jiw de Mapiripán ubicada en el nuevo territorio Naexal Lajt de Mapiripán, la Sala Plena comenzará por presentar un contexto general sobre la crisis humanitaria que vive el pueblo Jiw, toda vez que la situación denunciada en la acción de tutela formulada por Tulio Felipe Rodríguez no es un hecho aislado sino que se desarrolla en un escenario complejo y prolongado de violencia de que ha sido víctima la mencionada comunidad indígena.

Posteriormente, se procederá a examinar los fundamentos en torno al alcance y contenido de los derechos invocados en la acción de tutela respecto de cada componente objeto de reclamación, espacio en el que se analizará el caso concreto a la luz de las consideraciones expuestas, para adoptar luego las conclusiones a que haya lugar.

A modo de precisión inicial, previo a emprender el examen de fondo, esta Sala considera necesario recalcar una vez más que, dado que la Corte Constitucional viene adelantando una verificación y monitoreo sobre la problemática estructural de la población Jiw a través de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, todas las medidas concretas que se lleguen a adoptar dentro del presente proceso estarán orientadas a articularse dentro del marco más amplio de la actuación que lleva a cabo la citada Sala Especial en procura de una solución integral y definitiva al estado de cosas inconstitucional declarado por este Tribunal en relación con la vulneración sistemática y masiva de la población víctima de desplazamiento en Colombia.

6.1. El pueblo indígena Jiw: contexto general de la vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales

La situación indicada en la acción de tutela se enmarca en un contexto más general y que permite comprender la situación en la que se encuentra actualmente la comunidad Jiw. Por ello, se hace necesario analizar este caso en su debida dimensión y complejidad, para lo cual se tendrán en cuenta momentos o etapas que determinaron la historia de la comunidad y que, a su vez, reflejan las dificultades que ha tenido el Estado colombiano para lograr proteger sus derechos de manera eficaz.

Esos momentos se pueden agrupar en las siguientes categorías: **(i)** preexistencia de la comunidad Jiw; **(ii)** procesos de colonización y guerras de exterminio; **(iii)** conflicto armado y profundización del desplazamiento forzado; **(iv)** intervención de la Corte Constitucional y otras entidades; y, **(v)** desafíos actuales.

6.1.1. Preexistencia de la comunidad Jiw

Antes del surgimiento de la República de Colombia, ya existían los asentamientos Jiw en el sur del actual departamento del Meta y al norte del actual departamento del Guaviare, sobre lo cual la misma comunidad refiere:

“Todo lo que hoy son municipios eran asentamientos jiw. ancestralmente y como pueblo Jiw somos los habitantes nativos de todas las tierras ubicadas entre los interfluvios de /Nawel koelo/ “río Guayabero”, /Jaer lajt/ “río Ariari” y /Nawel lajt/ “río Guaviare”, entre el Sur del departamento del Meta y el Norte del departamento del Guaviare. (...)

Aclaremos que para nosotros el pueblo indígena Jiw del norte del Guaviare y sur del Meta, este sitio que ocupamos y sus alrededores que los Jieman “blancos” le llaman Mapiripán, es parte de nuestro territorio tradicional, en nuestro idioma se llama Chew, donde aquí solo vivíamos los Jiw.”^[45]

En este mismo sentido, la organización CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) resalta que varias crónicas de siglos pasados hacen alusión a la presencia de esta comunidad: *“El pueblo Jiw hace parte de la familia lingüística Guahibo, y es nombrado de diversas maneras en las crónicas y estudios etnográficos existentes. Las principales denominaciones que se registran son Mitua ó Mitiva, Cunimia y Guayabero (...) Ancestralmente, los Jiw han ocupado un territorio que abarca las sabanas del sur del Meta y el área de transición selvática en torno a los ríos Ariari, Guayabero y Guaviare, hasta el Raudal de Mapiripana”^[46]*.

Del siglo XIX datan crónicas, recopilaciones y textos^[47] que describen el pueblo Jiw, sus formas de vida, algunas de sus costumbres y ratifican su presencia en amplios territorios de los departamentos que hoy se conocen como Guaviare y Meta. Como ejemplo de ello, se reseña que *“al igual que Vela, Bolinder destaca la movilidad de los indígenas, los largos viajes que hacen a través de las sabanas y exalta sus habilidades como marineros y la necesidad que se tiene de su experticia para recorrer el río Ariari y el alto Guaviare”^[48]*.

6.1.2. Procesos de Colonización y guerras de exterminio

Con la entrada del siglo XX, se comienzan a presentar diversas incursiones en el territorio de la comunidad indígena por parte de grupos que buscaban utilizar sus tierras para la implementación de la ganadería extensiva. También se destaca la representación de los Jiw como personas rebeldes y posiblemente peligrosas por la defensa que hacían de sus territorios. Al respecto, el profesor Gómez Manrique explica:

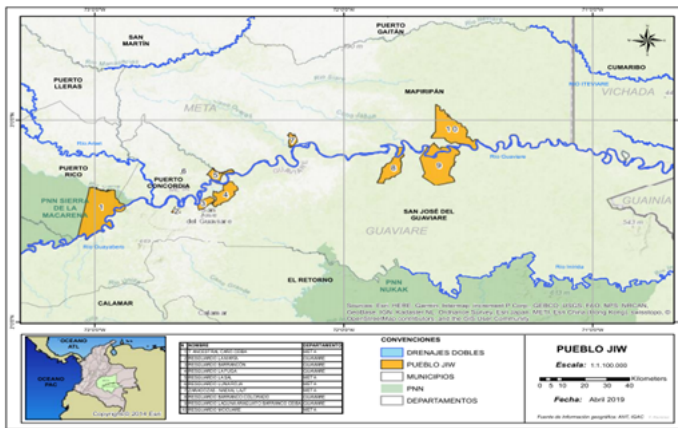
“la alta movilidad de los indígenas, su renuencia a agruparse en poblados y su resistencia a los intentos de sometimiento por parte de los blancos, fueron usados como argumentos por los agentes del “progreso” para clasificarlos en un estado evolutivo inferior, señalarlos como obstáculos para el desarrollo”^[49].

A su vez, se comenzó a propagar que los territorios donde vivían los indígenas eran “baldíos” a la espera de hombres “civilizados” que pudieran aprovecharlos económicamente, *“a la par, se mantuvieron también las representaciones de los indígenas como seres inferiores, de pocas capacidades, como un obstáculo para el desarrollo o incluso como una plaga amenazante. Lo que llevó a justificar acciones tan brutales como por ejemplo las guerras de exterminio en su contra”^[50]*.

Esto dio paso a sucesivos procesos de colonización en los que era común el ejercicio de la violencia en contra de la población indígena para alejarla de los territorios que eran identificados como estratégicos para finalidades económicas: *“Molano distingue un periodo inicial entre 1920 y 1945 en el que la colonización del Guaviare y el Vaupés se desarrolló motivada exclusivamente por la explotación extractivista del caucho, el pescado y las pieles”^[51]*.

Así, bajo la premisa de “tierras abiertas” disponibles, se adelantó la colonización de extensas zonas de la comunidad Jiw mediante el uso de la fuerza para replegarla a las orillas norte y sur del río Guaviare. Al respecto, la profesora Riaño Molina narra que estos sucesos se unieron al surgimiento de grupos armados en la región, en la década de 1940, que asediaron y violentaron a los indígenas, empujándolos fuera de sus territorios para dejarlos libres para la ocupación colonizadora^[52].

En este contexto, se han documentado varios relatos sobre la crueldad ejercida en contra de los Jiw por parte de diversos colonizadores^[53]. Estos sucesos llevaron a la población Jiw a buscar protección cerca del río Guaviare y a abandonar sus territorios de mayor extensión. Una representación gráfica de ello puede verse en el siguiente mapa con algunos resguardos en los que se fue ubicando la comunidad en ambas riberas del río^[54].



Resguardos y territorio ancestral en proceso de formalización del pueblo Jiw. Elaboración propia.

6.1.3. Conflicto armado y profundización del desplazamiento forzado

La segunda mitad del siglo XX trajo consigo el incremento de la violencia generalizada contra la comunidad indígena por parte de los diversos grupos armados. El profesor David Leonardo Gómez describe que a partir de los años 70 la guerra se propagó en la región del Guaviare con el uso de terrenos para cultivos de coca y la llegada de grupos guerrilleros y paramilitares^[55].

Las entonces FARC-EP tuvieron una amplia presencia e influencia en la zona del Guaviare en la década de los años 80 y comienzos de los 90^[56]. De igual forma, hicieron presencia y se enfrentaron en la región otros actores armados como grupos de seguridad privada de traficantes de drogas y paramilitares, quienes desplegaron más agresión contra la comunidad indígena. Las disputas llegaron a uno de sus puntos más altos con las masacres de Mapiripán en 1997 y Puerto Alvira (Caño Jabón) en 1998^[57].

A propósito de esos acontecimientos, el Centro Nacional de Memoria Histórica, citando a la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, recapitula: “En el departamento del Meta varios grupos de paramilitares se disputaron entre ellos y con las FARC el dominio de los corredores estratégicos del departamento y las zonas más aptas para el cultivo, procesamiento y salida de la coca. Esta disputa por zonas de cultivo, fue una decisión estratégica de estructuras como las lideradas por los hermanos Castaño. Así, desde 1997 con el propósito de incursionar en el Meta y apropiarse de zonas de cultivos ilícitos y corredores estratégicos para su comercialización, las estructuras paramilitares enviadas por Castaño cometieron las masacres de Mapiripán (julio 1997) y Puerto Alvira (mayo 1998) (Tribunal Superior de Bogotá, 2013, página 203).”^[58]

Estos hechos se sumaron al reclutamiento forzado de jóvenes Jiw por parte de los grupos al margen de la ley, lo que llevó al incremento de desplazamientos forzados de varias familias de la comunidad^[59]. En estos mismos años se reconocieron algunos territorios al pueblo Jiw, mediante las resoluciones 0015 del 18 de enero de 1978 y 054 del 21 de julio de 1983, sin embargo “la porción del territorio que pueden utilizar efectivamente es muy restringida, debido a la presencia de grupos armados, la siembra de minas antipersonales y trampas, y la ocurrencia de combates en proximidad al resguardo”^[60].

Sobre esta época, también se describen múltiples relatos sobre listados que utilizaban tanto la guerrilla como los paramilitares para asesinar indígenas bajo la acusación de ser colaboradores de algunas de las partes del conflicto^[61]. Esto generó múltiples desplazamientos adicionales: “Nosotros venimos desplazados del resguardo Barranco Ceiba Laguna Araguato. Primero salimos a Laguna Barajas, en el año 2008, la mayoría salieron entre 2008 y 2009, eso fue porque hubo varios hostigamientos, entre la guerrilla y el ejército y hubo rumores de reclutamiento de nuestros hijos”^[62]. Los desplazamientos forzados tuvieron sus picos entre los años 2001 y 2004, según el Ministerio del Interior: “los Jiw empezaron a abandonar sus territorios y a asentarse en resguardos próximos a las cabeceras municipales de San José del Guaviare y Mapiripán. Desde entonces más de la mitad de los Jiw han sido víctimas de desplazamiento forzado”^[63].

A su vez, se subraya que, ante la cercanía de uno de los resguardos con un Batallón de Infantería y una Escuela de Formación de la Infantería del Ejército, “tuvieron lugar acciones asociadas a municiones sin explotar, en el 2006 según es reportado por la Defensoría del Pueblo, siete indígenas Jiw fueron heridos por un explosivo abandonado por tropas del Ejército”^[64].

Así, el conflicto armado generó un severo impacto en la comunidad Jiw en medio de las confrontaciones de todos los actores armados, “la ocurrencia de combates, bombardeos y hostigamientos, así como la instalación de minas y trampas han limitado de forma considerable la movilidad de los indígenas por su territorio”^[65]. Ello ocasionó “la expulsión violenta de por lo menos el 60% de los Jiw de sus resguardos y reservas”^[66] y la profundización de “las ya precarias condiciones de vida de estas comunidades y las sumerge en un círculo perverso de exclusión social, indigencia, estigmatización, pérdida de su territorio y riesgo de extinción étnica”^[67].

6.1.4. La intervención de la Corte Constitucional y otras entidades

Ante la situación descrita, la Corte Constitucional profirió una serie de decisiones para intentar garantizar los derechos fundamentales de la comunidad y exigir a las autoridades estatales acciones para lograr tal fin. Asimismo, diversas entidades públicas y organización internacionales y humanitarias han adelantado proyectos en beneficio del pueblo Jiw.

El primer hito que se resalta es la sentencia **T-025 de 2004** en la que la Corte evidenció la crisis humanitaria generada por el desplazamiento forzado de millones de personas en Colombia y la falta de una respuesta adecuada y eficiente por parte de las autoridades estatales, lo que llevó a la declaratoria de un *estado de cosas inconstitucional*^[68] ante la vulneración masiva, reiterada y prolongada de los derechos fundamentales de esta población.

Con base en esta sentencia se creó una Sala Especial de Seguimiento al interior de esta Corporación para evaluar el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte, lo que dio lugar a la adopción de sucesivos Autos de seguimiento en los cuales se profirieron órdenes para proteger a la población desplazada, dentro de la cual había diversas comunidades indígenas.

Por ejemplo, en el **Auto 004 de 2009** la Corte señaló que el Estado seguía sin adoptar soluciones efectivas a la crisis humanitaria de estas poblaciones: “*dado que la respuesta estatal a la situación de los pueblos indígenas ha sido meramente formal y se ha traducido en la expedición de documentos de política sin repercusiones prácticas, la Corte Constitucional concluye que el Estado colombiano ha incumplido sus deberes constitucionales en este ámbito, en forma grave.*”^[69]

Asimismo, resaltó la especial situación de vulnerabilidad en la que vivían 34 pueblos indígenas entre los que se encuentra la comunidad Jiw (también llamada *Guayabero*) y, en consecuencia, ordenó a diversas entidades públicas formular un *Plan de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas* de manera general para los grupos afectados, así como *Planes de Salvaguarda Étnica* para cada una de las comunidades.

En los años siguientes, la comunidad Jiw relata que, ante la imposibilidad de retornar a sus territorios por la falta de garantías de seguridad y la ocupación de sus tierras por proyectos de ganadería y agroindustria, terminaron “*confinado[s] a espacios reducidos en pequeños resguardos y asentamientos, generando despojo de nuestra tierra (...) ya no podemos pescar en todo el río, los grupos armados prohíben la pesca y la cacería; las empresas dejan letreros en los caminos, caños y ríos de no pasar, cazar y pescar*”^[70].

Como ejemplo de ello surgió el asentamiento de *Las Zaragozas*, compuesta por tres fincas de 73 hectáreas que arrendaba la Gobernación del Meta y que fue dividiéndose hasta llegar a 8 sectores diferentes según la procedencia de los grupos o clanes familiares desplazados^[71]. Adicionalmente, se encuentran los resguardos Mocuare, Barrancón Colorado, Barrancón Ceiba, Laguna Arahuato, entre otros, donde se encuentran múltiples familias Jiw desplazadas^[72].

Además, existen otros asentamientos de población Jiw desplazada en los Resguardo Barrancón y Corozal, y en los cascos urbanos de Puerto Concordia, San José del Guaviare y Puerto Gaitán, llegando a conformar un número aproximado de 2.381 personas^[73].

Una providencia emblemática que profirió la Corte fue el **Auto 173 de 2012**, por medio del cual la Sala Especial de Seguimiento se pronunció específicamente sobre la necesidad urgente de adoptar medidas reales y contundentes para proteger a los pueblos indígenas Jiw y Nükak, ante el reiterado incumplimiento de las autoridades en relación con las órdenes proferidas en Autos anteriores.

La Sala destacó que no se había cumplido la orden de diseñar e implementar “*un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento*”, debido a, entre otros, las siguientes falencias:

“en el documento presentado como programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas desplazados, (i) no hay definición de metas puntuales y medibles a corto, mediano y largo plazo; (ii) tampoco hay un cronograma acelerado de implementación que describa el ritmo mediante el cual se piensa aumentar la cobertura efectiva, desde el principio de la ejecución de la política, hasta el momento en el que se planea alcanzar un nivel suficiente de protección; (iii) no se identifica a las entidades y los funcionarios específicos responsables de alcanzar las diferentes metas propuestas; (iv) no se informa de la existencia de apropiaciones presupuestales para dar cumplimiento a los objetivos y estrategias planteados (...) (xii) no es claro el establecimiento de espacios de participación efectiva de la población indígena desplazada, tanto en el diseño, como en la evaluación y el desarrollo de condiciones para el acceso oportuno, y con integridad, calidad e igualdad (...)”.

Además, la Corte enfatizó que no se habían implementado los *Planes de Salvaguarda Étnica* para los pueblos Jiw y Nükak, a pesar de que habían transcurrido más de tres años para ello. Específicamente, resaltó que:

*“casi tres años después de que se cumpliera el plazo para su implementación -en julio de 2009-, no es claro para la Corte que se hayan agotado correctamente los procesos participativos comunitarios que abren paso al diseño de los planes, ajustados a las particularidades de cada pueblo, pues como se vio, **los plazos se han dilatado en el tiempo y -con el único afán de mostrar resultados escritos a la***

***Corte**, no ajustados a la realidad- se han adelantado otros y, en ese orden, la puesta en marcha de los mismos no podrá hacerse, a menos a corto plazo, como la situación de crisis humanitaria que atraviesan estas comunidades lo amerita y, por tanto, la garantía de los derechos de los Jiw y Nükak desplazados no se traduce en resultados concretos.”^[74]*

Como consecuencia de lo anterior, la Corte impartió 18 órdenes a múltiples entidades públicas para lograr soluciones urgentes a los problemas relacionados con la falta de soberanía y seguridad alimentarias en la comunidad, deficiente atención en salud, ausencia de viviendas dignas, falta de coordinación institucional entre las entidades, ausencia de un enfoque de etnoeducación, riesgo de reclutamiento forzado de menores, entre muchos otros.

A partir de ello, han surgido sucesivos inconvenientes para el cumplimiento de las órdenes referidas, entre ellos, se destacan: la orientación de algunas entidades que priorizan mostrar un aparente cumplimiento y no generar cambios positivos en la comunidad, desarticulación constante entre las entidades y otras organizaciones en la zona, multiplicación de proyectos inconexos, reiteración de talleres y mesas de conversación que no se traducen en cambios para la comunidad, aplazamiento constante de los plazos pactados, entre otros aspectos que pueden ser agrupados en la expresión “*incumplir cumpliendo*”^[75].

Estas dificultades también se relatan en los diversos Autos que ha proferido la Sala Especial de Seguimiento con el fin de exigir a las autoridades estatales la garantía efectiva de los derechos del pueblo Jiw. Entre estas providencias se resaltan: (i) el **Auto 565 de 2016**, que convocó a una Mesa Técnica de Trabajo ante la inacción de las entidades y al encontrar que las afectaciones de la comunidad seguían latentes y, por el contrario, se habían exacerbado; (ii) el **Auto 265 de 2019**, en el que se resolvió sobre la solicitud de apertura de un incidente de desacato por el incumplimiento del Auto 173 de 2012 y se consideró que existía un cumplimiento *bajo* respecto a la orden segunda de la citada providencia (atención humanitaria, alojamiento y vivienda, servicios básicos, proyectos productivos y seguridad alimentaria) y *medio* respecto a la orden tercera (adjudicación de tierras para la comunidad); (iii) los **Autos 360 de 2019 y 518 de 2019**, que citan a sesiones técnicas en razón de un “*incumplimiento generalizado de las órdenes proferidas tanto en los Autos 004 de 2009 y 173 de 2012*”; y, (iv) el **Auto 631 de 2019**, en el que, luego de llevarse a cabo la mesa técnica convocada con los operadores de la política pública, los organismos de control del Estado, las autoridades étnicas Jiw y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, se dispone remisión de los informes presentados por las autoridades y líderes de la población Jiw en torno al cumplimiento del Auto 173 de 2012.

6.1.5. *Desafíos actuales*

El contexto descrito ha llevado a que en la actualidad existan retos de especial importancia para garantizar que el pueblo Jiw pueda vivir en condiciones dignas y pueda revertirse la grave crisis humanitaria que se presenta en varios asentamientos de la comunidad en los departamentos del Meta y el Guaviare.

Uno de los inconvenientes más recurrentes ha sido la falta de articulación entre las mismas entidades estatales y entre éstas y las organizaciones internacionales y humanitarias que hacen presencia en la zona, lo cual se agrava ante la multiplicidad de mesas, talleres y otros espacios de diálogo que no han logrado traducirse en cambios reales para la comunidad.

Esto se relaciona con los impactos indirectos que ha generado la constante interacción de la población indígena con los funcionarios de diversas entidades u organizaciones que llegan con proyectos, actividades o reuniones a implementar, lo que es planteado por el profesor Gómez Manrique como el *desfile de chalecos y de proyectos*:

“A su vez, el desfile de los chalecos se acompaña del ‘desfile de los proyectos’. Cada vez que una persona llega al resguardo, la triada de preguntas a las que debe enfrentarse es: ¿usted cómo se llama? ¿De dónde viene? Y la más importante de todas ¿qué proyectos trae? (...)

Con la misma facilidad con que la audiencia beneficiaria pasa de una reunión a otra, circulan también los proyectos, operadores, funcionarios e instituciones, activando y desactivando sus conexiones al tenor del proyecto en cuestión, y girando en un carrusel en el que transitan tanto las personas como las prácticas y representaciones.”^[76]

Además, ante la falta de soberanía alimentaria de la comunidad y la imposibilidad de volver a sus territorios donde podían obtener sus alimentos y continuar con su modo de vida, se ha generado una *dependencia compleja* respecto a las entidades y a las ayudas humanitarias, con la que los Jiw tampoco están de acuerdo ni quisieran vivir así en los siguientes años. En palabras de la misma comunidad:

“la guerra que llegó y nos afectó hizo que nosotros fuéramos abandonando el territorio donde teníamos abundancia de comida, pescado, sembrábamos tranquilos y a nadie le pedíamos nada”^[77]. (...)

*Con respecto a la atención humanitaria, decimos que continúan atendiéndonos como si fuera una emergencia, no vemos que se propongan proyectos de estabilización social y económica con enfoque diferencial. (...) nosotros como pueblo **tampoco queremos vivir del paternalismo**; lo que pedimos es un plan que nos saque de la mendicidad y nos dé estabilidad”^[78]. (...)*

“nos han entregado semillas de plantas que nosotros nunca hemos sembrado y tampoco las consumimos, como el frijol, maíz, rábano, pepinos, pimentones y otros; nosotros siempre hemos sembrado yuca brava, yuca dulce, plátano, pipire”^[79].

En uno de los relatos de un líder Jiw, también se evidencian las complejidades de la interacción recurrente con funcionarios, especialmente, cuando se asumen como representantes de un “Estado benefactor” que brinda atención a la comunidad como un acto de benevolencia y no de protección de derechos humanos:

“Pues para el frijol la tierra no es apta, no da en esta tierra porque esta tierra es caliente. Nosotros les dijimos a ellos [a los funcionarios que vinieron (...)] y ellos nos dijeron: ‘ah esto parientes son malagradecidos’ (...)

yo les dije: ‘es que yo no vivo a costillas de ustedes, yo vivo, en mi resguardo no pido limosna a ustedes, no los molesto. ¿Cuándo yo los molesto a ustedes? Lo que yo necesito es que me den el territorio, como parte de la restitución de las víctimas, y una reubicación definitiva o temporal. Yo no necesito estas cosas que ustedes me dan!’^[80]

Adicionalmente, la comunidad Jiw relata que no se ha cumplido con lo “ordenado por la Corte Constitucional en el auto 173 de julio de 2012, y al contrario vemos como se invierten recursos para acciones que no son concertadas debidamente con las autoridades del pueblo Jiw y sus resultados tampoco son debidamente socializados con el pueblo”^[81].

También existen problemas importantes respecto al impacto en las costumbres de la comunidad dada su necesidad de habitar cerca de los cascos urbanos y la falta de enfoques etnoeducativos para los menores de edad, algunos de los cuales deben asistir con “uniformes colonos” a colegios de las cabeceras municipales^[82].

En materia de salud, se les ha impuesto la obligación de afiliarse a una EPS bajo los regímenes de salud generales, lo que ha traído desafíos importantes para darles atención pronta y diferenciada, destacándose que muchos de ellos no pueden comunicarse con los médicos dado que estos no hablan su lengua^[83].

En suma, el contexto referido también ha traído una dependencia de las entidades públicas respecto a la Corte Constitucional, en la que algunas de ellas buscan presentar “resultados” a la Sala de Seguimiento más que actuar por sí mismas con el propósito real de garantizar los derechos de la comunidad, por lo que se utiliza un “hábil manejo del lenguaje” en el que “las instituciones cumplen en la forma con sus obligaciones aunque no con el fondo” y la crisis humanitaria se perpetúa en el tiempo^[84].

Esto ha generado una fatiga en la comunidad y también en las diversas entidades que llevan haciendo presencia en la zona por varios años, sin que se logre llegar a una solución efectiva para la comunidad, la cual no necesita la sucesión continua y desarticulada de proyectos y funcionarios del Estado, sino la garantía de unas condiciones para vivir de manera autosuficiente y en paz, para lo cual sería ideal el retorno a los territorios de los cuales fueron desplazados. De tal forma, podría afirmarse que el daño “ya no solo es causado por el conflicto armado, sino por la intervención institucional en sí misma”^[85].

Se resalta que el entonces INCODER -hoy Agencia Nacional de Tierras- y diversas entidades han intentado trasladarlos a fincas o terrenos cercanos, lo que, a su vez, genera otros problemas relacionados con la titulación, adquisición y entrega de las tierras a la comunidad, así como las escasas posibilidades que existen para cultivar y garantizar la cobertura de los servicios públicos esenciales en los lugares que se plantean para realizar traslados.

Por último, el posible retorno del pueblo Jiw a los terrenos que les pertenecen se dificulta ante la presencia de disidencias de las FARC en la zona y de grupos herederos de los paramilitares, cultivos de coca, zonas con minas antipersonales o con municiones del Ejército sin explotar y, en general, la falta de capacidad del Estado colombiano para garantizar condiciones de seguridad a la comunidad indígena para su retorno^[86].

Inclusive, el Acuerdo de Paz alcanzado con las FARC refiere que se desarrollará un Programa de Desminado y Limpieza de diversas áreas del territorio nacional y que se “atenderá de manera prioritaria los casos del (...) pueblo JIW ubicado en el municipio de San José del Guaviare”^[87]. Sin embargo, la realidad es que “un sector de las FARC de los Frentes 1° y 7° decidió no desmovilizarse. El Guaviare es una de las zonas donde estas disidencias de las FARC tienen más fuerza. A eso se suman otros grupos armados ilegales que relacionados con los cultivos de coca hacen presencia en la zona”^[88].

Por lo anterior, se resalta a modo de conclusión que el caso de la comunidad Jiw se caracteriza por el entrelazamiento de diferentes complejidades que han dificultado la protección real de sus derechos: “la relevancia de este caso se justifica en la confluencia en el escenario de elementos como el conflicto armado, el desplazamiento forzado, la presencia de organizaciones internacionales (y sus agendas), la ausencia del Estado en muchos lugares, las tensiones con los blancos por el territorio y los constantes reclamos por el reconocimiento y la participación de los pueblos indígenas”^[89], entre otros.

6.2. Los derechos fundamentales vulnerados a la comunidad indígena Jiw: fundamentos y análisis del caso concreto

Con el panorama expuesto acerca de la afectación sistemática y prolongada que ha sufrido el pueblo indígena Jiw a causa de la violencia, la discriminación y el desamparo, se tiene que en el caso bajo estudio la acción de tutela se dirige a la protección de los derechos fundamentales a la salud, al agua, a la autonomía, a la etnoeducación, a la atención y reparación para las víctimas del conflicto, a la vivienda digna y a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria de las personas que integran la comunidad del resguardo Naexal Lajt, en el municipio de Mapiripán. Corresponde, entonces, a la Sala Plena de la Corte Constitucional, establecer si los mencionados derechos fundamentales han sido vulnerados por las diferentes entidades estatales de los distintos niveles territoriales, al no adoptar las acciones necesarias en orden a solucionar de manera efectiva la crisis humanitaria que atraviesa dicha comunidad.

Para abordar la compleja problemática planteada en esta oportunidad, resulta indispensable reafirmar, ante todo y como premisa básica, el carácter indivisible e interdependiente de los derechos, pues, como ya de vieja data lo ha reconocido esta Corte^[90], todos los derechos deben ser igualmente satisfechos, en tanto a la base de todos ellos se encuentra la dignidad humana como eje central del pacto político.

Así, gracias a la evolución sobre la forma de comprender los derechos humanos, existe hoy en día un sólido consenso en torno a la indivisibilidad e interdependencia de los derechos, tal como se plasmó en la Declaración y el Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, donde, partiendo del reconocimiento de que todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, se proclamó:

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.”^[91]

Esta perspectiva ha impuesto superar la anquilosada división entre derechos de libertades y derechos prestacionales a la hora de definir la fundamentabilidad de los derechos, para dar paso a una visión más omnicomprendiva en la que se acepta, de un lado, que *“todos los derechos -tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales- requieren, para asegurar su protección, el cumplimiento de mandatos de abstención y de prestación”*^[92], y de otro lado, que todos los derechos fundamentales subjetivos realizan o concretan la dignidad humana en alguna medida, demarcándose su exigibilidad a la luz de los consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre el particular y según las circunstancias de cada caso en concreto^[93].

De esta forma, los derechos constitucionales no se clasifican ya en derechos fundamentales y aquellos que no lo son, sino que, desde otro enfoque, lo determinante es distinguir entre las **facetas de las obligaciones** que se desprenden de esos derechos, esto es, si se trata de obligaciones de *aplicación inmediata*, o bien, de obligaciones de naturaleza *progresiva* -en cuyo caso su titular puede exigir judicialmente, por lo menos, (i) la existencia de una política pública, (ii) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho, y (iii) que contemple mecanismos de participación de los interesados^[94]. Este viraje en la comprensión de los derechos fundamentales se justifica, además, en razón a que en todo los casos, sea cual sea el derecho, es posible identificar prescripciones tanto positivas como negativas:

*“En este sentido, la Corte ha establecido que todos los derechos fundamentales se componen de dos facetas. Por una parte, tienen una arista de **exigibilidad inmediata**, que implica (i) un deber de abstención para el Estado y los particulares, pues están obligados a no interferir en el ejercicio del derecho fundamental; y (ii) obligaciones positivas que pueden involucrar algunas de carácter prestacional y que son de cumplimiento inmediato, por cuanto hacen parte del núcleo esencial del derecho fundamental en cuestión. Por otra, existe una **faceta prestacional**, la cual supone que el Estado lleve a cabo acciones positivas para lograr su satisfacción. Este último componente se encuentra sujeto al principio de progresividad.”*^[95]

Este paradigma respecto de los derechos constitucionales fundamentales implica que, tal como quedó consignado en los Principios de Limburgo, *“[e]n vista de que los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, se debería dedicar la misma atención y consideración urgente en la aplicación, promoción y protección de ambos los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales”*^[96].

Con esta precisión acerca de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos en el punto de mira, pasa pues la Sala a analizar cada uno de los derechos invocados en la acción de tutela de la referencia, reiterando que *“todo derecho que sea necesario para garantizar unas condiciones mínimas de dignidad tiene la potencialidad de elevarse, según el caso, a la categoría de derecho fundamental.”*^[97]

6.2.1. **Derecho a la salud**

La salud, como lo ha planteado esta Corporación, *“es un derecho fundamental autónomo e irrenunciable que comprende –entre otros elementos– el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad, con el fin de alcanzar su preservación, mejoramiento y promoción”*^[98]. Esta perspectiva de la salud como garantía se halla presente en diversos instrumentos de derechos humanos que la promulgan como derecho y, para su efectividad, establecen compromisos correlativos en cabeza de los Estados.

Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC^[99] - reconoce en su artículo 12 *“el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”*, al tiempo que prescribe que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para (i) la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; (ii) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; (iii) la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; y, (iv) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial^[100], en su artículo 5, literal e) iv), dispone que el Estado debe garantizar *“[e]l derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales”*, dentro del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales reconocidos a toda persona, en condiciones de igualdad y sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer^[101] pone de relieve que en situaciones de pobreza las mujeres enfrentan obstáculos para ejercer, entre otros, su derecho a la salud y, por lo tanto, consagra que el Estado debe asegurarles, en condiciones de igualdad con los hombres, *“[e]l derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción”*^[102], así como garantizarles el *“[a]cceso al material informativo específico, que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia”*^[103].

A su vez, la Convención sobre los Derechos del Niño^[104] establece que las niñas y los niños tienen derecho “*al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud*”, por lo cual el Estado debe propender a “*asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios*”. En ese sentido, para la efectividad de esta protección, las autoridades están llamadas a adoptar medidas orientadas a (i) reducir la mortalidad infantil y en la niñez; (ii) asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los infantes, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud; (iii) combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; (iv) asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; (v) asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; y, (vi) desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia^[105]. Cabe resaltar que el citado instrumento dispone, también, que el Estado debe adoptar todas las medidas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de distintas formas de violencia, entre ellas los conflictos armados^[106].

Asimismo, en relación con el derecho a la salud de las comunidades étnicamente diferenciadas, el Convenio 169 de la OIT^[107] prevé que la protección en seguridad social debe extenderse progresivamente a los pueblos indígenas y tribales sin discriminación alguna^[108], y simultáneamente señala (i) que los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de estas colectividades servicios de salud adecuados o proporcionarles los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental; (ii) que los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario y que los mismos deberán planearse y administrarse en cooperación con las comunidades y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales; (iii) que el sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria; y, (iv)^[109] que la prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas^[110], por su parte, indica que estos grupos tienen derecho sin discriminación al mejoramiento de sus condiciones de vida en diferentes ámbitos, incluido el de la salud^[111]; así como también tienen derecho a (i) disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental, (ii) a acceder sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud, y (iii) a preservar sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas en esta materia, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital; todo lo cual apareja la obligación del Estado de adoptar las medidas para que lograr progresivamente la efectividad de estas garantías^[112].

Igualmente, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas^[113] contempla que estas comunidades tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física, mental y espiritual, tanto en su dimensión colectiva como en la individual. Además, se establece que los mencionados grupos étnicos tienen derecho a sus propios sistemas y prácticas de salud, al uso y la protección de las plantas, animales, minerales de interés vital y demás recursos naturales de uso medicinal en sus tierras y territorios ancestrales; a la vez que son titulares del derecho a utilizar, sin discriminación alguna, todas las instituciones y servicios de salud y atención médica accesibles a la población en general. Como contrapartida, se prescribe que los Estados tienen distintas obligaciones para propiciar el ejercicio efectivo del derecho a la salud, entre ellas, la de promover sistemas o prácticas interculturales en los servicios médicos y sanitarios que se provean en las comunidades indígenas, incluyendo la formación de técnicos y profesionales indígenas de salud, en consulta y coordinación con los pueblos involucrados^[114].

A su turno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha reconocido que, particularmente, tratándose de comunidades indígenas amenazadas por crisis humanitarias, el derecho a la vida contemplado en el artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos no puede considerarse sin tener en cuenta la garantía del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, apoyándose para ello en lo sentado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas:

“[E]l Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su Observación General 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud señaló que ‘[l]os pueblos indígenas tienen derecho a medidas específicas que les permitan mejorar su acceso a los servicios de salud y a las atenciones de la salud. Los servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista cultural, es decir, tener en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales [...]. Para las comunidades indígenas, la salud del individuo se suele vincular con la salud de la sociedad en su conjunto y presenta una dimensión colectiva. A este respecto, el Comité considera que [...] la [...] pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre la salud de esas poblaciones.”^[115]

Las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural.”^[116]

Aunado al amplio entramado de instrumentos de protección de derechos humanos a que se ha hecho alusión, en el orden interno, la Constitución Política en su artículo 49 dispone que “*se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud*”, al tiempo que atribuye al Estado los servicios públicos de atención en salud y el saneamiento ambiental, mandato en virtud del cual le corresponde organizar, dirigir y reglamentar la prestación de tales servicios a todos las personas, y establecer las políticas para la prestación por entidades privadas, así como ejercer su vigilancia y control. Asimismo, la Carta establece en su artículo 43 que las mujeres no podrán ser sometidas a ningún tipo de discriminación y que durante el embarazo y después del parto gozarán de especial asistencia y protección estatal, al paso que, en sus artículos 44 y 50, consagra una protección reforzada del derecho a la salud de que son titulares las niñas y los niños.

Dentro de la legislación nacional es extenso el conjunto normativo que se ha expedido con miras a desarrollar con mayor grado de especialidad y detalle el derecho a la salud y las medidas para su efectividad. Entre ellas cabe destacar -para efectos de la cuestión que se aborda en la presente sentencia- las Leyes 100 de 1993, 715 de 2001, 691 de 2001 y 1751 de 2015.

La Ley 100 de 1993^[117] se encarga de regular el servicio público esencial de salud y establecer las condiciones de acceso al servicio en toda la población^[118]. Para tal cometido, se señala que el Estado intervendrá en el servicio de salud conforme a los mandatos constitucionales y para lograr una serie de finalidades, como asegurar el carácter obligatorio de la seguridad social en salud y su naturaleza de derecho social para todos los habitantes de Colombia; dirigir, coordinar, vigilar y controlar la seguridad social en salud; lograr la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social en salud; establecer la atención básica en salud que se ofrecerá en forma gratuita y obligatoria; y, garantizar la asignación prioritaria del gasto público social en el servicio público de salud^[119]. En dicho contexto, se deja en cabeza del nivel central de la administración la dirección de la política pública de salud junto con las funciones de inspección y vigilancia^[120], al paso que a nivel territorial se dispone que les corresponde a los departamentos, distritos y municipios las funciones de dirección y organización de los servicios de salud para garantizar la salud pública y la oferta de servicios de salud, lo que incluye celebrar convenios y contratos con las entidades promotoras de salud y organizar los subsidios para financiar con recursos públicos el acceso a los servicios asistenciales por parte de la población más vulnerable que pertenezca al régimen subsidiado, así como de aquella que no se encuentre afiliada^[121].

La citada ley de seguridad social también dedica disposiciones expresas a la protección de la salud de los grupos étnicamente diferenciados. Así, en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, plantea como uno de los objetivos del sistema integral de seguridad social garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población, con inclusión de sectores mayormente vulnerables como los indígenas, acceda al sistema y a sus prestaciones^[122]; consagra el principio rector de enfoque diferencial dentro del sistema de salud, el cual “reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, condición de discapacidad y víctimas de la violencia para las cuales el Sistema General de Seguridad Social en Salud ofrecerá especiales garantías y esfuerzos encaminados a la eliminación de las situaciones de discriminación y marginación”^[123]; enfatiza que dentro de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud en el régimen subsidiado tienen una especial protección las comunidades indígenas, las madres durante el embarazo, parto y postparto y período de lactancia y los niños menores de un año, entre otros^[124]; autoriza la conformación de entidades promotoras de salud por los grupos indígenas^[125]; y, promueve la organización de las comunidades indígenas como asociaciones de usuarios^[126].

De otro lado, la Ley 715 de 2001^[127], al establecer las reglas en relación con las rentas que gira la Nación a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a cargo de estas últimas, lo cual compone el sistema general de participaciones -SGP- al tenor de lo previsto en el artículo 356 constitucional^[128], establece un vasto catálogo de competencias específicas de las autoridades nacionales^[129] y territoriales^[130] para asegurar el funcionamiento de los servicios de salud mediante la distribución y aprovechamiento de aquellos recursos. Esta normatividad reitera la función rectora de la Nación dentro del sector salud, y asigna a los departamentos, distritos y municipios distintos deberes en los ámbitos de dirección, política de salud pública, aseguramiento de la población al sistema general de seguridad social, así como en lo relativo a la prestación del servicio como responsabilidad eminentemente del departamento. Cabe anotar que la Ley 715 de 2001 establece que los resguardos indígenas legalmente constituidos serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones^[131] y señala las reglas para la distribución y administración de estos dineros^[132].

En la Ley 691 de 2001^[133], a su vez, el legislador se ocupó de reglamentar y garantizar el derecho de acceso y la participación de los pueblos indígenas de Colombia en los servicios de salud, en condiciones dignas y apropiadas, observando el debido respeto y protección a la diversidad étnica y cultural de la Nación^[134]. Allí se establece que, además de los principios que rigen el sistema general de seguridad social, resulta aplicable el principio de diversidad étnica y cultural, conforme al cual el sistema practicará la observancia y el respeto a su estilo de vida y tomará en consideración sus especificidades culturales y ambientales para un desarrollo armónico a estos grupos étnicamente diferenciados^[135]. También se dispone que, en general, los miembros de las comunidades indígenas participarán como afiliados al régimen subsidiado -salvo que tengan contrato de trabajo, sean servidores públicos o gocen de pensión de jubilación- a partir del censo que elaboren las autoridades tradicionales, el cual debe registrarse en el ente territorial donde se encuentren asentados^[136]; que los planes de beneficios en salud deben adecuarse a las necesidades de los pueblos indígenas y garantizarles los servicios en igualdad de condiciones y sin discriminación, acogiendo sus preceptos, cosmovisión y valores tradicionales, y se prevé un subsidio alimentario en favor de las mujeres gestantes y a los menores de cinco años, para atender las deficiencias nutricionales de estos sujetos^[137].

La norma en mención contempla, asimismo, los modos de financiación -que incluyen recursos del régimen subsidiado de seguridad social en salud, de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía, aportes de los entes territoriales y de los resguardos indígenas^[138]; los mecanismos para la administración de los subsidios -con la posibilidad de que las propias comunidades conformen entidades administradoras con la asesoría del Ministerio de Salud y la vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud^[139]; el deber estatal de garantizar la continuidad de la afiliación al régimen subsidiado de todos los miembros de los pueblos indígenas y en especial de sus niños desde el momento de su nacimiento^[140]; la libertad de las comunidades para escoger a qué entidad administradora afiliarse o trasladarse sin injerencias externas^[141]; la exención del cobro de cuotas moderadoras y copagos en relación con los servicios de salud que se presten a los miembros de pueblos indígenas del régimen subsidiado^[142]; y, la adopción conjunta, conforme a los principios de concertación y de participación, respecto de los planes, programas y acciones que involucren a dichas comunidades^[143].

Más recientemente, la Ley Estatutaria 1751 de 2015^[144], al regular el derecho fundamental a la salud y definir los mecanismos para su protección, indica que se trata de un derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo que comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud^[145]. La ley establece que la garantía de este derecho requiere la confluencia de sus elementos esenciales, a saber: (i) *disponibilidad* -el Estado tiene el deber de garantizar la existencia de las instituciones y el personal profesional necesario para cubrir las necesidades de salud de la población-; (ii) *aceptabilidad* -el sistema de salud debe ser respetuoso de la diversidad, de modo que se preste el servicio de conformidad con factores como la etnia, situación

sociocultural, comunidad, entre otros-; (iii) *accesibilidad* -los servicios deben ser accesibles a todos en condiciones de igualdad, lo que implica garantizar su accesibilidad física y económica, en especial para los grupos vulnerables-; y (iv) *calidad* -la atención en salud debe ser apta desde el punto de vista médico y técnico, y debe contar con el personal idóneo y calificado para ello-.

Aunado a ello, en aplicación de un enfoque diferencial, la Ley Estatutaria de la Salud señala que dentro de sus principios rectores se encuentran los siguientes: el de *equidad* -en cuya virtud el Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección-; el de *prevalencia de derechos* de niñas, niños y adolescentes en relación con la atención integral en salud; el de *progresividad* -que implica la ampliación gradual y continua del acceso a los servicios y tecnologías de salud junto con la reducción gradual y continua de barreras culturales, económicas, geográficas, administrativas y tecnológicas que impidan el goce efectivo del derecho fundamental a la salud-; el de *interculturalidad* -asociado al respeto por las diferencias culturales existentes en el país y en el ámbito global, así como el esfuerzo deliberado por construir mecanismos que integren tales diferencias en la salud, en las condiciones de vida y en los servicios de atención integral de las enfermedades, a partir del reconocimiento de los saberes, prácticas y medios tradicionales, alternativos y complementarios para la recuperación de la salud en el ámbito global-; y, el de *protección a los pueblos indígenas* -que implica reconocer y garantizar el derecho fundamental a la salud integral, entendida según sus propias cosmovisiones y conceptos-

Según la norma, todos los mencionados principios se deben interpretar de manera armónica, con la posibilidad de adoptar “*acciones afirmativas en beneficio de sujetos de especial protección constitucional como la promoción del interés superior de las niñas, niños y mujeres en estado de embarazo y personas de escasos recursos, grupos vulnerables y sujetos de especial protección.*”

Paralelamente, el Decreto Ley 4633 de 2011, mediante el cual se instituye la política pública para atender, proteger y reparar integralmente a las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, reconoce los daños a la salud física, psicológica y espiritual que sufren estas comunidades por causa del conflicto armado interno, especialmente tratándose de sus integrantes mayores y los más jóvenes, y prescribe que dentro de la atención integral que deben dispensarle las instituciones del Estado a esta población se incluyen (i) la atención inmediata de urgencias, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión, respetando su cosmovisión, sus especificidades culturales y su consentimiento previo, libre e informado; (ii) la prestación de servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria; (iii) el acceso al régimen subsidiado del sistema nacional de seguridad social en salud de toda persona que sea incluida dentro del Registro Único de Víctimas -RUV-, que se complementa con el deber conjunto del Ministerio de Salud y las entidades territoriales de garantizar la vinculación al sistema; y, (iv) la atención humanitaria en salud de carácter móvil, mediante brigadas a cargo de las entidades promotoras de salud, las entidades territoriales y las instituciones prestadoras del servicio de salud, que se llevarán a cabo en los territorios donde habitan las comunidades cuando los pacientes no puedan acudir a los centros hospitalarios para recibir la atención en salud.

El referido decreto ley, adicionalmente, determina pautas para la evaluación y el control por parte del Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud y las autoridades indígenas respecto de los servicios de salud prestados a las víctimas pertenecientes a estos grupos étnicos, así como lo relativo a las funciones de inspección, vigilancia y eventual imposición de sanciones a las entidades públicas, instituciones y personas que no acaten lo dispuesto en dicha normatividad.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha evolucionado hacia la comprensión de una “*noción multidimensional del derecho a la salud [que] está directamente asociada al concepto de persona, que comprende aspectos tanto materiales, físicos y biológicos como espirituales, mentales y psíquicos, a partir de los cuales emerge la capacidad de los seres humanos de proyectarse y ejecutar diversos planes de vida; de suerte que la ruptura del equilibrio entre esos ámbitos –que aparece con la enfermedad– se constituye en una auténtica interferencia para la realización personal y, consecuentemente, para el goce efectivo de otros derechos, resultando así afectada la vida en condiciones dignas.*”

Al mismo tiempo, esta Corporación ha subrayado que es un deber del Estado “*la construcción de un sistema de salud acorde a las diferencias y necesidades propias de los pueblos indígenas, con el ánimo de fortalecer y reivindicar los derechos de los miembros de las comunidades indígenas, en especial los derechos a la salud, a la autodeterminación y a la identidad étnica y cultural, en cumplimiento de las obligaciones surgidas de la Carta Política, los tratados internacionales ratificados por Colombia y demás normas.*”

En esa dirección, la jurisprudencia constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que las comunidades indígenas deben gozar de un trato y protección diferencial respecto a la prestación del servicio de salud, con un mayor acento cuando se encuentren en situaciones especiales de vulnerabilidad. Dado este contexto, por su pertinencia para el estudio del caso sometido a consideración de la Sala, conviene traer a colación algunos de los pronunciamientos más relevantes que han demarcado el alcance del derecho a la salud de que son titulares estas comunidades étnicamente diferenciadas.

Por ejemplo, en la sentencia T-652 de 1998, la Corte resolvió una acción de tutela interpuesta por miembros del pueblo Embera-katio del Alto Sinú contra diversas entidades públicas por el grave deterioro de sus condiciones económicas, sociales y sanitarias. En materia de salud, esta Corporación ordenó inscribir a los miembros del pueblo indígena en el sistema general de seguridad social en salud y velar “*porque no sólo se les atiende como corresponde, sino que se les entreguen de manera gratuita las medicinas que el médico tratante les recete.*”

En la sentencia T-920 de 2011, se concluyó que la Alcaldía Municipal de Rosas -Cauca- había vulnerado los derechos a la salud y a la consulta previa de la comunidad de Intiyaku de Rosas, al negar su traslado colectivo a una EPS indígena. Este Tribunal sostuvo que la autoridad administrativa no podía negar la solicitud del pueblo indígena, toda vez que se acreditaban los requisitos legales para ello y debía respetarse su derecho a “*gozar de un sistema de salud conforme a su identidad cultural.*”

A su vez, en el fallo T-592 de 2017 se resolvió una acción de tutela formulada con el objetivo de exigir a varias entidades territoriales del Amazonas y a las EPS y hospitales públicos de ese departamento poner en marcha un programa de vacunación para niños indígenas en las zonas con mayores dificultades de acceso. La Corte resaltó la importancia de garantizar la dimensión de *accesibilidad* del derecho fundamental a la salud y profirió diversas órdenes con el fin de brindar acceso a los servicios de vacunación a las comunidades indígenas y, en especial, a los niños de esas poblaciones.

La sentencia T-357 de 2017 reviste una especial importancia debido a los problemas estructurales que se ventilaron en la acción de tutela, dado que se denunciaba cómo la ausencia de centros médicos hospitalarios y la deficiente prestación del servicio de salud afectaban los derechos fundamentales a la salud y a la dignidad humana de la “población indígena y no indígena” del departamento de Vaupés. En esa oportunidad esta Corporación constató un estado de negación de derechos causado por inconvenientes en la prestación de los servicios asistenciales y concluyó que se estaban desconociendo diversas dimensiones del derecho a la salud:

“i) disponibilidad, al no existir suficientes establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, por ejemplo la ausencia de puestos de atención cercanos a las comunidades indígenas y el deficiente funcionamiento de los existentes, poco personal capacitado, medicamento e infraestructura para su almacenamiento, y falta de suero antiofídico así como de equipos de radio-comunicación; ii) accesibilidad, debido a que algunas instituciones quedan a una gran distancia de las comunidades indígenas, los inconvenientes en remisiones y autorizaciones de traslado en casos de acceso al diagnóstico y tratamiento de citas de rutina y de urgencia, los costos del transporte para acceder a los servicios de salud constituye una barrera para la garantía del derecho a la salud, la deficiente vacunación y controles prenatales, el aumento de los casos de suicidio; y iii) aceptabilidad, que protege la creación de un sistema de salud propio y la atención con enfoque diferencial. Se encontró que no existía diálogo entre las autoridades médicas occidentales e indígenas”.

Ante este escenario, en la citada providencia la Corte subrayó que las comunidades “*tienen derecho a que el sistema de salud mayoritario los atienda con pleno respeto a sus costumbres y creencias y que tenga en cuenta su diversidad, su locación geográfica y los desafíos que esos elementos particulares suponen, de ahí que no puedan desconocer los otros elementos del derecho a la salud, tales como la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad*”^[159], *acercamiento diferente supondría su discriminación y el desconocimiento de su calidad de sujetos de especial protección constitucional*”.

En esa oportunidad, este Tribunal también explicó que el Estado tiene el deber de realizar una aplicación transversal del principio de *interculturalidad*, definido en la Ley Estatutaria en Salud, lo cual abarca un mandato de especial protección a los pueblos indígenas para que la prestación del servicio de salud se realice de manera concertada y con respeto a sus costumbres^[160]. Debido a lo anterior, se resolvió “*emitir órdenes estructurales para abordar de fondo la problemática en la protección del derecho a la salud*”, lo que involucraba la supervivencia de 255 comunidades indígenas asentadas en el departamento del Vaupés. Por ello, se ordenó realizar una visita de profesionales de la salud a la comunidad, efectuar el traslado oportuno de pacientes a los centros de atención, efectuar la remisión a especialistas, garantizar el aprovisionamiento de medicamentos básicos en todos los puestos de salud del departamento, entre otras órdenes de carácter estructural sustentadas en un enfoque diferencial.

Por otra parte, en la sentencia T-718 de 2016 se analizó el desconocimiento del derecho a la salud causado por las malas condiciones en que se encontraba el puesto de salud de la vereda Mocuare de San José del Guaviare. En esta ocasión, la Corte destacó que:

“La Constitución Política y la normatividad expedida por el Ejecutivo están encaminadas a garantizar la efectiva prestación del servicio de salud para aquellas personas que se encuentran en lugares alejados, con poblaciones dispersas o de difícil acceso, al punto que es deber de las autoridades propender por la disminución gradual de las barreras geográficas y económicas para acceder a este servicio. Lo anterior, con fundamento además en lo señalado por organizaciones internacionales que han sido enfáticas al señalar que se debe garantizar la accesibilidad física, esto es, que los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas”.

Por ello, se ordenó a las entidades accionadas que, en conjunto, implementaran “*las medidas necesarias, de política pública y todas aquellas pertinentes que permitan garantizar la prestación efectiva y oportuna, y en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, calidad y disponibilidad de los servicios y tratamientos de salud a la población ubicada en la vereda de Mocuare*”.

Finalmente, en la sentencia T-103 de 2018 esta Corporación se pronunció sobre la liquidación de la EPS indígena Manexka y el consecuente traslado de sus afiliados a otras entidades. La Corte amparó el derecho a la consulta previa de la población indígena trasladada con el fin de garantizar su derecho a la libertad de escogencia, pero, además, enfatizó que el sistema de seguridad social para las comunidades debe orientarse de conformidad con los siguientes parámetros:

“i. El mismo responde a una concepción plural respecto del servicio de salud, que impone a los operadores jurídicos que lo desarrollen la necesidad de hacer consideraciones respecto del entorno natural, el cuadro de enfermedades, la base alimentaria, los procedimientos de curación tradicionales, los medicamentos para tal efecto utilizados y demás elementos que diferencien a las comunidades indígenas de la sociedad mayoritaria.

ii. En esta medida se ha avanzado en la implementación de un sistema de aseguramiento en salud que responda a las condiciones de vida de las comunidades en materias como subsidio a la prestación del servicio, afiliación conjunta de toda la comunidad^[161], *prelación respecto de otros sectores poblacionales, participación de sus autoridades legítimas y tradicionales en la toma de decisiones, etc.*

iii. *El sistema de seguridad social en salud de las poblaciones deberá prever un plan obligatorio de salud adaptado a las necesidades que cada comunidad tenga, atendiendo aspectos propios de la comunidad como son su cuadro epidemiológico, sus procedimientos de curación y los medicamentos que la comunidad emplea*”^[162].

Pues bien: en suma, de la anterior exposición se concluye que la Corte Constitucional ha defendido el derecho fundamental a la salud de las comunidades indígenas, buscando garantizar sus distintas dimensiones (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad), a la vez que se evidencia que estas comunidades han sido unas de las principales afectadas por fallas estructurales del sistema de salud en el país, por lo que, si bien se ha avanzado en la incorporación al ordenamiento jurídico de un enfoque diferencial y respetuoso de la diversidad cultural, aún existe una gran brecha entre la realidad de muchas poblaciones indígenas y los postulados del Estado social de derecho.

Una manifestación clara del fenómeno descrito se encuentra en el caso que estudia ahora la Sala Plena. Según la demanda constitucional de amparo, en la comunidad indígena Jiw de Mapiripán han fallecido adultos mayores y menores de edad a causa de diferentes enfermedades que no han recibido asistencia médica oportuna y adecuada, como tuberculosis y desnutrición, además de un caso de retraso en la atención a una mujer gestante que tuvo como desenlace la muerte del feto; aunado a ello, se registran cuadros de bajo peso y riesgo de desnutrición entre los niños de la comunidad, así como problemas de parásitos y piodermitis debido al agua que consumen.

Por lo tanto, el accionante solicita al juez de tutela que se les ordene al Ministerio de Salud y a la Secretaría departamental de Salud del Meta (i) que realicen un plan de acción en salud para el pueblo Jiw que se trasladó al nuevo territorio Naexal Lajt, priorizando la atención de niñas, niños y adolescentes y de los posibles casos de enfermedades de alto riesgo (como tuberculosis, meningitis y hepatitis B; (ii) que garanticen la atención en salud desde un enfoque diferencial; y, en conjunto con el ICBF, (iii) que garanticen el acceso a los servicios especializados para las mujeres, especialmente para las gestantes y en etapa de lactancia, en el nuevo territorio. Adicionalmente, el promotor de la acción solicita que se disponga un seguimiento y atención prioritaria por parte del ICBF a los casos de desnutrición infantil, talla baja y alimentación inadecuada de las niñas y los niños de la mencionada comunidad.

Planteadas en estos términos la reclamación constitucional, la Unidad para las Víctimas manifestó que dentro del programa “*Modalidad propia e intercultural para niños y niñas, mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia*” ha garantizado la continuidad de una dieta tradicional concertada con los grupos étnicos por medio de la entrega de raciones servidas o para preparar, brindando un adecuado aporte nutricional a 308 personas en el departamento del Guaviare.

Por su parte, la Secretaría departamental de Salud del Meta, ante el juez de instancia, señaló que en cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control realizaría una revisión en el ADRES a cada miembro de la población, con el fin de establecer su EPS primaria, solicitar su pronta atención e identificar posibles irregularidades en la prestación del servicio. Posteriormente, en sede de revisión, adujo que entre 2018 y 2019 había tomado parte en comités y reuniones interinstitucionales para abordar el tema de la desnutrición infantil. En ese contexto -afirmó- recibió un reporte del estado nutricional de los menores de 17 años de la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt realizado por el ICBF y procedió a analizarlo “*para orientar las acciones en salud pública en el territorio y su respectivo seguimiento.*” Asimismo, indicó que, a partir del reporte del ICBF, se acordó con las entidades promotoras de salud Cajacopi y Capital Salud -a las que se encuentran afiliados los miembros de la comunidad- remitirles las bases de datos de los menores con desnutrición y riesgo de desnutrición, con el fin de realizar seguimiento a tales casos, y que también se llevó a cabo una jornada de capacitación con el personal de salud del municipio de Mapiripán sobre el adecuado diagnóstico y ruta de atención de la desnutrición. Además, aseguró que desde 2017 esa Secretaría ha entregado al municipio de Mapiripán las fórmulas terapéuticas para el tratamiento de la desnutrición aguda, “*de acuerdo a donaciones y directrices del Ministerio de Salud y Protección Social.*” Respecto de los casos de tuberculosis, sólo refirió que tras consultar la base de datos se identificó a tres usuarios que no ingresaron al programa, no hay evidencia de su registro en el sistema, ni aparecen en la base de datos de entrega de medicamentos, y mencionó que otro paciente con dicho diagnóstico que fue remitido a Bogotá falleció en la capital.

La Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta indicó que la Secretaría de Salud departamental había realizado durante 2019 ocho brigadas para el pueblo Jiw de Mapiripán, previamente concertadas con las autoridades del resguardo. Añadió que existe confusión en cuanto a la contratación entre las EPS que tienen afiliada a la población Jiw del Meta -Cajacopi, Nueva EPS y Capital Salud- y la ESE departamental para garantizar la atención extramural de la comunidad. Por último, expuso que, a partir de la concertación en el plan de desarrollo departamental para construir el modelo de salud intercultural, se avanzó en 2018 en la primera fase con los municipios de Puerto Gaitán, Puerto Concordia y Mapiripán, encontrándose pendiente la socialización del producto final con las autoridades indígenas, y mencionó que para la segunda fase se tienen previstas dos sesiones de la mesa de concertación, con unos recursos asignados de \$90’000.000.

A su turno, el ICBF anotó que se han venido impulsando distintas estrategias orientadas a la adecuada nutrición, la salud y el bienestar de la comunidad. Así, planteó que durante 2017 y 2018, gracias a varios programas que se pusieron en marcha por medio de contratistas o gestores comunitarios -como Cormades-, se garantizó el consumo diario de alimentos, con una dieta especial concertada con la comunidad, a niñas, niños y gestantes de la población Jiw que se encontraba asentada en Las Zaragozas del municipio de Mapiripán. Anotó que a las familias también se les ha suministrado diariamente en cada hogar suplemento nutricional, al tiempo que se viene practicando un seguimiento al estado de salud y al desarrollo de los menores, lo que incluye tomas periódicas que permiten identificar su evolución o activar la ruta para ser remitidos al sistema de salud, planes que integran acciones preventivas en salud como monitoreo de esquemas de vacunación y de asistencia a controles de crecimiento y desarrollo, así como educación nutricional. En ese marco, señaló que, efectivamente, se han documentado casos de desnutrición infantil y se ha procedido a activar la ruta en salud para niños con diagnósticos identificados dentro los referidos programas; y precisó que, si bien no contaba con registros sobre niños fallecidos, sí era cierto que una mujer había sido atendida en un centro de salud por un óbito fetal.

Al intervenir en sede de revisión, el promotor de la acción de tutela reafirmó la situación crítica que enfrenta la comunidad Jiw de Mapiripán en materia de salud y aportó documentación en la que detalla un significativo número de casos de personas de dicho grupo étnico, incluidos adultos mayores, mujeres gestantes y menores de edad, que han padecido diversas afecciones de salud -asociadas a enfermedades como tuberculosis,

malaria, meningitis, desnutrición, gastroenteritis, paludismo, etc.- sin contar con la atención médica adecuada y oportuna requerida. En ese contexto, el actor reportó 15 casos de personas fallecidas entre 2013 y 2019, y 23 casos de personas que han presentado dificultades relacionadas principalmente con traslados a centros de atención y con la ausencia de garantía en los servicios de transporte, hospedaje y alimentación para los acompañantes de los pacientes cuando los tratamientos y procedimientos médicos se realizan en otras ciudades.

Cabe resaltar que dentro de la documentación aportada en sede de revisión el demandante también allegó copia de peticiones presentadas por las autoridades de la comunidad ante distintas entidades, dando a conocer el estado de desprotección en salud en que se hallan los indígenas Jiw desde que se encontraban en Las Zaragozas y hoy en día en el nuevo territorio Naexal Lajt. Así, en comunicación del 11 de enero de 2019, dirigida a la Superintendencia de Salud, el Secretario del Cabildo Mayor expresó lo siguiente:

“Mediante la presente carta queremos solicitar intervención sobre la presentación del servicio de salud que compete a la comunidad indígena de Zaragoza de la cual somos parte (228) familias, aproximadamente [ilegible] personas. Nos encontramos situados en la zona rural del municipio de Mapiripán, en el asentamiento Zaragoza, conformado por (9) comunidad.

Nuestra población ha sido víctima del conflicto armado que persistentemente azota la región, en adición a esto pertenecemos al pueblo (Jiw) con reconocimiento y respaldo estatal a nuestros saberes indígenas.

Estamos denunciando la no prestación del servicio de salud y la completa ineficacia del acceso a este.

Las condiciones han llegado al extremo de que las ambulancias no prestan el servicio en el asentamiento indígena. En las oportunidades que mediante el esfuerzo colectivo los integrantes de la comunidad han llegado a solicitar el servicio en el hospital local, nos hemos encontrado con demoras de hasta un mes para la prestación del servicio.

Por todo lo anterior necesitamos soluciones frente a la vulneración de nuestros derechos fundamentales que empuja a nuestro pueblo a la extinción.”

A su vez, en la petición del 13 de agosto de 2019, elevada por el gobernador del resguardo indígena Naexal Lajt ante el Secretario de Salud del departamento del Meta, el Gerente de la ESE departamental y los gerentes de las EPS Capital Salud y Cajacopi, se solicita realizar periódicamente brigadas de salud integral en el territorio indígena -con la asistencia del persona médico idóneo y la entrega de medicamentos-; garantizar la privacidad de los pacientes durante dichas brigadas -en especial respecto de las madres gestantes-; garantizar transporte prehospituario y el retorno de la población indígena al sitio de origen; realizar la contratación de un promotor de salud indígena que apoye las atenciones e identifique a los pacientes que requieren atención urgente para viabilizar su traslado al centro de atención; realizar la contratación de un traductor que apoye los procesos de atención puesto que muy pocas personas de la comunidad hablan español; mejorar la atención y los servicios de referencia y contrarreferencia; y, establecer una ruta de atención inmediata para los casos de emergencias que se presentan en horarios no hábiles. El gobernador del resguardo sustenta su solicitud en las siguientes razones:

“1. Desde el pasado 20 de junio se suspendieron las brigadas de salud extramurales que se realizaban en nuestro resguardo Naexal Lajt. Desde aproximadamente 4 meses nuestra comunidad desde los niños se han visto afectados por la malaria, con malestar general y sin recibir atención médica en el territorio, solo los pacientes con estado grave son los que hemos podido trasladar al centro de salud.

2. Hemos solicitado en muchos eventos el traslado prehospituario pero este no se brinda de inmediato sino luego de varias horas o hasta el día hábil siguiente.

3. Hemos perdido miembros de nuestra comunidad por la negligencia médica como es el caso de mi hijo MATEO NICOLÁS GARCÍA, quien falleció el pasado 16 de julio de las corrientes en las instalaciones del centro de atención del municipio de Mapiripán, esto por señalar una de las tantas pérdidas humanas que ha tenido el pueblo Jiw del resguardo Naexal Lajt por causa de problemas de salud, como son: JAVIER YERAS, HERMINIA GONZÁLEZ y GONZALO RODRÍGUEZ, entre otros.

4. Nuestra comunidad ha presentado varias dificultades en salud desde el brote de tuberculosis, tungiasis y ahora estamos presentando paludismo, evidenciándose que no existe una respuesta oportuna e inmediata para garantizar la atención a la comunidad, todos los sectores se han visto afectados por la malaria, nosotros acudimos a nuestra medicina tradicional; sin embargo, no se obtiene mejoría en los pacientes y luego acudimos al centro de salud allí brindan tratamiento ambulatorio, los pacientes retornan a la comunidad y desafortunadamente las dificultades en su salud persisten generando desconfianza en la medicina convencional.”

El personero municipal de Mapiripán -según se advierte en los documentos allegados por el tutelante-, en desarrollo de su función preventiva, también ha alertado a las autoridades sobre la grave situación sanitaria en que se halla la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt, remitiendo en julio de 2019 una comunicación a entidades del orden nacional, departamental y municipal y al Ministerio Público, donde se lee:

“[S]e requiere que las entidades competentes brinden una oportuna atención a la población Jiw ya mencionada quienes se encuentran padeciendo una epidemia de MALARIA, epidemia que requiere de acciones urgentes para evitar que se siga propagando por todo el resguardo, como también se requiere de una atención oportuna sin barreras en el acceso para el tratamiento oportuno de la enfermedad que en este momento están padeciendo aproximadamente 24 personas del sector 3 del resguardo dentro de las cuales se encuentran cinco menores de 5 años, se les garantice el transporte para el acceso a la salud y se tomen acciones urgentes para salvaguardar la integridad física del pueblo Jiw; cordial y respetuosamente me permito solicitar que con carácter ‘urgente’, en pro de garantizar los derechos constitucionales fundamentales a la salud y a la vida del pueblo Jiw que habita en el resguardo ya referenciado, se revise el presente caso, se haga la gestión a que haya lugar, y se informe su resultado a la Personería Municipal de Mapiripán.”

En seguimiento a la acción preventiva del personero municipal, se dio a conocer que, en reunión del 7 de octubre de 2019, tal como consta en el acta correspondiente^[163], en el marco de la mesa de seguimiento al componente de salud de la comunidad Jiw, se socializó con varias entidades las múltiples barreras que siguen presentando los indígenas de esa colectividad para disfrutar del derecho a la salud -tales como la dificultad en el transporte para todo tipo de atención, ya sea general o de urgencia, la falta de un albergue en el municipio de Mapiripán, la falta de un traductor en el centro de salud, la no realización de brigadas, la existencia de población no afiliada al sistema de salud-. Frente a ello, con miras a viabilizar soluciones a la problemática, las EPS se comprometieron a iniciar inmediatamente la autorización del transporte y la atención a los 4 menores que

requerían servicios de salud, así como a remitir a la Superintendencia de Salud, a la Procuraduría y a la personería municipal un plan de contingencia para la atención a la población indígena de Mapiripán, al paso que la Unidad para las Víctimas se comprometió a realizar una jornada de atención integral, convocando a las reuniones previas a que hubiere lugar para garantizar una adecuada prestación de servicios a la comunidad del resguardo Naexal Lajt.

El accionante allegó, además, un escrito de fecha 16 de septiembre de 2019, dirigido a la Corte Constitucional, en el cual las autoridades del resguardo Naexal Lajt dan a conocer las conclusiones de la asamblea general de la comunidad frente a diferentes necesidades abordadas en mesas de trabajo, entre las cuales, respecto del tema del derecho a la salud, refirieron:

- “ • *Construcción microsidad en resguardo Naexal Lajt.*
- *Un alberque al municipio de Mapiripán.*
- *Un transporte complementario para los traslados los pacientes del resguardo al municipio.*
- *Dos traductores jiw que conoce tema de salud.*
- *Reconocido al acompañante de alimentación regreso.*
- *Garantizar los pacientes como jabones papel higienicos.*
- *Capacitar los joves en [ilegible] para la enfermeria.*
- *Recuperar los medicos tradicionales.*
- *Un programa o proyecto para cultivar los médicos tradicionales.*
- *Respetar los pacientes no mandarlos trapiar ni cocinar.”*

Por otro lado, en el informe de necesidades de la comunidad Jiw reubicada en el resguardo Naexal Lajt, realizado con apoyo del Consejo Noruego para Refugiados y allegado a la Corte el 23 de junio de 2020, sobre el aspecto del derecho a la salud se establece lo siguiente:

“Del total de la población a la que se le aplicó la ficha técnica, el 90,90% indica que no reciben el servicio de salud argumentando la lejanía de los puntos de atención en relación con el territorio donde se encuentran, la no asignación de citas, demora en la atención, no se posee la atención médica en el resguardo, la ambulancia no ingresa al territorio, entre otros. Tal situación es acorde con los casos de personas fallecidas y personas que han registrado signos de afectación en su salud, por la precaria alimentación y las condiciones de un entorno propicio para la existencia de infecciones virales y bacterianas, y que vieron o siguen viendo limita la atención médica pronta, adecuada, efectiva y oportuna.

Se debe resaltar que la comunidad manifiesta el verse limitado su derecho a elegir entidad prestadora de salud, considerando que de las dos EPS que prestan servicios en el municipio de Mapiripán-Meta, solo se les permite afiliarse a una de las entidades.”

A su vez, en su intervención ante la Corte Constitucional, el gobernador del resguardo Naexal Lajt señaló que la salud de los infantes y las personas mayores se ha visto seriamente afectada por el consumo de agua contaminada; manifestó que en la comunidad son frecuentes los casos de enfermedades graves que requieren tratamiento médico, algunos de los cuales han terminado con la muerte del paciente; agregó que las entidades de salud a las que se encuentran afiliados no brindan una atención adecuada y oportuna y han incurrido en actos discriminatorios por su etnia; e, informó que en el resguardo, siendo posible que el personal médico ingrese al territorio a prestar sus servicios con las medidas de bioseguridad, solo hasta el mes de febrero de 2021 se ha emprendido lo relativo a las brigadas con jornadas de vacunación a niños y niñas. Por lo tanto, indicó que es *“necesario el desarrollo de brigadas y acciones que busquen contrarrestar la fuente de tales afectaciones en salud que persisten en el resguardo.”*

Esta Corte, por intermedio de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, ha puesto de relieve la gravedad de la crisis que desde hace tiempo atraviesa el pueblo Jiw en relación con el goce efectivo del derecho a la salud. Así, en el Auto 173 de 2012 se evidenció, con base en la información suministrada por varios organismos, varias de las dificultades que enfrentaba este grupo étnico en el acceso a servicios de salud:

“Deficiente atención en salud: La mayor parte de las comunidades se encuentran alejadas de las cabeceras municipales y no cuentan con los medios de transporte y de comunicación necesarios para trasladarse o informar sobre situaciones de emergencia, y, de manera más amplia, para acceder a servicios de salud básicos, consulta médica general, actividades de promoción y prevención, programas de vacunación y actividades de los planes de intervención colectiva en salud. Esta limitación constituye un factor de vulnerabilidad que se ha traducido, en muchos casos, en complicaciones graves por la dificultad de acceso y la imposibilidad de transportar pacientes en estado crítico.

En ese mismo sentido, cabe subrayar que la debilidad en la red prestadora de servicios en las áreas rurales; la escasa capacidad resolutoria de las instituciones, que en ocasiones carecen de personal médico, equipos adecuados, medios de comunicación y de transporte; así como un alto déficit en materia de provisión de medicamentos en forma suficiente y oportuna, hace que la prestación del servicio de salud para los [Jiw] se deficiente.

El desplazamiento forzado también ha implicado para los médicos tradicionales, “payés”, la imposibilidad de acceder a las plantas necesarias para desarrollar sus rituales mágico-curativos, con lo cual su lugar en la comunidad se ve afectado y se genera una pérdida cultural significativa.

Y es que las transformaciones que han sufrido pueblos como los Jiw impactan de forma directa sus condiciones de bienestar físico. Entre algunas de las enfermedades que se presentan con mayor frecuencia están: infecciones respiratorias agudas, poliparasitismo intestinal, enfermedad diarreica aguda, desnutrición y anemia.

De otra parte, la problemática asociada a la salud indígena se encuentra estrechamente vinculada con el tema de la vivienda digna (asentamientos temporales), pues la falta de protección frente a las condiciones ambientales y el no acceso a los servicios básicos, entre los que se encuentran el agua potable y la buena disposición de las basuras, agudizan la crisis sanitaria, lo cual se traduce en enfermedades.”^[164]

En vista de lo anterior, en la citada providencia la Sala Especial de Seguimiento concluyó que era necesario (i) fortalecer la red de servicios rurales con la instalación de puestos móviles, semimóviles y fijos <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2012/a173-12.htm> - _fn58 de atención básica; (ii) garantizar el servicio en la red urbana, en los niveles I, II, III y IV; (iii) garantizar el esquema básico de vacunación para los menores; (iv) mejorar la infraestructura; (v) contratar personal capacitado; (vi) dotar de los insumos médicos y todo lo necesario para prestar una atención integral y eficiente, incluido el servicio de transporte de pacientes y acompañantes en caso de traslado; (vii) vincular promotores de salud, con la alternativa de capacitar para el efecto a miembros de la comunidad.

Por consiguiente, como medida provisional de protección, la Corte dispuso una acción coordinada materializada en un *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia* con el fin de satisfacer las necesidades más apremiantes del pueblo, para que entre el Ministerio de Salud y Protección Social, las Secretarías de Salud departamental y municipal, cada uno dentro de sus competencias, y con participación efectiva de las comunidades indígenas, se garantizara tanto la atención básica en salud nivel I en el lugar donde se encontrare ubicado el grupo étnico, como la que hace parte de los niveles restantes en donde sus integrantes se encuentren vinculados o afiliados. Aunado a ello, la Sala Especial precisó que se debían contemplar y emprender acciones para fortalecer las nociones y prácticas medicinales tradicionales indígenas y generar estrategias de atención integral y diferencial; e instó a la Registraduría Nacional del Estado Civil para promover la documentación entre los miembros de la colectividad, luego de advertir la falta de documentos de identificación entre los grupos indígenas como una de las barreras para el acceso a los servicios de salud.

Pues bien: a partir de la perspectiva que ofrece lo expuesto hasta ahora, la conclusión forzosa para la Sala Plena es que a los integrantes de la comunidad indígena Jiw se les ha venido desconociendo su derecho fundamental a la salud y que, al presente, persiste el estado de aguda vulnerabilidad advertido por esta Corte en el Auto 173 de 2012.

Tal como lo anotó el Consejo Noruego para Refugiados en su *amicus curiae*, circunstancias como “*la tardía atención, la no existencia de medios de transporte a disposición para el traslado de integrantes de la comunidad que presentan afecciones de salud con carácter de urgencia, el no proporcionarse los medios que faciliten la organización y prestación de este servicio en la comunidad, tal como la asignación de personal con presencia en el territorio considerando las condiciones geográficas y de movilidad para acceder a los centros de salud más cercanos o la ausencia de una organización para la prestación de este servicio por parte de la propia comunidad, el cual se encuentre acorde con los métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales*”, son condiciones que impiden el goce efectivo del derecho a la salud y que revelan el incumplimiento del Estado de sus obligaciones, lo que pone en riesgo la subsistencia, bienestar físico, cultural y espiritual de este pueblo.

Las pruebas obrantes en el expediente de tutela, varias de las cuales se han descrito exhaustivamente en esta sentencia, demuestran que las gestiones adelantadas por las instituciones responsables de garantizar el derecho a la salud del pueblo Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán han resultado insuficientes de cara a la magnitud de la situación de desprotección a que están expuestas las personas pertenecientes a esta etnia, generándose un impacto todavía más severo en sus miembros más vulnerables, como los adultos mayores, las niñas y niños, y las mujeres embarazadas.

En el escenario de este proceso, por ejemplo, en relación con el problema de desnutrición infantil, la UARIV señaló haber implementado un programa de alimentación para niños y niñas, mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia en comunidades del departamento del Guaviare, pero nada dijo acerca de medidas de esta clase en favor del pueblo Jiw de Mapiripán en el departamento del Meta; el gobierno departamental del Meta -a través de las secretarías de Salud y de Víctimas, Derechos Humanos y Paz- dio cuenta de múltiples comités y reuniones para tratar el asunto en conjunto con el ICBF y las EPS, y dijo haber adelantado brigadas de salud y una jornada de capacitación sobre el tema con los profesionales de salud del municipio de Mapiripán, así como haber efectuado la entrega regular de las fórmulas terapéuticas para el tratamiento de la desnutrición “de acuerdo a donaciones”; al paso que el ICBF, a través de sus distintos programas, ha apuntalado los esfuerzos institucionales para prevenir y combatir las deficiencias alimentarias de menores de edad y mujeres gestantes. Mas sin embargo siguen registrándose casos de desnutrición entre niñas y niños Jiw.

Y esto, sin detenerse la Sala en otras varias enfermedades que afectan a la población indígena y que, aunque no fueron objeto de mayor pronunciamiento por las autoridades accionadas, es claro, conforme a lo expuesto en la acción de tutela y lo corroborado en las pruebas aportadas al proceso, que vienen produciendo serios daños a la salud y a la vida de los integrantes de la comunidad, sin recibir la atención oportuna e integral requerida.

La Sala Plena reitera que, dada su doble condición, de derecho y de servicio, la salud debe ser garantizada a toda persona de manera oportuna, eficiente y con calidad, sin discriminación y con un enfoque diferencial. En el caso de la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, sin embargo, ello no ocurre, puesto que ha quedado comprobado que se presentan graves falencias en el cumplimiento de las condiciones esenciales que se predicán de la prestación de este servicio.

No hay *disponibilidad*, comoquiera que las demoras en la atención ambulatoria y de urgencias, las dificultades en los traslados, la tardanza en la asignación de citas médicas, la falta del servicio de ambulancia en el asentamiento indígena, la suspensión de las brigadas de salud extramurales, la ausencia de medidas para detectar, contener y tratar las enfermedades transmisibles que se han venido proliferando, la insuficiencia de

programas de promoción y prevención con enfoque diferencial, junto con las anomalías y vacíos en materia de la afiliación al sistema de salud, son todas circunstancias que se traducen en que los integrantes del pueblo Jiw carecen de los centros asistenciales y los profesionales necesarios para cubrir sus necesidades de salud de manera pronta y eficaz.

No hay *aceptabilidad*, por cuanto, a pesar de los diversos preceptos constitucionales y legales que han incorporado la perspectiva de respeto y reconocimiento de la diversidad étnica en el sistema de salud nacional, en la práctica los servicios asistenciales a la comunidad Jiw no se prestan de conformidad con su etnia y su cultura, al punto que uno de sus principales clamores consiste justamente en que se les brinde la posibilidad de contar con un traductor para interactuar con el personal médico y un promotor de salud indígena que apoye la atención, a la vez que insisten en la necesidad de rescatar sus saberes y prácticas medicinales tradicionales.

No hay *accesibilidad*, habida cuenta de que el dispensario que presta los servicios de salud se ubica en el área urbana de Mapiripán y la comunidad Jiw está situada en la zona rural, existen dificultades permanentes para el desplazamiento de los pacientes desde el territorio indígena hacia la cabecera municipal, y se han presentado suspensiones de las brigadas extramurales en el resguardo, a excepción de lo realizado en febrero de 2021 en donde se procedió a la vacunación de niñas y niños.

Y las anteriores falencias implican que tampoco hay *calidad*, debido a que a una pluralidad de personas que padecen distintas enfermedades en la comunidad Jiw no se les ha asegurado una atención en salud idónea y oportuna desde el momento del diagnóstico, la falta de un traductor ha obstruido la necesaria comunicación entre pacientes y médicos para la detección correcta y puntual de las afecciones, diversas talanqueras impiden que los pacientes reciban los tratamientos que precisan las dolencias que los aquejan a través de los servicios y tecnologías en salud pertinentes, no existe un control riguroso de los casos de personas enfermas y de las enfermedades prevalentes -con el agravante de que se han generado olas de transmisión de algunas enfermedades-, e incluso el desbordamiento de las cifras sobre niñas y niños indígenas desnutridos llevó a que las propias entidades departamentales evidenciaran la necesidad de capacitar a los profesionales de salud del municipio en torno al diagnóstico, el manejo y la ruta a seguir para los casos de desnutrición infantil.

En razón de lo anterior, la Sala Plena tutelaré el derecho fundamental a la salud de los integrantes de la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán.

No obstante la concesión del amparo, comoquiera que el problema estructural en materia de salud de esta población viene siendo objeto de monitoreo por parte de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 en razón al estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación, y que “*es importante que -en el marco de una situación estructural- los jueces de tutela no adopten decisiones contradictorias o desarticuladas*”^[165], en atención al principio de complementariedad entre la intervención del juez de tutela y la intervención de la Sala de Seguimiento a que se ha hecho alusión en precedencia, con el objetivo de coadyuvar las medidas dictadas por la citada Sala Especial, en esta sentencia se adoptarán remedios concretos y urgentes de carácter complementario que no interfieran con la dimensión estructural de las órdenes establecidas por aquella. Esto, teniendo en cuenta que si bien es cierto que el Auto 173 de 2012 se dispuso un *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia* que incluía un componente en salud, también lo es que en el Auto 265 de 2019 no se analizaron los avances en este componente, por lo que no existe una valoración reciente sobre el cumplimiento de tales medidas.

Por lo tanto, como medida urgente encaminada a salvaguardar de forma inmediata el derecho a la salud conculcado, se ordenará^[166] a la Gobernación del Meta, por intermedio de la Secretaría de Salud departamental, que, previa concertación de un cronograma con las autoridades indígenas, reactive las brigadas de salud extramurales en el territorio del resguardo Naexal Lajt de la comunidad Jiw de Mapiripán, las cuales deberán realizarse de forma periódica y contar con un equipo de profesionales debidamente capacitados en atención con enfoque diferencial y provistos de la dotación pertinente, con el fin de que (i) adelanten actividades de promoción y prevención; (ii) realicen valoración y atención de los integrantes de la comunidad indígena -priorizando niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas diagnosticadas con patologías o en condición de discapacidad-; y, (iii) lleven a cabo jornadas de vacunación para que todos los infantes de la comunidad completen su esquema básico de vacunación. La Secretaría departamental de Salud deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que, en el marco de estas brigadas extramurales, los profesionales de la salud estén acompañados de traductores que faciliten la comunicación y la interacción con los pacientes indígenas, en caso de requerirse.

Simultáneamente, también como medida urgente de protección del derecho a la salud y con miras a la identificación y el control de las enfermedades transmisibles con especial prevalencia en la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt, se ordenará a la Secretaría de Salud del departamento del Meta que, previa concertación con las autoridades indígenas, se desplace al resguardo y, con un equipo técnico y médico especializado, verifique la situación de vulneración del derecho a la salud de la comunidad accionante en relación con el brote de enfermedades infecciosas y contagiosas en el resguardo, así como la existencia de casos de desnutrición y riesgos para las madres gestantes y población vulnerable, a partir de lo cual deberá levantar un perfil de necesidades de la comunidad y, en caso de encontrar situaciones que ameriten intervención urgente, deberá activar los mecanismos conforme a sus competencias para procurar en el menor tiempo posible: (i) la vacunación de los miembros de la comunidad, (ii) el tratamiento de casos de enfermedades infecciosas y desnutrición, y (iii) los controles perinatales que se requieran. Para el cumplimiento de esta orden, la Gobernación del Meta podrá solicitar el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- en relación con el componente de desnutrición infantil dentro del perfil de necesidades que se va a levantar.

Por otro lado, dado que en el marco de este proceso se pusieron de presente diferentes situaciones relacionadas con presuntas fallas e irregularidades en la prestación del servicio de salud en relación con integrantes de la comunidad Jiw afiliados al sistema de seguridad social en algunas EPS del régimen subsidiado -tales como dilación en la atención, no asignación de citas médicas, trabas para el traslado de pacientes y acompañantes, entre otras-, y en atención a que estas entidades promotoras han adquirido compromisos puntuales en virtud de la acción preventiva promovida por el personero municipal, se dispondrá remitir copia de esta sentencia a la Superintendencia Nacional de Salud, para que, de conformidad con sus competencias de inspección, vigilancia y control, realice las investigaciones y adopte las medidas que estime procedentes respecto de dichas EPS.

6.2.2. Derecho al agua

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el agua potable se debe analizar desde la perspectiva de dos facetas intrínsecamente relacionadas: (i) como derecho fundamental, y (ii) como servicio público domiciliario. Con respecto a la primera faceta, esta Corporación ha reconocido progresivamente al agua potable como derecho fundamental con base en el bloque de constitucionalidad, principalmente a partir de tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y de la interpretación de diferentes normas de la Carta de 1991.

Dentro de los instrumentos internacionales se destacan la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -CDESC- que configuró al agua potable como derecho humano indispensable para la supervivencia y para mantener un nivel de vida adecuado, así como la Resolución 70/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que consolidó el derecho humano al agua potable como derecho autónomo.

La Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -CDESC- es especialmente relevante debido a que interpretó los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-^[167], indicando que para la realización efectiva del derecho al agua potable y, en consecuencia, la garantía de un “nivel de vida adecuado” y el “disfrute del más alto nivel de vida posible”, se deben cumplir las siguientes condiciones mínimas:

1. *Disponibilidad*: es esencial que el abastecimiento de agua sea continuo y suficiente para uso personal y doméstico de cada persona.
2. *Calidad*: significa que el agua debe ser salubre para uso personal y doméstico.
3. *Accesibilidad*: supone que el agua, las instalaciones y los servicios de agua deben ser accesibles físicamente, económicamente asequibles a cada persona y sin discriminación alguna. Adicionalmente, cada persona tiene derecho de solicitar, recibir y difundir información en lo concerniente a este recurso^[168].

A su vez, la Resolución 70/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas^[169] reconoció la existencia autónoma del derecho humano al agua potable. En este marco, exhortó a los Estados a garantizar el acceso al agua potable para todas las personas *de manera no discriminatoria eliminando al mismo tiempo las desigualdades de acceso, en particular para quienes pertenecen a grupos vulnerables y marginados*^[170].

En la órbita del derecho interno, si bien el derecho al agua no fue expresamente consagrado como tal dentro del catálogo de derechos fundamentales plasmado en el texto de la Constitución de 1991, “*diversas disposiciones de la Carta contienen obligaciones concretas dirigidas a proteger el líquido vital. El artículo 79 establece como mandato la protección de las fuentes hídricas; el artículo 365 prescribe la obligación del Estado de establecer redes de acueducto y alcantarillado para todos los habitantes del territorio nacional; el artículo 8 prevé las obligaciones de proteger las riquezas naturales del país incluida el agua. Asimismo, el artículo 80 dispone el manejo planificado de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y exige a las autoridades públicas prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como, imponerlas sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*”^[171]

En consecuencia, la naturaleza jurídica que adquiere el agua potable como derecho fundamental procede de los instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia e integrados al bloque de constitucionalidad y de la hermenéutica constitucional desarrollada por esta Corporación.

Este Tribunal ha consolidado una tesis en torno a la tutela constitucional del derecho al agua^[172]. En concreto, con fundamento en el principio de dignidad humana, la jurisprudencia ha reconocido que el derecho al agua potable tiene rango fundamental, aún sin estar explícitamente contemplado como tal en la Constitución Política, pues se deduce de su lectura sistemática.

En esta línea, la Corte se ha remitido a la Observación No. 15 del CDESC con el fin de fijar las reglas por las cuales el derecho fundamental al agua puede ser amparado vía acción de tutela, a saber: cuando el acceso de una persona a este recurso se vea afectado en algunas de las condiciones mínimas establecidas de disponibilidad, calidad y accesibilidad, ya sea para su uso personal o doméstico. Según la jurisprudencia, la cantidad de agua a proveer debe obedecer “*al volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cual debe oscilar entre cincuenta (50) y cien (100) litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud*”^[173].

En cuanto a la segunda faceta, el agua potable se entrega a las personas mediante el servicio público domiciliario de acueducto. Los servicios públicos domiciliarios son aquellos que se prestan “*a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas*”^[174]. Por esa razón, el servicio de acueducto constituye la forma de acceso más extendida para satisfacer efectivamente el derecho de agua potable. El artículo 67 de la Resolución No. 1096 de 17 de noviembre de 2000, “*por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico –RAS*”, indica que la cantidad mínima de agua que debe estar en capacidad de proveer un acueducto es de 100 a 150 litros por persona al día, dependiendo del nivel de complejidad del sistema.

La Constitución Política de Colombia consagra en el capítulo V lo relativo a servicios públicos. El artículo 365 expone la relación entre la obligación estatal y los fines del Estado social de derecho. Así, el Estado es el responsable de garantizar la prestación del servicio público domiciliario de acueducto a todos los habitantes del territorio nacional, ya sea directa o indirectamente, por particulares o por comunidades

organizadas. En ese sentido, el artículo mencionado junto con el artículo 366 expresan que los servicios públicos, como el acueducto, guardan profunda relación con la finalidad social del Estado, debido a que a través de su efectiva prestación se contribuye al *bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población*^[175].

El artículo 366 prevé que las asignaciones del gasto público social -como acueducto- deben ser priorizadas *en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales*^[176]. Por otro lado, para materializar la entrega del servicio público domiciliario de acueducto, el artículo 367 fija a los municipios como los principales responsables y a los departamentos como subsidiarios, cumpliendo funciones de coordinación y apoyo.

Pues bien: a partir de la Observación General No. 15 del CDESC antes mencionada se deriva que las autoridades del Estado tienen las siguientes obligaciones de efecto inmediato para la satisfacción del derecho fundamental al agua potable y su prestación:

- a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;*
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;*
- c) Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre;*
- d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;*
- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;*
- f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacional sobre el agua para toda la población prestando especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;*
- g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;*
- h) Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;*
- i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.*^[177]

En tal contexto, la Corte ha considerado que al ser el Estado el que interviene en la prestación de los servicios públicos, este *no se puede sustraer de esta obligación, invocando, por ejemplo, razones de poca rentabilidad económica o de orden público*^[178].

A nivel legal, el artículo 2 de la Ley 142 de 1994^[179] establece que la prestación de los servicios públicos domiciliarios debe ser eficiente, continua e ininterrumpida. En esa dirección, el numeral 2.1. de dicha disposición señala que el Estado debe garantizar la disposición final del acueducto a las viviendas para mejorar la calidad de vida de los habitantes; el numeral 2.2. pregona el principio de universalidad en la cobertura del servicio; y, el numeral 2.3. consagra que el servicio domiciliario de agua potable junto con el de saneamiento básico deben ser priorizados sobre los demás a raíz de su relevancia esencial en las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad. De ahí que ninguna interrupción del servicio es admisible, teniendo en cuenta que se deben mantener las condiciones mínimas del derecho fundamental al agua potable antes mencionadas. Asimismo, la citada ley de servicios públicos en sus artículos 5, 6, 7 y 8 asigna competencia a los municipios, a los departamentos y a la Nación, de forma que la responsabilidad de asegurar el acceso al servicio domiciliario de acueducto recae en primer lugar en los municipios, y residualmente en los departamentos y la Nación cuando los municipios no estén en capacidad de cumplir con dicha obligación.

Lo anterior supone la materialización de los principios de coordinación, subsidiariedad, complementariedad y subsidiariedad^[180] en el ejercicio de las funciones de los diferentes niveles de la administración. De acuerdo con el artículo 209 de la Constitución Política, *“las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”*^[181]. En particular, las competencias de los municipios, los departamentos y la Nación deben entenderse íntegramente a la luz del artículo 209 citado con el fin de concretar la finalidad social del Estado.

Llegado este punto, cabe anotar que existe una destinación específica para financiar el servicio público de acueducto. El sistema general de participaciones -SGP- es la principal fuente económica para garantizar la realización del derecho fundamental al agua potable. El artículo 76 de la Ley 715 de 2001^[182] dispone que es función de los municipios promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, con recursos propios, del SGP u otros recursos. En especial, conforme al numeral 76.1. del referido artículo, los municipios deben realizar la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de los servicios públicos.

Aterrizando al caso bajo estudio, se reitera que a causa del conflicto armado miembros de la comunidad Jiw han tenido que desplazarse forzosamente. En particular, las familias Jiw para quienes aquí se solicita la protección constitucional primero fueron ubicadas provisionalmente en un sector conocido como “Las Zaragozas” en la zona rural del municipio de Mapiripán; luego se adquirieron por parte del Estado los predios La Rebelde, Pácora y La Conquista, que hoy conforman el resguardo indígena Naexal Lajt, con el fin de que las familias desplazadas Jiw se reubicaran definitivamente.

La pérdida de sus territorios ha acarreado dificultades para los Jiw, entre otros múltiples ámbitos, en el acceso al agua potable por la deficiente prestación del servicio público en los sitios donde han sido reasentados, lo que pone en peligro de extinción al pueblo indígena, toda vez que sin acceso al líquido vital se generan diversas enfermedades que atentan contra la salud, la integridad y la vida de las personas, se imposibilita el consumo para las actividades más básicas cotidianas del ser humano como la alimentación y la higiene, y se afecta el desarrollo normal de las labores agropecuarias en que la comunidad indígena ha basado su subsistencia.

Según el demandante, el agua que emplea la comunidad Jiw para todas sus actividades como baño, consumo, lavado de ropa y preparación de alimentos proviene de los caños receptores de aguas residuales y, además, presuntamente se encuentra contaminada por las actividades de la sociedad Palmera Poligrow. El agua de moriche que logran obtener en el nuevo territorio escasea en tiempo de verano. Adicionalmente, aunque la empresa de servicios públicos EDESA había realizado unos estudios para definir lo relativo a la provisión de agua potable y saneamiento, estos deben ser actualizados porque se basaron en los anteriores predios de Las Zaragozas y no corresponden a aquellos nuevos territorios en que fueron reubicadas las familias.

Por ello, se solicita en la acción de tutela que se adelanten las acciones para proveer de agua potable a la población Jiw ubicada en el nuevo territorio, sin perjuicio de que, entretanto, se garantice el suministro del líquido de forma inmediata mediante carrotaques.

La grave situación de desabastecimiento de agua que padece la comunidad del resguardo Naexal Lajt es corroborada por el personero municipal de Mapiripán -conforme a los documentos allegados por el accionante-, quien en julio de 2019 remitió una comunicación a varias autoridades en desarrollo de su función preventiva, requiriendo *“que las entidades competentes de manera urgente brinden una oportuna solución en relación con el acceso al agua del pueblo indígena Jiw que habita en el resguardo, quienes actualmente están sufriendo los rigores de la época de verano que afecta a la región.”* En dicha misiva se consigna lo expuesto por el miembro de la comunidad que presentó la solicitud: *“Me permito informar la difícil situación que enfrenta la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt del municipio de Mapiripán -Meta, debido a la falta de agua en la comunidad, dado que por la sequía se ha presentado en los últimos días, los caños de los cuales consumimos agua se encuentran secos. Necesitamos con urgencia una solución integral para el acceso al agua, nuestras familias se ven afectadas porque sin agua no tenemos alimentos para consumir ni para calmar nuestra sed.”* Además, el personero expone: *“es un hecho evidente de acuerdo a lo evidenciado en años anteriores como consecuencia del intenso verano el pueblo Jiw no puede acceder al agua toda vez que las fuentes de abastecimiento como son Caño Yamú y Caño Garabato disminuyen enormemente su caudal, lo que conlleva a (sic) que la población indígena consuma agua contaminada de pozos improvisados. (...) [E]n diferentes reuniones realizadas durante el año 2019 las autoridades del resguardo Naexal Lajt manifestaron su preocupación por la situación que se presenta en época de verano en el territorio y reiteraron la necesidad urgente de la asistencia por parte de las entidades dado que los niños, niñas y la población en general se han visto afectados en su estado de salud por infecciones intestinales e infecciones cutáneas. (...) [D]urante la vigencia 2019 la comunidad Jiw se vieron afectados por la proliferación de tungiasis (niguas) que se generan por el intenso verano y la falta de agua (resequedad en los suelos)”*.

En relación con la falta de acceso a agua potable en el resguardo Naexal Lajt se hicieron distintos planteamientos en el marco del proceso.

La Alcaldía de Mapiripán sostuvo que en abril de 2018 solicitó a EDESA, en tanto prestadora de los servicios públicos del municipio de Mapiripán, la información sobre la oferta de servicios de agua potable y saneamiento básico de las comunidades indígenas, y que a partir de junio de 2018 se han realizado jornadas para la formulación del plan de retornos y reubicación de la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt, en el marco de las cuales ha insistido en la necesidad urgente de que EDESA adelante las acciones suministrar agua potable a la comunidad. Añadió que en febrero de 2019 se dispuso acudir a las entidades de orden departamental y nacional para buscar una solución definitiva al problema, y que se estableció que el departamento no disponía de recursos para ello, pero que el Viceministro de Agua contaba con el mecanismo de viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable que soliciten apoyo financiero de la Nación, a la vez que se indicó que se cuenta también con la asignación especial del sistema general de participaciones para resguardos indígenas y que son recursos que se transfieren al municipio donde se encuentra ubicado el resguardo. En atención a ello, en el marco de las reuniones del comité de justicia transicional sostenidas el 11 de marzo y el 1º de abril de 2019 la Alcaldía indicó que junto con la Secretaría departamental de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del Meta y EDESA se comprometieron a presentar un proyecto para la solución provisional de agua para los tres predios donde se encuentra la comunidad Jiw para ser radicado en el Viceministerio de Agua. Además, la Alcaldía agregó que, también en virtud de dichos comités de justicia transicional, como medida urgente adquirió 30 tanques de almacenamiento de agua de 1000 litros en plástico con destino al resguardo Naexal Lajt, aunque manifestó que los mismos están guardados actualmente y no se ha distribuido el líquido a la comunidad porque la Secretaría de Víctimas del departamento del Meta se había comprometido a aportar el combustible para el transporte del agua hasta el resguardo y EDESA se había comprometido a gestionar el préstamo de carrotaques y suministrar agua potable, pero ninguna de ellas cumplió.

La empresa de servicios públicos del Meta, EDESA, adujo que dentro de su cobertura en la operación de los servicios públicos domiciliarios (que beneficia al área urbana de 13 municipios del departamento) no se encuentran comprendido el casco rural y los resguardos indígenas del municipio de Mapiripán, y que, por lo tanto, la problemática denunciada en el escrito de tutela no era de su competencia, sino de la administración municipal. No obstante, expresó que está dispuesta a adelantar las gestiones referentes a los estudios y diseños para el abastecimiento de agua que reclama el accionante, una vez la Agencia Nacional de Tierras determine la ubicación definitiva de los predios y los diseños urbanísticos de las viviendas, que son condiciones indispensables para la efectiva ejecución del proyecto, siempre y cuando EDESA cuente con la asignación de los recursos por parte del departamento del Meta.

La Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del Meta recaló la oferta institucional de EDESA, pero aclaró que ni el departamento ni la empresa de servicios públicos *“se han comprometido con la financiación total de las obras respectivas, ante lo cual se debe buscar mecanismo de cofinanciación con los entes territoriales involucrados en la sentencia”* y afirmó que en relación con la comunidad Jiw que se encontraba en Las

Zaragozas “por ahora el compromiso de nuestra entidad es acompañar el proceso de reubicación y hasta no tener articulado con el (los) encargados (sic) de las viviendas y concretado la ubicación de estas, no podremos adelantar la actualización de los estudios ya elaborados y los rediseños a que haya lugar.”

La compañía palmicultora Poligrow Colombia SAS arguyó que su actividad no afecta la calidad del agua de la que dispone el pueblo Jiw, y que la carencia del líquido en la comunidad obedecía a la imposibilidad de acceder a un servicio de acueducto con agua potable que mitigue los riesgos normales y naturales de consumir agua sin tratamiento, proveniente de fuentes hídricas no aptas para el consumo humano por diversos factores naturales (fauna, caída de vegetación, reducción de caudales por variaciones climáticas, etc.). Agregó que no le es imputable la contaminación en las fuentes hídricas del municipio de Mapiripán, que el procesamiento y explotación de palma no ha generado vulneración de los derechos de la comunidad indígena, y que inclusive la autoridad ambiental ha llevado a cabo varias investigaciones sobre presuntas afectaciones, al cabo de las cuales se ha determinado científicamente que la compañía cumple con las normas y las medidas ambientales correspondientes. Por último, esgrimió que por el tipo de actividad que realiza Poligrow no tiene la obligación legal de implementar planes de manejo ambiental ni de tramitar licencias ambientales.

A su turno, las autoridades ambientales, Cormacarena y la ANLA, ratificaron que la empresa Poligrow Colombia SAS no cuenta con licencias ni planes de manejo ambiental. Sin embargo, Cormacarena precisó que a la citada compañía se le ha autorizado una concesión de aguas superficiales del caño Macondo para riego agrícola; que dentro del control y seguimiento de la concesión de aguas superficiales se estableció que la calidad del agua no se veía afectada por las plantaciones de la palmicultora ni por la presencia de vertimientos de aguas residuales, sino por la sequedad del verano; que las fuentes hídricas de que se sirven los Jiw se encuentran distantes del sector de la actividad de la empresa; y, que esta última no está generando vertimientos ni al suelo ni a fuente hídrica, pues para tal efecto dispone de una planta de compostaje.

Dentro del informe de necesidades de la comunidad que se allegó a la Sala, producto del apoyo del Consejo Noruego para Refugiados, se refirió lo siguiente acerca del derecho al agua:

“[S]e hace necesario resaltar el grado de vulneración del mismo, considerando que la comunidad no cuenta con fuentes y sistemas para el abastecimiento del líquido, surtiéndose actualmente de las aguas superficiales cercanas a la comunidad que no son aptas para el consumo humano; situación que desconoce tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, así como la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y de lo establecido en los artículos 1, 2, 49, 79, 365, 366, entre otros, de la Constitución política.”

Asimismo, en su intervención ante la Corte, el gobernador del resguardo Naexal Lajt insistió en que el agua contaminada incidía significativamente en los problemas de salud que aquejan a la comunidad, que inclusive recientemente se documentó la disposición de pieles de bovino en los afluentes de que se sirven las familias indígenas, que las fuentes hídricas se han venido secando aceleradamente, además de que se han oscurecido y han comenzado a emanar olores fétidos. Añadió, también, que “en el mes de octubre de 2020, como comunidad radicamos un proyecto de perforado para el acceso al agua, ante la administración municipal de Mapiripán-Meta, pero hasta la fecha no se tiene conocimiento del estado actual de esa solicitud”.

Ahora bien: en el Auto 173 de 2012 la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 resaltó las necesidades urgentes de la comunidad Jiw en materia de agua potable, enfatizando que la falta de acceso a la misma agudiza la crisis sanitaria de esta población y se traduce en enfermedades, por lo cual dispuso que dentro del *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia* que debía adelantarse se incorporara el componente de acceso al agua potable, indicando a su vez a las autoridades competentes alternativas para suministrarla, como tanques y pozos^[183].

Más tarde, en el Auto 265 de 2019, al resolver sobre la solicitud de apertura de un incidente de desacato por presunto incumplimiento a algunas de las órdenes impartidas en el Auto 173 de 2012, la Sala Especial de Seguimiento consignó que, dentro del monitoreo al cumplimiento del plan provisional, la Unidad para las Víctimas informó de la colocación de sistemas de captación de aguas lluvias en las viviendas indígenas, pero indicó que no existe ningún estudio o proyecto para el abastecimiento de agua en los predios La Conquista, Pácora y La Rebelde en donde se planeó la reubicación del pueblo Jiw, y que las entidades no se han comprometido con el financiamiento de las obras.

Frente a ello, la Sala Especial constató un bloqueo a causa de la imprecisión de los compromisos y responsabilidades concretas de las entidades, por lo que declaró un nivel de cumplimiento bajo de las órdenes impartidas en el Auto 173 de 2012 sobre el particular y determinó “convocar una Mesa Técnica de Trabajo con el propósito de reunir a las autoridades responsables de las medidas dispuestas en el Auto 173 de 2012 y a las autoridades étnicas de los pueblos protegidos por dicha decisión, en torno a los aspectos que representan mayor complejidad en su implementación, a fin de oír las propuestas y posteriormente proponer soluciones efectivas para salvar los obstáculos y procurar avances significativos, encaminados al goce efectivo de sus derechos”^[184].

La Sala Plena advierte desde ya que el accionante y las familias del pueblo Jiw del resguardo Indígena Naexal Lajt son titulares del derecho fundamental al agua potable, y anticipa que su derecho será tutelado. Esto, en razón a que no existe prestación del servicio público de acueducto en el nuevo territorio y tampoco se les está garantizando a los miembros de la colectividad el volumen mínimo razonable de agua potable que requiere todo ser humano en condiciones de disponibilidad, calidad y accesibilidad, por lo que se configura una lesión iusfundamental a los tutelantes, quienes además pertenecen a un sector vulnerable de la población.

La Sala encuentra que la administración municipal de Mapiripán junto con la del departamento del Meta violan el derecho fundamental al agua potable de la comunidad indígena Jiw al no prestar el servicio público domiciliario de acueducto y no ejecutar las medidas urgentes que se requieren para garantizar el suministro del líquido vital a las familias. De acuerdo con el artículo 367 de la Constitución Política y la Ley 142 de

1994, los municipios son los principales responsables de garantizar directamente el acceso al agua potable, al paso que los departamentos tienen función de coordinar y apoyar a los municipios cuando estos no tengan la capacidad de prestar el servicio público.

En este marco, se han enunciado obstáculos como la desarticulación, el problema en el orden público y la desfinanciación -como lo informó a la Sala Especial de Seguimiento la Unidad para las Víctimas, según el Auto 265 de 2019-, que han hecho que tanto el municipio de Mapiripán como el departamento del Meta no cumplan con las funciones en el ámbito de sus competencias.

Aunado a ello, en este trámite constitucional se ha puesto en evidencia que tales entidades territoriales han desatendido los compromisos que han asumido para afrontar esta problemática, incluso en las tareas más puntuales tendientes a brindar una solución inmediata a la escasez de agua potable entre la población Jiw del resguardo Naexal Lajt, a pesar de conocer de vieja data la crisis que atraviesa la comunidad por la falta de este recurso en su territorio.

Así, en el informe rendido a esta Corporación en octubre de 2019, la Alcaldía de Mapiripán mostró cómo desde principios de 2018 ha venido endilgando a EDESA una función que -como se viene insistiendo- es propia de la administración municipal por expreso mandato constitucional. Más tarde, a comienzos de 2019, la alcaldía acudió a los órdenes departamental y nacional para buscar una solución a la falta de agua en la comunidad, recibiendo una respuesta negativa en cuanto a la provisión de recursos por parte del departamento, pero encontrando otras alternativas para solucionar la problemática, como la posibilidad de presentar un proyecto para viabilizar apoyo financiero y la asistencia técnica por parte del Gobierno Nacional, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento, o la posibilidad de considerar los recursos del sistema general de participaciones para resguardos indígenas que se transfieren al municipio.

Aunque desde las reuniones del comité de justicia transicional sostenidas en marzo y abril de 2019 la Alcaldía de Mapiripán se comprometió a presentar el proyecto ante el Viceministerio de Aguas para llevar el líquido al nuevo territorio, al momento de responder el requerimiento de la Corte Constitucional en octubre del mismo año no manifestó nada sobre la gestión adelantada en ese sentido, y tampoco se pronunció sobre lo factible -o infactible- de la opción de apropiarse recursos del SGP para beneficio del resguardo. La alcaldía simplemente dio por cumplida su responsabilidad aduciendo que había comprado 30 tanques de plástico de 1000 litros para llevar agua a la comunidad, los cuales se encontraban almacenados y sin usar debido a que otras entidades no habían cumplido su parte en el acuerdo.

Se observa que, por su parte, la administración departamental, a quien también le caben obligaciones en la satisfacción del derecho fundamental al agua en virtud de sus funciones constitucionales de apoyo y coordinación con el municipio en la prestación de servicios públicos, efectivamente había asumido compromisos de apoyo a la alcaldía para la provisión de agua mediante tanques hasta que se adoptara una solución definitiva paralela a la definición de los aspectos urbanísticos para las redes de un acueducto. Así consta en las actas de las reuniones del comité de justicia transicional celebradas el 11 de marzo y el 1º de abril de 2019, donde se lee que la Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz se comprometió a cooperar para el suministro urgente de agua en la comunidad y para la presentación del proyecto ante el Gobierno Nacional, y así también lo dejó plasmado el titular de dicha secretaría en oficio del 19 de marzo de 2019, dirigido al alcalde de Mapiripán, en el cual consignó: *“se crearon unos compromisos entre: Edesa, la Alcaldía de Mapiripán y la Secretaría de Víctimas de la Gobernación del Meta de presentar un Proyecto para radicarlo ante el Viceministro de Aguas (incluido proveer un carro tanque) igualmente se proyecta (sic) realizar una vista técnica entre la Gobernación, la Alcaldía y la Unidad para las víctimas con el fin de establecer una solución Temporal de las viviendas mediante la provisión de unos tanques de almacenamiento que capten aguas lluvias con canaletas. La Secretaría de DDH y Paz reitera su voluntad de colaboración y asistencia permanente en todo lo relacionado al tema de encontrar una solución inmediata y a largo plazo como lo indica el plan de retorno y reubicaciones con el fin de garantizar el acceso al agua a esta comunidad del pueblo Jiw, lo cual está consagrado como un derecho fundamental tratándose de un pueblo con un trato diferencial y de especial atención como lo estipula la Ley 4633 de 2011 y las órdenes emanadas en el Auto 173 de 2012.”*

Sin embargo, en su intervención ante la Corte, la Secretaría departamental en cuestión, al referirse a la problemática de agua potable se limitó a describir en qué consiste la oferta de EDESA en cuanto a elaboración de estudios y diseños, haciendo la salvedad de que ella no se ha comprometido con la financiación de ese proyecto y que, por lo pronto, su compromiso es “acompañar” el proceso de reubicación. Acerca de las gestiones que le correspondía desplegar para cumplir los compromisos que asumió el departamento en orden llevar agua en tanques al resguardo Naexal Lajt y a estructurar el proyecto ante el Viceministerio de Aguas, nada dijo.

EDESA, por su parte, como empresa de servicios públicos domiciliarios que opera a nivel urbano, ha manifestado que, aunque no está en capacidad de asumir la dotación de agua en el nuevo territorio indígena, está a disposición para adelantar y acondicionar los diseños que sean necesarios para lograr la prestación del servicio público de acuerdo con los recursos que para tal fin destinen las entidades territoriales.

La falta de coordinación institucional a nivel operativo y presupuestal entre el municipio y el departamento no es una causa admisible desde el punto de vista constitucional para privar a las familias Jiw de las condiciones mínimas de acceso al recurso hídrico. Estas entidades territoriales están obligadas directamente por la Constitución a garantizar el derecho fundamental al agua potable, que es indispensable para la vida en dignidad, y para lograr tal propósito deben adoptar todas las medidas que se requieran para hacer efectivo y real el acceso al líquido vital en las condiciones mínimas de disponibilidad, calidad y accesibilidad, priorizando dentro de su presupuesto los recursos para la prestación de este servicio público como gasto público social^[185]. Uno de los mecanismos contemplados en el ordenamiento jurídico para ello se halla en el sistema general de participaciones, el cual tiene como esencia ser la principal fuente económica para el abastecimiento de agua en las zonas rurales y urbanas de los municipios.

Respecto a la *disponibilidad*, la Sala encuentra que el suministro de agua para la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt no es suficiente ni continuo y, por lo tanto, no cubre sus necesidades básicas de uso personal y doméstico en el volumen mínimo por persona determinado por la OMS, según lo ha aceptado la jurisprudencia. Debido al grave incumplimiento por parte de las entidades territoriales como autoridades

responsables de la prestación del servicio, el agua que usan los Jiw para abastecerse proviene de caños y pozos improvisados cuyo caudal se reduce sensiblemente en verano, llegando incluso a secarse, dejándolos desprovistos del líquido vital que necesitan para satisfacer las necesidades más elementales de todo humano y para los proyectos productivos que la Corte ha ordenado implementar para su subsistencia^[186].

Asimismo, en relación con la *calidad*, la Sala observa que es cuestionable que el agua que consumen las familias Jiw sea salubre o apta para el consumo humano, puesto que, al provenir de caños y pozos improvisados, puede estar expuesta a diversos factores contaminantes y no tiene el tratamiento adecuado para su potabilidad, aunado a que se ha documentado la disposición de residuos en algunas fuentes hídricas. De este modo, es dable poner en duda que el agua de que disponen cumpla con los parámetros mínimos que establece el ordenamiento jurídico colombiano sobre calidad en orden a que no genere un riesgo para la salud^[187]. En el presente caso se ha puesto de presente que el consumo de este líquido no tratado ha conllevado que miembros de la comunidad, incluidos infantes, contraigan enfermedades de la piel y del sistema digestivo.

En cuanto a la *accesibilidad* al agua de la comunidad indígena, la Sala concluye que es precaria debido a la zona geográfica rural donde se encuentran ubicadas las familias, sin acceso a un sistema de acueducto, y a su condición socioeconómica que les impide abastecerse a través de otros mecanismos. Así, esta Corporación advierte que las entidades territoriales accionadas no han materializado los esfuerzos para llevar de forma inmediata agua potable a la comunidad por medio de carrotanques -aunque así se lo propusieron-, a pesar de las órdenes impartidas por la Corte en relación con el suministro inmediato del líquido mediante alternativas como tanques y pozos. Lo anterior lesiona gravemente el derecho fundamental al agua potable del pueblo originario Jiw, pues su condición de población vulnerable y la falta de operatividad de las administraciones municipal y departamental hacen que el acceso físico al recurso sea deficiente y, en ocasiones, imposible, motivo por el cual se presenta un incumplimiento a la obligación estatal de asegurar el derecho al agua en su dimensión de accesibilidad.

Esta Corte reafirma que la Alcaldía de Mapiripán y la Gobernación del Meta son los principales responsables del abastecimiento de agua de la comunidad Jiw ubicada en el resguardo Naexal Lajt. Al no cumplir con las funciones que la Constitución Política les ha encomendado de proveer agua potable a la población, se configura una vulneración del derecho fundamental de la colectividad y de cada uno de sus integrantes.

La Sala Plena tutelaré el derecho al agua de la comunidad Jiw, con el objetivo de que se le garanticen las condiciones mínimas para el acceso al líquido en todo momento, dada la importancia de este recurso vital para lograr superar la crisis humanitaria por la que atraviesan.

Por tal razón, visto que en el Auto 173 de 2012 la orden de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 estaba orientada a proveer infraestructura básica de saneamiento para contar con el suministro de agua potable y canalizar los residuos de la comunidad, y que el Auto 265 de 2019 también abordó este tema desde una perspectiva general de provisión de servicios básicos, mientras avanza el cumplimiento de tales remedios complejos y estructurales, como medida complementaria, urgente y concreta de protección se ordenará a la Alcaldía de Mapiripán que, en un término no mayor a diez (10) días, contado a partir de la notificación de este fallo, garantice las condiciones mínimas de acceso al agua potable de la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, de conformidad con lo expuesto en esta providencia en cuanto a disponibilidad, calidad y accesibilidad.

En desarrollo de esta orden, la administración municipal, en virtud de las competencias asignadas por la Constitución y por la ley, deberá asegurar el abastecimiento de al menos cincuenta (50) litros de agua potable diarios por persona para consumo personal y doméstico, atendiendo las siguientes condiciones: (i) la entrega del líquido debe ser realizada directamente en cada una de las viviendas o en un lugar de abastecimiento localizado a no más de 40 metros de cada vivienda; (ii) el agua distribuida a las familias Jiw del resguardo Naexal Lajt debe cumplir con los requisitos de potabilidad establecidos por el Decreto 1575 de 2007 y la Resolución 2115 de 2007; y, (iii) para cumplir con la disposición final del recurso, se podrá dar aplicación a los esquemas diferenciales previstos en la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 1272 de 2017, y se podrá hacer uso de cualquier medio o sistema que asegure de forma idónea y expedita el suministro diario de agua, como por ejemplo, carrotanques, pilas públicas o la adecuación de sistemas individuales de almacenamiento (v. gr. mediante el aprovechamiento de los tanques de plástico que fueron adquiridos por la Alcaldía).

Con el objetivo de cumplir esta medida, la Sala ordenará a la Alcaldía de Mapiripán realizar una visita al resguardo Naexal Lajt, que deberá llevarse a cabo dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, con el acompañamiento de la Personería Municipal, para establecer el número actualizado de destinatarios de la medida de suministro de cincuenta (50) litros de agua potable por persona dentro de cada una de las familias Jiw asentadas en el nuevo territorio y el medio idóneo para satisfacerlas.

Es imprescindible aclarar que la medida adoptada en virtud de esta orden para el suministro de agua potable a la comunidad indígena Jiw debe ser garantizada de manera ininterrumpida por las entidades accionadas hasta que se implementen de manera óptima las órdenes estructurales en materia de agua impartidas por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Asimismo, se ordenará a la Gobernación del Meta apoyar técnica, financiera, presupuestal y administrativamente a la Alcaldía de Mapiripán, teniendo en cuenta que es una medida que requiere, necesariamente, de la efectividad y materialización de principios de solidaridad, colaboración y complementariedad, con el fin de garantizar su cumplimiento a cabalidad.

Ahora bien: respecto de las presuntas afectaciones a las fuentes hídricas por parte de la empresa Poligrow Colombia SAS, esta Sala no cuenta con los elementos de juicio necesarios para atribuirle a dicha sociedad alguna responsabilidad específica en la vulneración del derecho al agua de las familias indígenas del resguardo Naexal Lajt, toda vez que los informes allegados a la Corte por la autoridad ambiental no dan cuenta de que la actividad de la palmicultora esté infringiendo las normas ambientales, ni de que esté provocando con sus acciones un daño comprobable a la comunidad, según las verificaciones y las pruebas científicas realizadas.

Sin embargo, la Sala Plena no pasa por alto que la Unidad para las Víctimas ha mencionado ante la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 que dentro de los obstáculos identificados para la ejecución del *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia* se hallan “*los problemas ambientales en los asentamientos, los cuales están relacionados con la contaminación del agua de consumo por parte de la empresa Poligrow*”^[188]. Por lo tanto, se ordenará remitir copias de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que, conforme a sus competencias constitucionales y legales, adopte las medidas que estime pertinentes en relación con las eventuales acciones y/o omisiones de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena -Cormacarena- en ejercicio de sus funciones, frente a la afectación ambiental que, presuntamente, se viene ocasionando dentro del área de su jurisdicción.

Finalmente, al margen de que la presunta afectación de los afluentes de que se sirve la comunidad Jiw no pueda endilgársele *a priori* a la empresa palmicultura, resulta pertinente relieves que es función esencial de las corporaciones autónomas regionales, en tanto máxima autoridad ambiental en su respectiva jurisdicción, administrar los recursos naturales -como el agua- y ejercer evaluación, control y monitoreo sobre toda actividad que repercute sobre los mismos y el ambiente, según lo prevé la Ley 99 de 1993^[189] en desarrollo de los mandatos de la Constitución ecológica^[190], como ya lo ha subrayado esta Corporación:

“[L]as CAR deben realizar un control efectivo sobre las actividades que repercuten en el ambiente, pues los eventuales efectos nocivos no siempre son predecibles en el momento en que se expide el acto administrativo que otorga la licencia –máxime cuando se trata de proyectos cuyo desarrollo se prolonga por años e incluso décadas–, y puede ocurrir que los cálculos técnicos iniciales resulten desvirtuados posteriormente, en atención a variables como el perfeccionamiento de la ciencia o el surgimiento de una imprevista reacción de los ecosistemas, dada la complejidad de los fenómenos ambientales.

Es así que la misión a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales junto a los instrumentos normativos tendientes a dotar de eficacia el control que ellas ejercen, son determinantes en la materialización de los principios conservacionistas consignados en la Carta, pues a través de ellas se propicia la articulación en torno a los asuntos de relevancia ambiental a lo largo del territorio nacional y de acuerdo con las particularidades de cada región y, a la vez, se procura la óptima gestión de los recursos naturales dentro de un marco de equilibrio entre el desarrollo humano y el cuidado de la naturaleza.”^[191]

La Corte Constitucional no puede hacer caso omiso de las alegadas afectaciones a los recursos hídricos que utiliza la comunidad Jiw, asociadas -según se describe en el libelo- a la presunta contaminación por el vertimiento de residuos en los denominados *caños* que usan las familias indígenas para sus actividades de subsistencia, así como a la presunta reducción de su cauce, toda vez que, aparte del agravio a la colectividad humana, ello compromete el bien jurídico superior que es el ambiente.

Por consiguiente, se ordenará^[192] a Cormacarena que, en ejercicio de sus competencias en relación con la salvaguarda de los ecosistemas, y en concertación con la comunidad indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, lleve a cabo un estudio específicamente orientado a evaluar si las fuentes hídricas que aprovecha para su sustento dicho grupo étnico son susceptibles de algún tipo de afectación -superficial y/o subsuperficial- originada en las diferentes actividades que se desarrollan en la región. Para el cumplimiento de esta orden se adelantarán las gestiones correspondientes y se establecerá un cronograma, de modo que en un plazo no mayor a seis (6) meses se haya dado inicio al estudio a que se alude.

Asimismo, Cormacarena deberá realizar un monitoreo periódico a las referidas fuentes hídricas, a fin de adoptar todas las medidas a que haya lugar para proteger las cuencas de las que se sirve la comunidad indígena en mención.

Paralelamente, deberá continuar controlando y vigilando que las actividades que se desarrollan en la región -en particular, las adelantadas por la sociedad Poligrow Colombia SAS- se ajusten a los parámetros ambientales, con el objetivo de advertir de forma temprana cualquier eventual riesgo de degradación de los recursos naturales y evitar su consumación, conforme al principio de precaución.

6.2.3. *Derecho a la autonomía*

El principio de la libre determinación de los pueblos y de igualdad de derechos ha sido proclamado por los Estados desde el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945. Con el impulso que tomó el anticolonialismo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX^[193], la libre determinación de los pueblos fue adquiriendo cada vez más relevancia, y fue así como en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos^[194] se plasma el compromiso internacional de los Estados con promover el ejercicio del derecho de todos los pueblos a la libre determinación para establecer su condición política y proveer su desarrollo económico, social y cultural.

Asimismo, sobre la base del valor que tiene la diferencia étnica y cultural, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales^[195] reconoce las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones en los Estados; destaca su aporte a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales; y, consagra un amplio catálogo de derechos en cabeza de estas comunidades, que aparejan el deber de los Estados de respetar su integridad, proteger los valores, prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios, y de adoptar medidas para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente que no sean contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

En el derecho interno, una de las expresiones del pluralismo que alentó al Constituyente de 1991 se halla en el artículo 7 de la Carta, con el reconocimiento y protección por parte del Estado de la diversidad étnica y cultural de la Nación, así como en el artículo 70 *ibidem*, que proclama la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país.

Ese espíritu intercultural y pluralista permea todo el pacto político, en cuyo texto quedó consagrado como un precepto superior el respeto por la autonomía de los pueblos étnicamente diferenciados mediante varias disposiciones de rango constitucional. Es así como los artículos 171 y 172 aseguran la participación de los indígenas en los órganos legislativos del país mediante circunscripciones especiales; el artículo 246 establece el derecho que tienen las autoridades indígenas para ejercer funciones jurisdiccionales en su territorio de conformidad con sus propias normas y procedimientos en armonía con la Constitución y la ley; los artículos 286 y 287 contemplan los territorios indígenas como entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; los artículos 63 y 329 prescriben que las tierras comunales de grupos étnicos y los resguardos indígenas son de propiedad colectiva inenajenable, inembargable e imprescriptible; y, el 330 dispone que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados conforme a los usos y costumbres tradicionales de cada comunidad, y que cualquier decisión sobre explotación de recursos en dichos territorios debe estar precedida de la participación de las comunidades implicadas, respetando su integridad cultural, social y económica.

Esta Corporación, en su labor hermenéutica respecto de las normas citadas, ha subrayado desde sus más tempranos pronunciamientos que el respeto por la autonomía de los pueblos étnicamente diferenciados está vinculado inescindiblemente a su supervivencia, habida cuenta de que en la reducción al mínimo de toda interferencia por parte de la cultura mayoritaria es que radica la protección a la diversidad, mediante la garantía de preservación de sus rasgos y valores distintivos:

“De acuerdo con la doctrina especializada, para considerar que existe una ‘etnia’ deben identificarse en un determinado grupo humano dos condiciones: una subjetiva y una objetiva. La primera condición, se refiere a lo que se ha llamado la conciencia étnica y puede explicarse de la siguiente manera:

(...) [es] la conciencia que tienen los miembros de su especificidad, es decir, de su propia individualidad a la vez que de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente.

La segunda, por el contrario, se refiere a los elementos materiales que distinguen al grupo, comúnmente reunidos en el concepto de ‘cultura’. Este término hace relación básicamente al ‘conjunto de creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano (...) el sistema de valores que caracteriza a una colectividad humana.’ En este conjunto se entienden agrupadas, entonces, características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las costumbres (folklore) y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos.

Teniendo en cuenta esta definición (que no pretende ser sino una aproximación a lo que puede entenderse por ‘etnia’), el desarrollo del principio de la diversidad cultural en las normas constitucionales citadas, y considerando que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, puede concluirse como regla para el intérprete la de la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y, por lo tanto, la de la minimización de las restricciones a las indispensables para salvaguardar intereses de superior jerarquía.”^[196]

Igualmente, esta Corte ha resaltado la integridad de los pueblos étnicamente diferenciados y ha anotado que sus dimensiones de cosmovisión, organización social y política, modos de producción y desarrollo, costumbres, creencias y lenguas propenden hacia la perdurabilidad de su cultura y, en última instancia, son expresión de su derecho fundamental a la vida, al punto que *“la ausencia de protección de estos factores induce a la desestabilización y a su eventual extinción”^[197]*. En tal sentido, la autodeterminación de las comunidades étnicas presenta a la vez un carácter instrumental, en la medida en que *“permite que las comunidades indígenas mediante el control de sus estructuras sociales, formas de organización, creencias, usos y costumbres preserven los elementos que las identifican.”^[198]*

La autodeterminación constitucionalmente reconocida a los grupos indígenas, además de ser expresión de la naturaleza multiétnica y pluricultural del Estado, materializa el cumplimiento de sus fines esenciales previstos en el artículo 2 superior y, ante todo, constituye un reducto de la dignidad humana, en su faceta de autonomía, como basamento del orden jurídico-político.

De lo anterior se desprende que el núcleo esencial de esta autonomía se concreta en *“el derecho de las comunidades a determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”^[199]*, lo que a su vez conlleva unos deberes correlativos de las autoridades, positivos y negativos, *“pues les corresponde ‘tanto facilitar esa gestión (de autogobierno) como abstenerse de interferir indebidamente en la toma de las decisiones.’”^{[200],[201]}*

En la acción de tutela bajo estudio, uno de los problemas identificados se relaciona con el paulatino debilitamiento de las instituciones y tradiciones propias de la comunidad indígena Jiw a causa del desarraigo forzado y demás dinámicas de violencia que han sufrido a lo largo del tiempo, sin la posibilidad de lograr unas condiciones de estabilidad mínima que propicien un entorno apto para la reproducción de su cultura y sus modos de vida.

En la demanda constitucional de amparo se menciona que, a raíz del desplazamiento en el marco del conflicto, la subsecuente precariedad de las condiciones de existencia a que se han visto abocados los Jiw y la falta de una atención adecuada por parte del Estado, se presenta un grave peligro de exterminio físico y cultural. En palabras del actor: *“la pérdida de nuestros territorios por culpa de la guerra ha generado que nuestro pueblo olvide cada vez más rápido sus tradiciones y prácticas ancestrales.”* Además, según el escrito inicial, debido a las graves carencias que han tenido que soportar se han suscitado conflictos en la comunidad, consumo de estupefacientes, no se cuenta con la posibilidad de brindar una formación acorde con las costumbres y la identidad propia, se han presentado procesos de evangelización que los afecta directamente, así como tensiones con los colonos de la zona por la realización de sus actividades de subsistencia.

En este contexto, un aspecto crucial que hace parte de la denuncia del accionante tiene que ver con que, si bien se hizo entrega material de unos predios para la reubicación de las familias Jiw, ha existido demora en el procedimiento de reconocimiento y formalización del resguardo indígena Naexal Lajt como elemento fundamental para la factibilidad de la reubicación permanente de la comunidad en el nuevo territorio, lo cual consideran necesario para *“trabajar en la reconstrucción de formas de autoridad antigua, la protección del territorio, el fortalecimiento de los médicos tradicionales y de los cantores, así como el establecimiento de un reglamento propio que nos permita, por ejemplo, establecer mecanismos de resolución para las problemáticas que actualmente sufrimos como comunidad indígena debido al proceso de pérdida de identidad cultural al cual estamos expuestos.”* Según el promotor de la acción de tutela, *“a pesar de estar en el territorio, no contamos con las garantías necesarias para gozar y disfrutar de nuestros derechos. Esta situación afecta además nuestra identidad cultural, debido a la importancia que para nosotros representa el territorio. De esta manera, se han visto frustrados nuestros esfuerzos por retomar y concebir nuevas formas de gobierno propio teniendo en cuenta los efectos negativos que a nivel cultural ha tenido la discriminación, la violencia y la inoperancia del Estado. Tampoco contamos con los mecanismos para poder tratar, de acuerdo a nuestros usos y costumbres ancestrales, problemáticas sociales generadas por el consumo de sustancias psicoactivas y de generar prácticas de autocuidado de la comunidad y el territorio.”*

Sobre el particular, en sede de revisión se tuvo conocimiento, por conducto de la Agencia Nacional de Tierras y, posteriormente, del Ministerio del Interior, que mediante Acuerdo No. 75 del 25 de octubre de 2018 finalmente se aprobó la constitución del resguardo indígena Naexal Lajt del pueblo Jiw en los predios del Fondo Nacional Agrario denominados Pácora, La Conquista y La Rebelde, del municipio de Mapiripán, luego de lo cual se surtió el trámite formal subsiguiente de conformidad con lo previsto para el efecto en el capítulo 3^[202] del Decreto 1071 de 2015^[203].

El acto administrativo de constitución del resguardo fue notificado personalmente al gobernador indígena hasta el día 2 de abril de 2019, es decir, de forma posterior a la interposición de la acción de tutela, lo que explica que, en su momento, ello fuera una de las pretensiones de la solicitud de amparo.

En razón a que se ha comprobado que lo pretendido por el accionante en lo que a este aspecto concierne fue satisfecho durante el trámite de tutela -en tanto la autoridad competente ya efectuó la constitución del resguardo indígena Naexal Lajt- se presenta el fenómeno de carencia actual de objeto respecto de este punto en concreto, en la modalidad de hecho superado^[204], en tanto cualquier orden judicial encaminada a tal fin se torna inane. Por lo tanto, la Sala lo declarará así en la parte resolutive de esta sentencia.

No puede perderse de vista, sin embargo, la otra petición que elevó el actor al juez constitucional en relación con el componente de autonomía, que tiene que ver con la realización por parte del Ministerio del Interior de jornadas periódicas y permanentes dirigidas al fortalecimiento del gobierno, justicia propia y resolución de conflictos en la comunidad, previa concertación de un cronograma con las autoridades Jiw.

Frente a esta pretensión, no se puede desconocer que la situación de crisis humanitaria que atraviesa la comunidad Jiw a causa del desplazamiento forzado ha afectado de forma cierta y directa sus posibilidades materiales de autodeterminarse como pueblo étnicamente diferenciado.

Dado su estrecho vínculo con el territorio, el despojo violento de sus tierras no solo ha significado la pérdida de el espacio físico para habitar y desenvolverse o una lesión del derecho de propiedad, sino que ha producido un impacto en sus modos de vida, las costumbres y tradiciones asociadas a su identidad y en la manera en que se relacionan entre sí y con su entorno -v.gr.se han ido acercando cada vez más a centros urbanos y generando nuevas formas de interacción con la sociedad mayoritaria- lo cual ha transformado su organización como colectividad y ha implicado un deterioro de sus instituciones autóctonas y del ejercicio de su autonomía, tal como lo constató la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2005 en el Auto 173 de 2012:

“[E]stas comunidades se han visto terriblemente afectadas por el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado y, en consecuencia, despojadas del territorio propio, buscan reubicarse en zonas donde dar continuidad, en términos amplios, a lo que han dado en llamar ‘modo de vida buena’ o cosmovisión. Sin embargo, en muchas ocasiones se les imponen medidas de control territorial y poblacional, control de corredores de movilidad, se les obliga a prestar su fuerza de trabajo en cultivos de uso ilícito, se les prohíbe la realización de actividades tradicionales; se los recluta forzosamente, amenaza y asesina, por parte de los actores del conflicto, los colonos y la sociedad en general, sometiéndolos a otra de las expresiones de la crisis humanitaria producto de la confrontación armada, el confinamiento, que desde luego, tiene efectos negativos de mayor impacto en la población indígena, pues con estas acciones se afectan gravemente sus pautas culturales tradicionales, sus relaciones socioeconómicas y con su entorno, lo cual pone en peligro la existencia misma de éstas. Panorama que se torna aún más difícil tratándose de pueblos de tradición nómada y seminómada”.^[205]

La Sala Especial de Seguimiento ha puesto de relieve que el desplazamiento forzado de que han sido víctimas estos grupos indígenas tiene, entre sus efectos directos, la alta pérdida de la identidad cultural:

“El desplazamiento forzado impone a estos pueblos nuevas actividades productivas, en el caso de los adultos, y esto trae como consecuencia que los niños y jóvenes compartan menos tiempo con sus padres en las actividades de caza, pesca y recolección. Además, el hecho de haber crecido, muchos de ellos, en contacto permanente con hablantes del español ha aumentado sus competencias en diversos aspectos como manejo del dinero, objetos de manufactura industrial (bicicletas, grabadoras), entre otros; sin embargo, también los ha sumido en problemas como el consumo de alcohol y riñas con los colonos.

Por otra parte, también hay una reducción de la interacción social entre los distintos grupos locales, debido a la vinculación a través de mano de obra en las fincas de sus vecinos territoriales y a las restricciones de movilidad impuestas por el conflicto armado.”^[206]

A su vez, dentro de los efectos indirectos del desplazamiento forzado se halla la pérdida del patrimonio cultural:

“La dinámica del conflicto armado ha obligado a estos pueblos indígenas a desplazarse y abandonar sus resguardos y territorios ancestrales. Tal desarraigo ha traído consigo el sometimiento acelerado y forzado a una transformación cultural, la cual por las mismas circunstancias en las que se ha desarrollado, no ha permitido que estos grupos étnicos transmitan, según sus usos y costumbres, su cosmovisión, los conocimientos adquiridos a las nuevas generaciones, con el fin de proteger su patrimonio cultural y esto aunado a la presencia agresiva de una frontera de colonización, asociada a cultivos ilícitos, han ejercido una influencia directa en detrimento de la integridad y autenticidad de estos pueblos originarios.”^[207]

La incidencia de la relación de la comunidad Jiw con el territorio en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación no es ajena al conocimiento de las autoridades. En el marco del presente proceso, la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior se refirió a los preceptos constitucionales que propugnan la autonomía de los grupos étnicos y manifestó que *“la autonomía está ligada al territorio que normativamente se circunscribe a la figura del resguardo y de la Etis. (...) Es también en el territorio donde se posibilita la autonomía de las autoridades y las comunidades para plantear qué tipo de economía, educación y de salud quieren tener, y también es allí donde tienen la posibilidad de reproducir sus manifestaciones culturales. Así pues, una perspectiva integral del derecho supone que los otros bloques de derecho lo alimentan y determinan. (...) Así pues, la maximización de la autonomía relativa implica el goce efectivo de otros derechos que posibilitan el gobierno propio en escenarios multiétnicos. En ese sentido, y para el caso que nos ocupa, el fortalecimiento del gobierno y la justicia propia así como el desarrollo político administrativo supone una reflexión de las autoridades y comunidades en torno a las relaciones internas y externas así como la manera de abordar la problematización o politización en relación con la sociedad mayoritaria.”*

De otra parte, la Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta solo se pronunció sobre este aspecto en el sentido de expresar que había adelantado una iniciativa de fortalecimiento cultural y gobierno propio con la dotación de la guardia indígena en el resguardo Caño La Sal en el municipio de Puerto Concordia, de modo que ello no es indicativo de que la comunidad Jiw del municipio de Mapiripán haya podido verse beneficiada de alguna manera por estas medidas.

En el escrito de fecha 16 de septiembre de 2019, dirigido a la Corte Constitucional y allegado por el accionante, las autoridades del resguardo Naexal Lajt se refirieron al fortalecimiento cultural con enfoque étnico en los siguientes términos:

- “1) Actividades con tercer edad el compromiso es una hora cada actividad de cultura para los adultos mayores.*
- 2) La enseñanza entre mismo, el peso, la danza y el baile y los fuegos autotonos.*
- 3) Enseñanza de los palletes^[208] o sea más capacitaciones para los joves y preparar de su cultura tradicional figuras de los símbolos de los hombres y las mujeres.*
- 4) El mecanismo como teger, la matafrio cerrinedor balay canasto comare, flechas, arcos, remos, potrillos, manillas, bolsos, marfilas, chinchorros y guindos.”*

Pues bien: con la perspectiva que ofrecen las anteriores consideraciones, para la Sala es claro que el Estado está obligado a garantizar las condiciones para rescatar y fortalecer la capacidad de autodeterminarse de la comunidad Jiw, en cumplimiento de sus compromisos en materia de protección de los derechos humanos y en desarrollo de los fines esenciales que le traza la Constitución bajo los principios de dignidad humana y composición multiétnica y pluricultural de la Nación.

En esa dirección, como se ha establecido, la adjudicación de tierras constituye un paso fundamental para el restablecimiento del derecho a la autonomía del pueblo Jiw de Mapiripán, el cual reviste una relación inescindible con el derecho a la vida de la colectividad.

No obstante la entrega, titulación y constitución formal como resguardo Naexal Lajt de los predios Pácora, La Conquista y La Rebelde, la acción de tutela pone de manifiesto que la larga cadena de violaciones de derechos a que ha estado expuesta la comunidad indígena desde que sufrió el desarraigo violento de sus tierras ha ido dejando graves secuelas en sus posibilidades de organizarse y autodeterminarse conforme a sus tradiciones ancestrales, erosionando sus instituciones y abriendo paso a dinámicas de aculturación que amenazan con la extinción del grupo étnico.

La Corte ratifica el derecho a la autonomía de que es titular esta etnia, el cual que se concreta, entre otras cosas, en garantías para el desarrollo de instituciones de autogobierno y justicia propia, así como en la posibilidad de asegurar formas para la transmisión de su cosmovisión, tradiciones y costumbres que integran su identidad y su patrimonio cultural.

No obstante, del acervo que obra en el expediente no se evidencia que las entidades estatales hayan impedido u obstaculizado deliberadamente el ejercicio de la autonomía del pueblo Jiw del resguardo Naexal Lajt, ni que se haya desatendido solicitud alguna de sus representantes o autoridades en relación con la búsqueda de apoyo institucional para la recuperación, fortalecimiento y consolidación de la organización social y política de la comunidad, por lo que no se cuenta con el sustento probatorio para que esta Sala realice un juicio de reproche a los entes accionados sobre el particular.

Por lo anterior, partiendo precisamente del reconocimiento de esa autonomía que la Constitución les ha deferido a los pueblos indígenas, ha de colegirse que son las autoridades del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán las llamadas a decidir de manera autónoma si reclaman y a través de qué modo o mecanismo el apoyo de las entidades estatales para robustecer sus instituciones propias y rescatar sus tradiciones. Cualquier postura en contrario a dicho principio de autonomía -como lo sería imponer la realización de jornadas de capacitación o acciones similares dentro del territorio-, equivaldría a hacer de la intervención judicial de la Corte una intromisión indebida e incompatible con las posibilidades de la comunidad étnica de autodeterminarse.

Así las cosas, sin desconocer que la grave crisis que ha atravesado el pueblo Jiw ha supuesto un impacto negativo en sus prácticas con el potencial de poner en riesgo su supervivencia como colectivo, y que el Estado tiene el deber de garantizar la integridad y la preservación de su cultura, es forzoso concluir que las autoridades indígenas del resguardo Naexal Lajt gozan de la plena potestad para definir autónomamente si solicitan la mediación de los órganos del Estado para la reivindicación de su autonomía, como podría ser el acompañamiento o asesoramiento de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, encargado por virtud del Decreto 2340 de 2015 de la promoción de la diversidad y el goce efectivo de los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados, en especial por sus funciones de “*propender por la conservación de las costumbres y la protección de conocimientos tradicionales, en coordinación con las entidades y organismos competentes*”, “*diseñar y ejecutar programas y proyectos de fortalecimiento de los procesos organizacionales de las comunidades indígenas*” y “*promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades indígenas*”. Ya en el evento de que dicho apoyo sea requerido y bienvenido por la comunidad, las entidades deberán prestar la asistencia de manera eficaz, oportuna y respetuosa con las autoridades indígenas representativas y conforme a los términos concertados con ellas.

6.2.4. *Derecho a la etnoeducación*

El artículo 44 de la Constitución Política consagra la protección prevalente de los derechos fundamentales de los niños, entre los que se encuentran la educación, la cultura y la alimentación equilibrada. Asimismo, establece que 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^[209].

De igual manera, el artículo 67 superior contempla la educación como un derecho de la persona y como un servicio público que debe ser garantizado por la Nación y las entidades estatales en cuanto a la *dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales*^[210]. Así, el Estado es el encargado de regular y ejercer inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad y por el cumplimiento de sus fines, como también de asegurar el adecuado cubrimiento del servicio y las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo.

Por su parte, el artículo 366 de la Constitución determina como uno de los objetivos fundamentales para consolidar las finalidades sociales del Estado el de dar solución a las necesidades insatisfechas de educación y señala, por tanto, que se debe priorizar este elemento en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales.

A su vez, el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación que establece el artículo 7 de la Carta, que se fundamenta en el pluralismo y en el respeto de la dignidad humana propios del Estado social de derecho colombiano^[211], tiene como una de sus manifestaciones la facultad de las comunidades étnicamente diferenciadas de (i) gozar de un amplio nivel de autonomía en la gestión de sus asuntos, en específico, en la administración de sus territorios y recursos, y (ii) conservar y promover sus usos y costumbres, así como su percepción del mundo^[212]. Con esa misma orientación, el artículo 70 de la Constitución proclama que el Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el territorio del país, como se expuso en el acápite precedente.

Tomando como punto de partida que la jurisprudencia constitucional ha entendido como educación “*la disciplina mediante la cual se transmite el conocimiento de una persona a otra, es una práctica consustancial al ser humano, pues se constituye en la razón por la que ha sido posible acumular el conocimiento adquirido a través de las generaciones y progresar*”^[213], desde una perspectiva de reconocimiento y en desarrollo de los preceptos constitucionales que protegen la diversidad cultural, esta Corporación ha comprendido la etnoeducación como un derecho fundamental autónomo que se vincula a un modelo educativo con enfoque diferencial encaminado a promover la enseñanza de saberes, tradiciones, lenguas y, de manera integral, la cosmovisión de los pueblos originarios. Esto, con el fin de propiciar en el tiempo la conservación y el respeto de sus expresiones distintivas y conocimientos ancestrales, de modo que sean transmitidos y reproducidos hacia las nuevas generaciones como forma de asegurar la supervivencia de su cultura. Asimismo, la etnoeducación garantiza un efectivo acceso al servicio de educación a los miembros de los grupos étnicos, sin que las diferencias culturales con el resto de la población se erijan en barreras al ejercicio de su derecho o puedan constituirse en la absorción cultural y eliminación de su cultura.^[214]

Además de los mandatos emanados del texto superior a que se ha hecho alusión, en el campo de los compromisos del Estado colombiano en materia de derechos humanos el derecho fundamental a la etnoeducación se sustenta en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-^[215], el Convenio 169 de la OIT^[216], la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas^[217], y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas^[218].

El artículo 13 del PIDESC prescribe el derecho a la educación de todas las personas y resalta que la educación “*debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos*”. En tal sentido, entre las obligaciones que deben satisfacer los Estados para garantizar el disfrute de este derecho se encuentran la de brindar enseñanza primaria gratuita y obligatoria, la implantación progresiva de la enseñanza secundaria y superior gratuita -que debe ser generalizada y hacerse accesible a todos por los medios que sean apropiados-, la de mejorar continuamente el sistema escolar y el cuerpo docente, y la de respetar la libertad de los padres y tutores legales de escoger para sus hijos y pupilos aquella educación que, observando las normas mínimas en materia de enseñanza, esté de acuerdo con sus propias convicciones.

A su vez, el Convenio 169 anuncia desde su preámbulo las aspiraciones de los pueblos indígenas de *mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en los que viven*, al paso que el artículo 4 *ibidem* indica que “*deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados*”, las cuales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por aquellos pueblos. Los artículos 26, 27, 28 y 29 del mismo instrumento se ocupan específicamente del derecho a la educación de los pueblos originarios y establecen las siguientes reglas mínimas para concretizar este derecho:

“(i) que debe garantizársele a los miembros de los pueblos indígenas interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional; (ii) que los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos autóctonos deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos, con el propósito de responder a sus necesidades particulares, debiendo abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas las demás aspiraciones sociales, económicas y culturales; (iii) que la autoridad competente está en la obligación de asegurar la formación de maestros miembros de los grupos étnicos y garantizar su participación en la formulación y ejecución de los programas de educación; (iv) que la educación debe ser bilingüe al menos en los primeros años, lo cual significa que debe enseñarse a los miembros de las comunidades indígenas a leer y escribir en su propia lengua y en la lengua nacional; y, finalmente, (v) que deberán adoptarse medidas que permitan preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.”^[219]

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas consagra en su artículo 14 que “los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje”; al mismo tiempo, este artículo prevé que los niños indígenas tienen derecho a todos los niveles y formas de educación sin discriminación y que los Estados deberán adoptar medidas eficaces junto con los pueblos originarios, con el fin de que sus miembros, en particular los niños, tengan acceso a la educación en su propia cultura e idioma. El artículo 15 de la citada Declaración contempla el derecho de estos pueblos a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación e información pública. El artículo 17 *ibidem* destaca la importancia de la educación para el empoderamiento de los niños indígenas, y el artículo 21 establece que los grupos étnicos tienen derecho, sin discriminación, a mejorar sus condiciones económicas y sociales, incluida la esfera de la educación.

Igualmente, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo XV, refiere el derecho de los pueblos y personas indígenas, en especial niñas y niños, a todos los niveles y formas de educación, sin discriminación, y enfatiza el derecho de estas colectividades a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Adicionalmente, establece deberes conjuntos en cabeza de los Estados y las comunidades étnicas para promover la reducción de las disparidades en la educación entre los pueblos indígenas y los no indígenas conforme al principio de igualdad de oportunidades; para facilitar que las personas indígenas que viven fuera de sus comunidades puedan tener acceso a la educación en sus propias lenguas y culturas; y, para fomentar relaciones interculturales armónicas, asegurando en los sistemas educativos estatales currículos con contenidos que reflejen la naturaleza pluricultural y multilingüe de sus sociedades y que impulsen el respeto y el conocimiento de las diversas culturas indígenas, incentivando al tiempo la educación intercultural que refleje las cosmovisiones, historias, lenguas, conocimientos, valores, culturas, prácticas y formas de vida de dichos pueblos.

En esa misma línea, esta Corte ha definido en sus pronunciamientos que la plena realización del derecho fundamental a la etnoeducación está intrínsecamente ligada al cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado y a los particulares. Así, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el núcleo esencial de este derecho está compuesto por cuatro elementos principales que *propenden a la eliminación de todas las barreras que puedan obstaculizar la efectiva recepción del servicio de educación por parte de los menores*, a saber:

“(i) Disponibilidad: Entendida como la exigencia de que hayan instituciones, plantas físicas y programas suficientes en relación con la demanda de la población.

(ii) Accesibilidad: Se refiere a que la oferta institucional existente se encuentre al acceso de todos sin discriminación de ninguna clase. Respecto de lo anterior se hace necesario aclarar que cuando se hace referencia al concepto de ‘discriminación’, también se hace necesario entender contenida cualquier tipo de diferenciación que tenga sustento en las condiciones geográficas y económicas de los menores. En ese sentido, el servicio a prestar debe ser asequible por su ubicación (accesibilidad material) y debe ser garantizado con independencia de la condición económica de quienes la requieren, pues, en la materialidad, de poco sirve a los ciudadanos el que se garantice la existencia de instituciones educativas a las que no pueden asistir y respecto de las cuales no pueden beneficiarse.

(iii) Aceptabilidad: Supone que la educación otorgada, esto es, los programas de estudio y métodos pedagógicos sean de buena calidad y resulten adecuados y pertinentes al contexto social de quienes la reciben.

(iv) Adaptabilidad: Debe tener la flexibilidad requerida para adaptarse a las necesidades sociales y a la transformación de las comunidades a las que va dirigida.”^[220]

En el campo legal, fue en el capítulo III de la Ley 115 de 1994^[221] donde el legislador se ocupó específicamente de la educación para grupos étnicamente diferenciados. El artículo 55 de la referida ley define el concepto de etnoeducación como “la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.” Según el artículo 56 de este cuerpo normativo, la etnoeducación se basa en los principios de integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad, y su finalidad consiste en “afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura.” En las disposiciones subsiguientes, la citada ley consagra que la educación de los grupos étnicos que tengan su propio dialecto debe ser bilingüe, siendo la lengua materna la principalmente enseñada; además, se enlistan ciertas obligaciones concretas en cabeza del Estado, como fomentar la formación de etnoeducadores y concertar con las comunidades la selección de las personas que cumplan tal función en sus territorios, concertar con los grupos étnicos los respectivos programas académicos y materiales educativos, así como respetar y garantizar la educación de estos grupos sin injerencias no consentidas por las comunidades.

Es oportuno mencionar también la Ley 715 de 2001^[222], relativa al sistema general de participaciones, que -como se ha indicado- son los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución a las entidades territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud, y agua potable y saneamiento. Allí, el artículo 3.1 contempla una participación con destinación específica para el sector educación, siendo este el sector con mayor porcentaje asignado, equivalente a un 58.5%, según el artículo 4.1. En el título II de la ley se detallan las competencias de la Nación (artículo 5), de los departamentos (artículo 6) y de los municipios (artículos 7 y 8) en materia de prestación del servicio público de educación en sus niveles preescolar, básico y medio, a través del aprovechamiento responsable de dichas rentas nacionales y la distribución de distintas funciones puntuales en cada escala de la administración.

A nivel reglamentario, es el Decreto 804 de 1995 el que se ocupa de desarrollar lo establecido en la Ley 115 de 1994 en materia de atención educativa para grupos étnicos, donde se ratifica que la misma *“hace parte del servicio público educativo y se sustenta en un compromiso de elaboración colectiva, donde los distintos miembros de la comunidad en general, intercambian saberes y vivencias con miras a mantener, recrear y desarrollar un proyecto global de vida de acuerdo con su cultura, su lengua, sus tradiciones y sus fueros propios y autóctonos”*. Allí también se establecen precisas disposiciones sobre la formación y designación de etnoeducadores, la orientación y formulación especial de los currículos de la etnoeducación, y la administración y gestión de los establecimientos educativos para los grupos étnicos.

Como se expuso en el acápite anterior de esta sentencia, el Estado tiene la obligación de consolidar el goce efectivo de los derechos fundamentales a la autonomía y a la identidad étnica y cultural de las comunidades étnicamente diferenciadas. Una forma de materializar dicho deber superior es garantizando el acceso a una educación diferenciada a las nuevas generaciones que nacen y crecen dentro de las comunidades indígenas. Por esta razón, cuando se presenta una omisión estatal en este ámbito específico, se ponen en riesgo la cultura ancestral, los saberes, los modos de vida y, con todo ello, la pervivencia a futuro de estos pueblos.^[223]

En el asunto sometido a consideración de la Sala Plena, el accionante manifiesta que en el nuevo territorio Naexal Lajt la comunidad Jiw no cuenta con escuelas, material didáctico y currículos propios, que los docentes no están siendo capacitados para brindar una educación de acuerdo con sus costumbres, y que carecen de insumos pedagógicos apropiados para fortalecer su identidad y su cultura, situación que se conjuga con los procesos de evangelización y la influencia del cristianismo en la educación. Agregó, también, que desde la Secretaría de Educación departamental se les había dicho que se estaba a la espera del traslado de las familias para la construcción de sedes educativas en el nuevo territorio, pero pese a que se ya se trasladaron no han recibido ninguna información para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes de la comunidad, como tampoco han recibido apoyo para efectuar el traslado de su escuela.

Por lo anterior, las pretensiones de la solicitud de amparo en cuanto a la materialización del derecho a la etnoeducación vinculan al Ministerio de Educación, a la Secretaría de Educación del Meta y a la Alcaldía de Mapiripán, para que (i) se inicien acciones para la dotación de la infraestructura adecuada y el material educativo necesarios para el desarrollo académico de niñas, niños y adolescentes Jiw en el resguardo Naexal Lajt; (ii) se priorice la disposición de alimentación escolar garantizando los servicios de refrigerio y almuerzo durante el año lectivo; y, (iii) se apruebe y dé apertura a la post-primaria para la sede educativa Baxumek II del municipio de Mapiripán.

Frente a la reclamación constitucional, la Secretaría departamental de Educación del Meta mencionó distintas gestiones adelantadas para ejecutar el programa de alimentación escolar -PAE- en otros municipios, pero respecto de la institución Jorge Eliécer Gaitán sede Las Zaragozas de Mapiripán -que es la misma sede Baxumek II, según acreditó la propia secretaria^[224]- indicó que debe ser la Alcaldía la que asuma dicho programa con sus propios recursos. En relación con la infraestructura, adujo que no existía un predio legalizado para poder construir y que la comunidad Jiw no cuenta con un asentamiento fijo, no obstante lo cual para 2019 se encontraban inscritos estudiantes tanto de preescolar como de primaria en la sede Baxumek II, y que en reunión realizada el 12 de diciembre de 2018 se socializaron los diseños de la institución educativa, ante lo cual la comunidad solicitó que se efectuara la construcción en material concreto.

Más tarde, en el trámite surtido en revisión, la misma Secretaría de Educación aludió a algunas acciones en beneficio de los indígenas del departamento y, puntualmente en relación con la comunidad Jiw ubicada en el nuevo territorio, afirmó que había oficiado a la Agencia para la Infraestructura del Meta con el fin de viabilizar la construcción de varias aulas. Además, indicó que el 22 de diciembre de 2018 y el 1º de abril de 2019 se realizaron reuniones en que se socializaron con la comunidad diseños para la escuela, afirmando que en la primera de dichas sesiones se quedó a la espera de la escogencia del material para la construcción por parte de la comunidad, y que en la segunda la comunidad expresó que prefería material industrializado como ladrillo, cemento, hierro y varilla, en lugar de la propuesta de usar “materiales de la región” -madera principalmente-. Manifestó que con base en la elección de materiales hecha por la comunidad realizó el diseño del aula tipo para la construcción de las trece aulas requeridas para los tres predios Pácora, La Conquista y La Rebelde, así como el cálculo de materiales y cantidades necesarios para la construcción de las trece aulas, *“las cuales serán remitidas con el proyecto arquitectónico a la alcaldía del municipio de Mapiripán.”* Por último, añadió que el 25 de mayo de 2019 había realizado la entrega de 105 kits escolares donados por entes privados en la sede Baxumek II.

La Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento, por su parte, al abordar el tema de derecho a la educación reiteró lo expuesto por la Secretaría de Educación en relación con el oficio remitido a la Agencia de Infraestructura del Meta para la construcción de aulas de clase, y con la entrega de kits escolares donados por entidades privadas a estudiantes Jiw en la sede Baxumek II en el municipio de Mapiripán.

En el escrito dirigido a la Corte, del 16 de septiembre de 2019, las autoridades del resguardo Naexal Lajt expusieron que, en la asamblea general de la comunidad, en la mesa de trabajo sobre el tema de educación se identificaron en este ámbito las siguientes necesidades:

- “1) *Formar y capacitar a los docentes bilingües indígenas para profesionalizarse y para mejorar la calidad de la enseñanza.*
- 2) *Solicitamos a la Secretaría de Educación departamental en nombramiento de planta propiedad como etnoeducadores de acuerdo al decreto 804 de la ley 115/1992 con sus respectivos artículos, también de acuerdo a la Constitución política de Colombia y el convenio 196 de la OIT.*
- 3) *Solicitamos que nos sean construido un polideportivo en nuestro resguardo para la recreación y deporte.*

- 4) Solicitamos restaurante escolar, con sus respectivas dotaciones.
- 5) Reiteramos las solicitudes de construcción de la aula postprimaria.
- 6) Solicitamos la construcción de escuelas de 8 aulas que reúne 5 comunidades y otros 3 fuera de esas 5.
- 7) Solicitamos vía de comunicación como sala de sistemas.
- 8) Dotación de uniformes para los estudiantes.
- 9) Solicitamos herramientas para adelantar programas agropecuarios en las escuelas.
- 10) Solicitamos la biblioteca para la investigación.
- 11) Solicitamos el convenio para la universidad para nuestros jóvenes que terminan grado 11.
- 12) Baños sanitarios para cada escuela.”

Posteriormente, en el informe de necesidades de la comunidad que coadyuvó el Consejo Noruego para Refugiados y que se allegó en sede de revisión, sobre el derecho a la etnoeducación se señaló:

“[E]l 81,81% de la población muestra, resalta como no satisfech[o], identificando aspectos como la ausencia de maestros, la no tenencia de estructuras físicas adecuadas para la enseñanza en los espacios construidos por cada sector, no dotación de materiales e implementos para la enseñanza (tableros en mal estado, no poseer marcadores, elementos didácticos, libros, entre otros), los estudiantes no cuentan con útiles escolares, los escritorios y sillas se encuentran en precarias condiciones en la mayoría de los casos, creando así un orden de situaciones que impiden la transferencia y prolongación de la identidad cultural. // En la actualidad un integrante de cada sector de la comunidad es quien imparte educación a los niños, en espacios que fueron construidos por la misma comunidad, los cuales constan de columnas y vigas de madera, techo de zinc o paja, algunos cubiertos con tablas y la mayoría expuestos al ambiente.”

El Ministerio de Educación Nacional, pese a haber sido vinculado al proceso desde el trámite instruido en instancia^[225], guardó silencio, al paso que la Alcaldía de Mapiripán, aunque intervino en la actuación, no hizo pronunciamiento alguno sobre el tema de educación.

Por su parte, respecto al derecho a la etnoeducación, el gobernador del resguardo Naexal Lajt afirmó ante la Corte que persisten *“factores que no permiten la garantía del mismo ante la no tenencia de espacios físicos adecuados y dotados con los elementos y materiales necesarios para el desarrollo de los procesos formadores, donde los mismo integrantes de la comunidad fueron quienes construyeron con sus propios medios los espacios (constan de columnas y vigas de madera, techo de zinc o paja, algunos cubiertos con tablas y la mayoría expuestos al ambiente) donde actualmente los niños, niñas y adolescentes del resguardo indígena reciben clases”*, por lo que resaltó que son necesarias aulas que cumplan con los parámetros de un espacio de formación, así como implementos que permitan *“seguir fortaleciendo las dinámicas propias de la comunidad.”*

Para este Tribunal, las necesidades insatisfechas de la comunidad Jiw que impiden el goce efectivo del derecho a la etnoeducación son un hecho inocultable. En efecto, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 determinó que uno de los aspectos problemáticos específicos que afronta el pueblo indígena Jiw y que contribuye a una pérdida acelerada de su cultura se vincula con las carencias en el campo de la etnoeducación, respecto lo cual anotó en el Auto 173 de 2012:

“Los Jiw presentan bajos niveles de escolaridad y altos índices de deserción entre los menores, pues un porcentaje muy bajo de personas de esta etnia cuentan con estudios completos de educación básica primaria.

Asimismo, hay una débil infraestructura para el desarrollo del proceso educativo e inexistencia de un proyecto etno-educativo propio que se articule con las expectativas de la comunidad; los materiales están desactualizados y son escasos; y, por otra parte, los etno-educadores no pertenecen a la etnia Jiw y, los que hay, se encuentran amenazados por grupos al margen de la ley.”^[226]

A partir de esa constatación, la Sala Especial de Seguimiento dispuso en su momento diferentes órdenes que involucraban al Ministerio de Educación y a la secretarías departamentales y municipales de educación de las entidades territoriales donde hace presencia el pueblo Jiw, incluidas allí, desde luego, la del departamento del Meta y la del municipio de Mapiripán, a fin de que adoptaran medidas encaminadas a garantizar el derecho a la etnoeducación que demandaban con urgencia estos grupos indígenas.

Así, en aquella oportunidad la Corte ordenó que, en conjunto y articulación con el Ministerio de Educación, el gobierno departamental y el municipal prestaran asesoría y asistencia técnica, así como apoyo financiero necesario para la formulación de un proyecto etnoeducativo para el pueblo Jiw. Para ello, las secretarías departamental y municipal de educación debían atender de manera prioritaria y diferenciada a la comunidad indígena de acuerdo con la Constitución, las normas legales vigentes y la jurisprudencia de esta Corporación sobre el tema; debían iniciar la formulación del proyecto etnoeducativo en un plazo no mayor a un mes contado a partir de la notificación de aquella providencia; debían proceder a la construcción participativa del proyecto etnoeducativo dentro de un plazo máximo de un año; y, a partir del mismo, se debía ajustar la práctica pedagógica, organizar la prestación del servicio e iniciar un proceso de formación docente de etnoeducadores privilegiando el conocimiento de la lengua y la cultura sobre otros requisitos, para asegurar una educación pertinente y de calidad con miembros pertenecientes a la comunidad Jiw.

Asimismo, la Corte dispuso que a través del referido proyecto etnoeducativo se debía proveer de la infraestructura adecuada y los elementos necesarios para prestar de manera apropiada el servicio de educación, y que se debía abrir un espacio para el diálogo intercultural propicio para la sensibilización de la sociedad mayoritaria frente a la crisis humanitaria de los pueblos indígenas y a la importancia del patrimonio inmaterial de los mismos. Adicionalmente, se ordenó al Ministerio de Educación la elaboración de un censo de docentes disponibles en la comunidad Jiw, determinando las condiciones de seguridad para ellos y la posibilidad de vincularlos a los proyectos etnoeducativos allí dispuestos, así como informar a qué centros educativos tiene acceso la comunidad Jiw en distintos municipios del Meta, incluido Mapiripán^[227].

Pues bien: vista la postura adoptada en el marco de esta acción de tutela por las entidades involucradas en la garantía del derecho a la etnoeducación de la comunidad indígena en cuyo favor se promueve la tutela, la Sala Plena encuentra que persisten falencias en términos de satisfacción y disfrute del derecho por parte de sus titulares, y que la situación denunciada por el actor -corroborada por esta Corte desde el año 2012- deja al descubierto un déficit en la respuesta de las autoridades competentes.

En primer lugar, las accionadas nada mencionaron acerca de las acciones desplegadas para formular e implementar el proyecto etnoducativo ordenado por esta Corporación en el Auto 173 de 2012, el cual justamente debía comprender aspectos que ahora son objeto de reclamación en esta acción de tutela: infraestructura, dotación de material educativo, ajuste de los programas curriculares y puesta en funcionamiento del servicio bajo condiciones de pertinencia y calidad.

La Secretaría de Educación del Meta arguyó que no se ha construido infraestructura educativa para la comunidad Jiw debido a que no existe un predio legalizado para poder construir y a que la comunidad no cuenta con un asentamiento fijo. No obstante, para el momento en que se emitió la contestación a la acción de tutela (6 de marzo de 2019) ya la Agencia Nacional de Tierras había aprobado la constitución del resguardo Naexal Lajt (desde el 25 de octubre de 2018), con tres predios: La Conquista, La Rebelde y Pácora, que es precisamente el territorio donde finalmente se reubicaron las familias Jiw. De acuerdo con el informe rendido por la ANT, los trámites administrativos ulteriores relacionados con el resguardo constituido se agotaron en los meses subsiguientes, de modo que en la actualidad el argumento de la Secretaría de Educación departamental decae y en manera alguna la falta de certidumbre acerca del sitio de reubicación de la comunidad indígena se puede esgrimir para justificar la falta de acción institucional.

Por otro lado, de las reuniones sostenidas con la comunidad, según la documentación aportada por la referida autoridad departamental^[228], no consta ningún compromiso concreto en materia de educación por parte de las entidades territoriales concernidas, pues en realidad en las distintas jornadas realizadas sólo se han hecho “socializaciones” con la comunidad de unos diseños para la sede educativa en el nuevo territorio, sin que se haya acreditado ningún avance en términos de ejecución. En este punto, se observa que entre diciembre de 2018 y abril de 2019 la Secretaría departamental de Educación insistió en el supuesto dilema de la comunidad sobre la elección de materiales para la construcción de la escuela, pese a que la comunidad desde un comienzo expresó su preferencia por material concreto^[229] y rechazó la propuesta de construir la escuela con lo que la citada Secretaría denominó “materiales suministrados por la naturaleza”. Por demás, para la Corte es obvio que los materiales de construcción de la escuela deben ser óptimos para garantizar la seguridad de las personas que concurren a la sede educativa y brindar un entorno apto para el aprendizaje, sobre todo cuando se trata principalmente de menores de edad que no pueden ser puestos en peligro.

Al margen de la cuestión de los materiales para la construcción de la escuela, la labor de la Secretaría departamental de Educación del Meta ha consistido, supuestamente, en formular el diseño del aula tipo y estimar los costos y cantidades de los materiales requeridos para la construcción de las 13 aulas requeridas por la comunidad, pero ni siquiera demostró haber cumplido con ello, en tanto solamente indicó que tal información “será remitida” a la Alcaldía de Mapiripán sin aportar prueba alguna sobre el particular. En adición a ello, la Secretaría departamental de Educación tampoco demostró gestión alguna encaminada a impulsar o hacer seguimiento al oficio que, según su dicho, remitió a la Agencia para la Infraestructura del Meta para la construcción de las aulas de clase en el nuevo territorio, oficio del cual valga anotar que tampoco obra prueba.

En todo caso, más allá de la notoria insuficiencia e ineficacia de esas supuestas gestiones, es menester enfatizar, en este punto, que la Secretaría de Educación del Meta no puede limitarse a trasladar las responsabilidades y, en particular, aquellas que implican erogaciones, a otros entes o autoridades, toda vez que por mandato legal le corresponde, entre otras funciones, prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios^[230] y, en especial, tratándose de municipios no certificados como Mapiripán^[231], es su deber dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad^[232], así como participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación^[233], de modo que la contribución con recursos para la viabilización de la construcción del centro educativo en el resguardo Naexal Lajt es una obligación de la cual no puede desprenderse el gobierno departamental.

En lo que atañe al aprovisionamiento del material educativo e insumos necesarios para el desarrollo académico de las niñas, niños y adolescentes Jiw del nuevo territorio, se encuentra que la única acción mencionada por la Secretaría departamental de Educación fue la de entregar 105 kits escolares en la sede Baxumek II, los cuales ni siquiera provinieron de un esfuerzo de inversión de las autoridades públicas competentes, sino que fueron donados por entes privados. Para la Corte esto resulta inaceptable, puesto que la responsabilidad del Estado en la garantía del derecho fundamental a la etnoeducación no puede ser excusada, independientemente de aquellos loables gestos de solidaridad que surjan de la iniciativa de particulares.

Sobre el componente de alimentación escolar para las y los estudiantes Jiw, la Secretaría departamental de Educación se limitó a señalar que en el municipio de Mapiripán ello le corresponde a la Alcaldía y que, en tal sentido, mediante circular del 27 de agosto de 2018 se invitó al alcalde a suscribir una carta de compromiso para articular el programa de alimentación escolar -PAE- de la vigencia 2019^[234]. Sin embargo, sólo se allegó copia de una carta firmada mucho antes, el 12 de diciembre de 2017, en la cual el entonces alcalde había manifestado su intención para ejecutar el PAE en la vigencia 2018 con recursos del municipio, conforme a lo cual se presupuestaba atender a 247 beneficiarios en la sede Baxumek II en la modalidad almuerzo durante 62 días con un valor por ración de \$4.500 y una inversión total de \$68'913.000^[235]. La Sala desconoce la forma como está operando en el presente el PAE con las familias Jiw del nuevo territorio, pues no se aportaron más pruebas sobre el particular y, como ya se indicó, la Alcaldía de Mapiripán no se pronunció al respecto. Sin embargo, sí llaman la atención dos aspectos: primero, que el PAE en la modalidad de almuerzo estuviera previsto sólo para 62 días del año lectivo; y, segundo, que en esa comunicación del año 2017 se hace referencia a 247 estudiantes en la sede educativa Baxumek II, y según certificación del Sistema de Matrícula Integrado -SIMAT- del 4 de febrero de 2019 se habla de 184 estudiantes entre preescolar (19) y primaria (165)^[236], mientras que más recientemente en reporte del mismo sistema con corte al 26 de septiembre de 2019 se registran 111 estudiantes entre preescolar (10) y primaria (101)^[237], lo cual revela un descenso significativo en el número de estudiantes y podría ser una alarma de deserción escolar entre los menores indígenas del pueblo Jiw.

Respecto de las acciones para viabilizar la habilitación y puesta en funcionamiento de la post-primaria para la sede Baxumek II, que permitiría proseguir con sus estudios a las niñas y niños indígenas tras culminar el quinto grado de la educación básica, ni siquiera se observa mención alguna por parte de las accionadas, lo que desconoce el derecho de los más jóvenes integrantes de ese grupo étnico a adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional, como lo prevé el Convenio 169 de la OIT.

A juicio de esta Sala, las anteriores constataciones ponen de presente un desconocimiento del derecho a la etnoeducación de que son titulares las niñas, niños y adolescentes de la comunidad Jiw de Mapiripán del resguardo Naexal Lajt en todas sus dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, lo cual se suma a las otras vulneraciones iusfundamentales a que se ha visto sometido este colectivo y que amenazan su supervivencia. En línea con lo sostenido por el Consejo Noruego para Refugiados en su *amicus curiae*, esta Corte subraya la importancia de la efectividad del derecho a la etnoeducación *en la reconstrucción del tejido étnico cultural perdido con ocasión del desplazamiento forzado*.

Por lo tanto, es necesario y urgente que las autoridades realicen acciones concretas y destinen recursos para la materialización del derecho a la etnoeducación de esta comunidad indígena, habida cuenta de que, según lo demuestra el caudal probatorio, después de cerca de una década desde que se profirió el Auto 173 de 2012, sigue existiendo una parálisis de las entidades responsables que impide avanzar hacia la efectividad del derecho, sin que exista excusa que justifique la elusión de las obligaciones que les impone el ordenamiento jurídico, en especial de aquellas derivadas de los artículos 1, 7, 44, 67 y 366 de la Constitución Política, así como los instrumentos internacionales de derechos humanos anteriormente citados.

Por las anteriores razones, la Corte considera que el Ministerio de Educación Nacional, la Secretaría de Educación del departamento del Meta y la Alcaldía de Mapiripán son directamente responsables de la satisfacción del derecho a la etnoeducación de las niñas, niños y adolescentes Jiw, teniendo en cuenta las competencias que, en desarrollo de los mandatos superiores, les corresponden por virtud de las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001.

En tal sentido, la Sala Plena tutelaré el derecho a la etnoeducación, sin obviar la congruencia que debe existir en el monitoreo sobre la gestión institucional frente a las medidas estructurales que ya se han dispuesto para la garantía de este derecho, en particular, el proyecto etnoeducativo establecido en el Auto 173 de 2012 que, según se vio, comprende diferentes facetas que coinciden con las pretensiones formuladas en la acción de tutela que ocupa ahora la atención de la Corte (v.gr. acceso a un plantel educativo con aulas adecuadas y seguras en el nuevo territorio, entrega de insumos escolares, dotación del material educativo y pedagógico compatible con su lengua propia, sus valores, tradiciones y dinámicas de aprendizaje y capacitación del personal docente, así como la adopción de medidas para brindarles a las niñas, niños y adolescentes Jiw la oportunidad de continuar con su proceso formativo una vez culminada la básica primaria; ello, sin dejar de lado, por supuesto, la articulación institucional para garantizar el componente de alimentación escolar -PAE- que contribuye a la permanencia en el sistema educativo, al bienestar de los menores y a su desarrollo integral).

Por lo tanto, dado que la necesidad de salvaguardar el derecho a la etnoeducación de la población más joven de la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt subsiste mientras se llevan a cabo todas y cada una de las etapas de formulación, implementación y ejecución del proyecto etnoeducativo dispuesto por la Sala Especial de Seguimiento hasta su consumación, y bajo el entendido de que este derecho está vinculado inescindiblemente a la subsistencia del pueblo étnico y su cultura, en concordancia con el principio de complementariedad la Sala Plena dispondrá medidas urgentes de protección que se articulan con aquellas dispuestas para la superación del estado de cosas inconstitucional, con miras a que, en concertación con las autoridades indígenas, se realicen de forma inmediata acciones concretas por parte de las entidades concernidas.

Así, se ordenará a la Secretaría de Educación del departamento del Meta y la Alcaldía de Mapiripán que, con el acompañamiento del Personero Municipal^[238], realicen una visita al resguardo indígena con el fin de (i) identificar a las niñas, niños y adolescentes en edad escolar que pertenecen a la comunidad; (ii) verificar cuántos de ellos se encuentran efectivamente vinculados a procesos formativos y recibiendo clases, tanto en sistema educativo tradicional como en las aulas improvisadas por la comunidad en su propio territorio, y cuántos no; y, (iii) efectuar una inspección técnica de las áreas y las instalaciones correspondientes a las aulas improvisadas en cuestión, para determinar aspectos como sus niveles de estabilidad, seguridad para sus ocupantes, iluminación, salubridad, ventilación, exposición al ruido, extensión y distribución del espacio por persona, entre otros factores de habitabilidad.

A partir de la información recaudada en la visita al resguardo, la Secretaría de Educación del departamento del Meta y la Alcaldía de Mapiripán procederán a elaborar un diagnóstico que será socializado con las autoridades indígenas, con el fin de adoptar de forma conjunta y participativa una estrategia a través de la cual, en el corto plazo -no más de un mes luego de socializado el diagnóstico-, se aseguren soluciones al menos en los siguientes aspectos prioritarios: (i) vinculación a la educación de todas las niñas, niños y adolescentes en edad escolar; (ii) verificación periódica de las necesidades de material educativo y útiles escolares, e implementación de un plan para su aprovisionamiento; (iii) seguimiento a la continuidad en los procesos formativos y medidas de apoyo para prevenir la deserción escolar; y (iv) condiciones de seguridad de las instalaciones educativas y adecuación de un entorno apto para el aprendizaje -para esto último podrán considerarse alternativas como el mejoramiento y/o reforzamiento de las aulas en el nuevo territorio, o el acondicionamiento y/o adaptación temporal de otros espacios al alcance de las niñas, niños y adolescentes Jiw donde puedan recibir clases-.

Finalmente, cabe reiterar que los presuntos obstáculos que suponía la falta de titulación de un predio ya han desaparecido por virtud de la constitución del resguardo y la adjudicación de los predios Pácora, La Conquista y La Rebelde para la reubicación de esta comunidad. Por lo tanto, las autoridades concernidas ya no podrán escudarse en este pretexto para no avanzar con acciones concretas en la satisfacción del derecho a la etnoeducación de la comunidad Jiw de Mapiripán.

6.2.5. Derecho a la atención y reparación para las víctimas del conflicto

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha reconocido de manera reiterada que los Estados tienen la obligación de proteger a las comunidades indígenas que se encuentran en sus territorios, más aún en contextos de conflicto armado en los que estos pueblos pueden resultar afectados desproporcionalmente por sus condiciones de vulnerabilidad y ante las disputas de las partes enfrentadas en los lugares donde habitan y desarrollan sus modos de vida.

Así, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas^[239] reconoce “*que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses*”. Por ello, la citada Declaración plantea que existe una “*urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas*”, en particular, su libre autodeterminación -previamente abordada en esta sentencia- y su “*derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y a no ser sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia*”.

Estas garantías involucran, como contrapartida, un deber del Estado de reparar a las comunidades indígenas por “*todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos*”, “*que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos*”, “*toda forma de traslado forzado*”, entre otros actos en contra de los derechos de que son titulares estos pueblos.

Los señalados compromisos de protección y de reparación hacia los grupos étnicamente diferenciados también encuentran sustento en el Convenio 169 de la OIT^[240], la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial^[241], la Declaración de las Naciones Unidas sobre Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas^[242], entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Frente al deber estatal de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cobra una importancia capital la Convención Americana sobre Derechos Humanos^[243], toda vez que a partir de su artículo 63.1 se configuran las obligaciones del Estado de garantizar el goce del derecho conculcado, reparar adecuadamente las consecuencias derivadas del daño infligido y reconocer una justa compensación por la lesión ocasionada cuando se verifique la responsabilidad por la afectación.

Los referidos instrumentos, que integran el bloque de constitucionalidad y conforman un marco interpretativo amplio sobre los derechos a que se alude, se conjugan con un plexo de preceptos que a nivel interno consagran precisos deberes en cabeza del Estado colombiano, como el de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades- previsto en el artículo 2 de la Constitución-, así como el de salvaguardar la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana -contemplado en el artículo 7 de la Carta-, los cuales a su vez se enlazan con los derechos constitucionales de las víctimas del conflicto armado a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, a la luz de los artículos superiores 1, 2, 29, 229, 66 transitorio adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2012 y 1 transitorio adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2017, entre otros.

En el plano legal, el Congreso de la República en la Ley 1448 de 2011^[244] prescribió, dentro de un marco de justicia transicional orientado al reconocimiento y dignificación de las víctimas, un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas para hacer efectivos los derechos de aquellas personas que individual o colectivamente hubiesen sufrido un daño en sus derechos humanos con ocasión del conflicto armado interno en Colombia. En ese sentido, en dicha legislación se regula lo relativo a ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas y se ofrecen herramientas para que estas reivindiquen su dignidad y asuman su plena ciudadanía. Asimismo, se prevé allí que las medidas para los pueblos étnicamente diferenciados como indígenas y comunidades afrocolombianas deben ser consultadas previamente a fin de respetar sus usos, costumbres y sus derechos colectivos, por lo que se otorgó facultades al Presidente de la República para regular estas medidas con un enfoque diferencial para estas comunidades.

Como consecuencia de ello, y resultado de reconocer que el conflicto armado ha impactado de manera desproporcionada a muchas comunidades indígenas, se expidió el Decreto Ley 4633 de 2011^[245], que fija el marco legal e institucional de la política pública para atender, proteger y reparar integralmente a estos pueblos como víctimas de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Por ello, al tenor del artículo 1, se adoptan medidas a efectos de garantizar atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos que sean acordes “*con los valores culturales de cada pueblo y garantizarán el derecho a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, a sus sistemas jurídicos propios, a la igualdad material y a la pervivencia física y cultural, de conformidad con la dignidad humana, el principio constitucional del pluralismo étnico y cultural y el respeto de la diferencia*”.

El artículo 5 de esta normatividad establece que la reparación integral para las comunidades “*se entenderá como el restablecimiento del equilibrio y la armonía interna en sus dimensiones materiales e inmateriales*”, por lo que se requieren medidas “*destinadas al fortalecimiento de su autodeterminación, de sus instituciones, el restablecimiento de sus derechos territoriales, la garantía de su goce efectivo y la implementación de mecanismos de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición*”.

Cabe anotar que el decreto hace eco de la cosmovisión de los grupos indígenas y, en ese sentido, señala que el territorio también es considerado como víctima, en virtud del lazo especial y colectivo que existe entre éste y la comunidad, por lo que “*sufre un daño cuando es violado o profanado por el conflicto armado*”, así como cuando se vulnera “*el equilibrio, la armonía, la salud y la soberanía alimentaria de los pueblos indígenas*”^[246]. Bajo ese enfoque, se reconoce el derecho fundamental al territorio de las comunidades y el deber estatal de reparar integralmente esta garantía mediante “*el reconocimiento, la protección y la restitución de los derechos territoriales*”, así como la “*devolución y retorno de los sujetos colectivos e individuales afectados*”^[247].

También se establece que todas las medidas conducentes a la reparación integral y el restablecimiento del equilibrio y armonía de las comunidades “siempre tendrán en cuenta la dimensión colectiva de las violaciones a los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los pueblos indígenas y sus integrantes”^[248], y que en relación con la implementación de esas medidas los pueblos “participarán real y efectivamente en las decisiones que les afecten y obtendrán la tutela efectiva del goce de sus derechos”^[249]. Asimismo, el decreto dispone que las medidas se encaminarán a fortalecer su autonomía, eliminar sus condiciones de vulnerabilidad y superar los fenómenos estructurales de discriminación de que han sido sujetos^[250].

Ahora bien: aunque se trate de mecanismos que se combinan y complementan para asegurar la efectividad de los derechos de las víctimas con un enfoque diferencial, es preciso discernir que la ayuda humanitaria, la provisión de servicios públicos que debe brindar el Estado y otros componentes de asistencia, que están abarcados en el título IV de la ley, no son susceptibles de considerarse como una forma de reparación^[251], resultando entonces que asistencia humanitaria y reparación corresponden a nociones y medidas diferenciables.

Por un lado, la referida normatividad señala que la ayuda humanitaria “tiene el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de las víctimas indígenas de acuerdo con las especificidades culturales de cada pueblo indígena, en materia de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.”^[252] En este escenario es oportuno resaltar que la normatividad en cuestión se ocupa ampliamente de lo relativo a la atención y asistencia humanitaria las víctimas del desplazamiento forzado, donde se encuentran comprendidas las personas o comunidades indígenas que se han visto forzadas a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su territorio de origen o desplazándose al interior del mismo, debido a que su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas por razón del conflicto armado^[253] -como en efecto ha sucedido con el pueblo Jiw a que se refiere el presente proceso-. Al tiempo, se establece que “los entes territoriales, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de las competencias asignadas por ley, deben garantizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas indígenas de desplazamiento forzado, a través de la implementación de parámetros de atención de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad, producto de la afectación del hecho victimizante, las circunstancias de tiempo, modo y lugar del mismo, y que sea flexible y adecuada a las características culturales y a las necesidades propias de los pueblos y comunidades indígenas.”^[254] Así, la ayuda humanitaria se subdivide en tres fases dependiendo de la etapa en que se encuentren las víctimas indígenas de desplazamiento, a saber: *atención inmediata* -cuando recién manifiestan haber sido desplazadas y se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada-^[255]; *atención de emergencia* -cuando se expide el acto administrativo que incluye a las personas u hogares indígenas en situación de desplazamiento en el Registro Único de Víctimas (RUV)-^[256]; y, *atención de transición* -cuando las víctimas indígenas de desplazamiento incluidas en el RUV aún no cuentan con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación no presenta las características de gravedad y urgencia-^[257].

Por otro lado, las diversas modalidades de reparación para víctimas del conflicto están previstas en el título V de la ley, y comprenden la indemnización -tanto en su dimensión individual como colectiva-^[258], la rehabilitación -física, psicológica, social y cultural^[259], el acompañamiento jurídico^[260] y las medidas de satisfacción para restablecer las condiciones culturales, sociales, económicas y territoriales^[261]. Cabe destacar, en punto del derecho a la reparación, que según la ley estos grupos étnicos “tendrán acceso prioritario y diferencial a las indemnizaciones administrativas individuales”^[262]. Posteriormente se prevén ciertas formas específicas de reparación según el tipo de la violación^[263], como en los eventos en que el hecho victimizante lesiona los derechos a la integridad cultural, a la vida y a la integridad física, a la existencia como pueblos por daños asociados con la degradación ambiental y uso indebido de los recursos naturales, a la autonomía e integridad política y organizativa, y a las víctimas de minas antipersonas y municiones sin explotar.

Igualmente, el decreto incluye mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición, mediante estrategias de memoria histórica, participación en procesos judiciales, prevención y sanción a los culpables, protección reforzada de autoridades indígenas, fortalecimiento cultural, entre otras.

A su vez, esta Corporación ha enfatizado en la importancia de aplicar un enfoque diferencial al implementarse medidas en relación con las víctimas del conflicto pertenecientes a comunidades indígenas, como una concreción del principio de igualdad, toda vez que a partir de ello se propicia que se “brinde una protección diferenciada basada en dichas situaciones específicas de vulnerabilidad, que en el caso de las comunidades étnicas, como lo son las comunidades indígenas, afro, negras, palanqueras, raizales y Rom, se remontan a asimetrías históricas”^[264].

De ahí que el Estado deba atender de manera prioritaria a estas poblaciones, garantizándoles una protección real y efectiva, que dé respuesta oportuna y eficaz a sus necesidades específicas y que asegure las condiciones para el ejercicio pleno de sus derechos y la reivindicación de su dignidad tras el daño que han sufrido por causa de la violencia:

“Las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales, que den aplicabilidad a las medidas de reparación, ayuda y asistencia para las víctimas del conflicto armado interno, deben estar en correspondencia con el principio de enfoque diferencial étnico, en el caso que se encuentren frente a miembros de comunidades o pueblos indígenas. Este principio, fundado en la justicia y en la desigualdad para desiguales, responde a una reivindicación constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, y propende por respetar ciertos usos y costumbres, jurisdicción, cultura y autonomía”^[265].

En el caso que ahora analiza la Sala Plena es un hecho incontrovertible que la comunidad Jiw ha sido víctima del conflicto armado interno en Colombia, tanto en un sentido individual como colectivo, debido al desplazamiento forzado de cientos de familias indígenas, ocupaciones de sus territorios ancestrales, homicidios, reclutamiento de menores, entre muchos otros hechos victimizantes y sucesivas violaciones de sus derechos humanos, como se ha anotado en precedencia. Sin duda, esta ha sido la raíz y la causa inicial de la vulnerabilidad en la que se encuentran actualmente, pues fueron obligados por la violencia a abandonar sus territorios, privados de sus modos de vida y se vieron constreñidos a habitar

en áreas cercanas a los cascos urbanos y a establecer asentamientos en situación de precariedad, como ocurrió en Las Zaragozas. Así, ante la presencia de grupos armados y la incapacidad del Estado para garantizar su retorno seguro, han tenido que vivir en zonas en las cuales no cuentan con las condiciones necesarias para su subsistencia digna.

En la demanda de tutela, el accionante refiere que la situación de crisis humanitaria que enfrentan las familias Jiw las ha llevado a depender de la ayuda humanitaria proporcionada por la UARIV y que, además, se han presentado inconvenientes con su entrega oportuna y su idoneidad en relación con la dieta tradicional que tenía la comunidad y los alimentos que son entregados por la mencionada Unidad. Aunado a ello, el promotor de la acción sostiene que en el proceso de reubicación definitiva ha sido deficiente la actuación de las autoridades en materia de restitución de derechos y reparación integral, y que se requieren recursos y acciones concretas en varios componentes para mitigar la crisis humanitaria que están atravesando en razón a los hechos acaecidos en el marco conflicto social y armado.

Como consecuencia de lo anterior, se solicita a la UARIV, a la Gobernación del Meta y a la Alcaldía de Mapiripán “*entregar las ayudas dignas*” requeridas por las familias indígenas Jiw que se reubicaron en el territorio que hoy corresponde al resguardo Naexal Lajt, así como “*cumplir con los procesos de reparación individual*” de aquellas familias y sus integrantes.

Durante el traslado de la acción de tutela, la UARIV contestó que ha garantizado la entrega de una dieta tradicional a 308 mujeres gestantes y niños en el departamento del Guaviare. También señaló que entre junio y noviembre de 2018 entregó kits alimentarios y de aseo personal a 433 familias Jiw y giros de ayuda humanitaria en dinero a 22 hogares Jiw. Frente a las medidas de reparación individual, aseguró que los interesados debían adelantar el procedimiento previsto en la Resolución 1958 de 2018 para su reclamación e indicó que, si bien el accionante refiere que son 999 indígenas, en sus censos hay 936, de los cuales 208 no tienen información, 3 se encuentran en estado de valoración, 8 no incluidos en RUV y 717 incluidos en dicho registro. De estas últimas personas que se encuentran incluidas, en 3 casos la indemnización fue cobrada, en 4 casos la solicitud se encuentra documentada, en 2 en encargo fiduciario y 708 sin documentación, por lo cual –aseguró– se llevaría a cabo una jornada de documentación en febrero y marzo de 2019.

A su turno, la Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta manifestó que dicha dependencia ha venido dando cumplimiento al Auto 173 de 2012 haciendo seguimiento a su problemática y realizando varios comités de justicia transicional. Agregó que, si bien la entrega de ayudas humanitarias es responsabilidad de la UARIV, el 12 de diciembre de 2018, en labor humanitaria de los servidores y contratistas de dicha secretaría, se entregaron 37 kits de hábitat familiar compuestos por juego de cama, cobija, colchoneta en espuma, toldillo y almohada, y kits diferenciales para menor de tres años con tarro de leche iniciación, papilla de cereales, paquete de pañales y tetero. Más tarde, en sede de revisión, esta misma secretaría departamental, al abordar el componente que denominó “ayuda humanitaria y coordinación institucional” expresó que “*ha querido como medida de reparación*” la construcción de un recetario y una muestra gastronómica de los pueblos indígenas del Meta, recuperar la memoria del patrimonio cultural de la comunidad Jiw y estrategias para fortalecer su cultura y gobierno propio con la dotación de la guardia indígena del resguardo Caño La Sal del municipio de Puerto Concordia.

La Alcaldía de Mapiripán, por su parte, señaló que, si bien algunas familias Jiw se habían trasladado desde diciembre de 2017 a los predios Pácora, La Rebelde y La Conquista, esto se hizo sin acompañamiento institucional y sin un plan de reubicación para garantizar los derechos de esta comunidad. También indicó que en junio de 2018, en el marco del comité territorial de justicia transicional, se comprometió a realizar jornadas para adelantar un plan de retornos y reubicaciones a fin de adelantar el diagnóstico de las necesidades de la comunidad.

El ICBF Regional Meta manifestó que desde 2017 y a lo largo de 2018 se ejecutaron diferentes programas con enfoque diferencial en favor de la población Jiw de Las Zaragozas del municipio de Mapiripán, y documentó la implementación de varias estrategias orientadas a la adecuada nutrición, la salud, el bienestar, la promoción de sus derechos y el fortalecimiento de su cultura.

En sede de revisión, dentro del informe de necesidades de la comunidad Jiw que se elaboró con apoyo del Consejo Noruego para Refugiados, sobre los aspectos de acceso a la ayuda humanitaria y a la reparación administrativa se indicó:

“El 81,81% de la población muestra, manifiesta el no haber recibido ayuda humanitaria de manera reciente a fecha de la aplicación de la ficha técnica, mientras un 9,09% indica haber recibido ayuda humanitaria en especie en los últimos meses, contrariando lo ordenado en el punto segundo del resuelve del Auto 173 de 2012 emitido por la Corte Constitucional, tendiente a asegurar la atención humanitaria con un carácter continuo y congruente con la crisis humanitaria que persiste en la comunidad. // De igual manera, más que procurar asignar un beneficio de manera periódica con el fin de suplir una necesidad continua, la comunidad indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt requiere que se le garantice el disfrute de forma segura de los propios medios de subsistencia y desarrollo, permitiendo alcanzar una soberanía alimentaria que dé lugar a la perpetuación de la cultura y la autosuficiencia que les caracterizó previo al desplazamiento forzado al que fueron sometidos.”

La indemnización administrativa individual como derecho complementario a la reparación colectiva de las comunidades indígenas, tendiente a compensar el daño ocasionado a las víctimas en razón de los delitos perpetrados con ocasiones al conflicto armado, es una situación casi nula en la comunidad indígena Jiw, donde las cifras de un 96,96% reflejan la generalidad de lo que están viviendo las personas en el acceso a este beneficio, más aun si tenemos en cuentas las recientes resoluciones que han regulado la ruta de la indemnización administrativa individual y que han hecho más restrictivos los criterios de priorización, excluyendo muchos criterios de enfoque diferencial o dándoles a algunos menor trascendencia. En tal medida, tanto la ausencia de acompañamiento a la comunidad indígena en los procesos de indemnización administrativa individual, así como la nueva ruta de indemnización administrativa, son barreras de acceso efectivo a este derecho comprendido dentro del derecho fundamental a la reparación integral que integró preceptos del derecho internacional.”

A su turno, el gobernador del resguardo Naexal Lajt se pronunció puntualmente sobre el acceso a la indemnización administrativa y expresó que “no se identifica el avance en esta medida de reparación integral, considerando que la gran mayoría de sus integrantes no han accedido a la misma”.

La Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en el Auto 173 de 2012, tras ocuparse específicamente de las vulneraciones ocasionadas a la población indígena Jiw en razón del conflicto armado interno del país, ordenó “a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como coordinadora de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, al Ministerio del Interior y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, que en forma conjunta garanticen el diseño y ejecución de un proyecto piloto en el ámbito de la prevención del reclutamiento forzado de los niños, niñas y adolescentes indígenas de la etnia Jiw del departamento del Meta”; también dispuso que el Ministerio del Interior debía presentar un informe sobre los líderes indígenas amenazados en el que se verificara la activación de la ruta de protección y se identificaran cuáles han sido las medidas adoptadas; y, que el Ministerio de Defensa debía presentar un informe en relación con las condiciones de seguridad en los territorios ancestrales de la etnia Jiw en el departamento del Meta, en orden evaluar las posibilidades de ingreso de las entidades del Estado encargadas de levantar y actualizar el diagnóstico sobre la situación de las familias de la zona.

Luego, mediante el Auto 265 del 28 de mayo de 2019, al resolver sobre la solicitud de apertura de un incidente de desacato por presunto incumplimiento a algunas de las órdenes impartidas en el Auto 173 de 2012, la Sala Especial de Seguimiento ordenó a la UARIV garantizar la entrega de la ayuda humanitaria a la comunidad Jiw que antes se encontraba asentada en Las Zaragozas, de manera inmediata e ininterrumpida y atendiendo a un enfoque diferencial que incluyera una dieta alimentaria especial para los niños, niñas, enfermos con necesidades alimenticias particulares y mujeres en embarazo. Asimismo, se dispuso en dicha providencia que la UARIV debía asegurar la entrega de la ayuda humanitaria hasta tanto los programas de reubicación y de sostenibilidad productiva garanticen la vida en condiciones de dignidad del pueblo Jiw, a la vez que debía adoptar las medidas necesarias para evitar que se volviera a suspender la entrega de dichas ayudas sin justificación constitucionalmente válida^[266]. Estas determinaciones obedecieron a que la Corte constató que “efectivamente se suspendió la entrega de ayudas humanitarias entre el mes de diciembre de 2017 y el 17 de junio de 2018, momento a partir del cual la Unidad para las Víctimas volvió a proporcionar esta asistencia”.

Posteriormente, en Auto 631 del 2 diciembre de 2019, luego de llevarse a cabo la mesa técnica convocada con los operadores de la política pública, los organismos de control del Estado, las autoridades étnicas Jiw y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 expuso que en dicha diligencia “las lideresas indígenas se refirieron a la necesidad de adecuar la atención humanitaria a los parámetros normativos y jurisprudenciales puesto que, de acuerdo con las intervinientes, en ocasiones los alimentos se entregan en mal estado y no son acordes a sus costumbres, a su dieta ni a la realidad del territorio. Sumado a ello, explicaron que la atención humanitaria resulta especialmente importante debido a la ausencia de planes de retorno y reubicación, así como a la falta de medidas que generen soluciones para superar su condición de vulnerabilidad”, además de que advirtieron acerca de presuntas prácticas irregulares en la entrega de la atención humanitaria y alertaron sobre la situación de riesgo de sus líderes. En vista de ello, la Sala Especial de Seguimiento resolvió remitir la documentación relativa a las denuncias al Procurador Delegado para Asuntos Étnicos y al Jefe de la Unidad Delegada para el Postconflicto de la Contraloría General de la República para lo de su competencia, así como también solicitar al Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana que brindara al líder indígena en peligro la orientación necesaria sobre los mecanismos y rutas disponibles para la protección de sus derechos a la vida, seguridad e integridad personal.

Con la anterior panorámica, esta Sala encuentra que, ciertamente, existe una gran disparidad entre lo que establecen los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el ordenamiento jurídico colombiano, y lo que acontece en realidad con la comunidad Jiw.

En primer lugar, se observa que el Estado ha sido incapaz de cumplir con su deber de protección de este pueblo indígena, al no poder garantizarle condiciones de seguridad y paz en sus propios territorios, de los cuales fueron desplazados forzosamente ante la violencia de múltiples actores armados -lo que los llevó a asentarse en predios como Las Zaragozas-, y desde entonces las persistentes situaciones de precariedad les ha impedido a estas familias vivir en condiciones dignas y desarrollarse como colectividad.

Asimismo, partiendo de su realidad como víctimas del conflicto social y armado, se advierte que el Estado ha incumplido su deber de garantizarles la asistencia humanitaria a que tienen derecho de manera eficaz, continua y con respeto al enfoque diferencial étnico que resulta indispensable tratándose de la atención a víctimas pertenecientes a comunidades indígenas, al subsistir múltiples inconvenientes en relación con el contenido, oportunidad y calidad de las ayudas que han de satisfacer las necesidades urgentes de estas familias y contribuir a la superación de los efectos de las violaciones de derechos humanos que han soportado.

Sumado a ello, es menester subrayar que la comunidad ha cuestionado que, si bien existen normas relativas al reconocimiento colectivo de las comunidades indígenas como víctimas^[267], “eso de sujetos colectivos de derechos para el Pueblo Jiw no funciona en la realidad”^[268], por lo que han solicitado “a la Unidad de Víctimas que adelante las acciones que se requieran para la inclusión de todos nosotros en el registro de víctimas como sujetos colectivos”^[269].

El incumplimiento de los deberes estatales de cara a la crisis de la comunidad Jiw en tanto víctimas del conflicto es, además, la forzosa conclusión que se extrae de las declaraciones vertidas en el marco del presente proceso por parte de las autoridades que, de conformidad con el marco jurídico expuesto en precedencia, tienen la responsabilidad de atender a esta población.

La UARIV aseguró haber entregado dietas tradicionales en el Guaviare, pero nada dijo sobre haber suministrado este tipo de asistencia a la comunidad Jiw del Meta y específicamente de Mapiripán; igualmente afirmó de manera genérica haber entregado kits alimentarios y de aseo personal, así como giros en dinero, a hogares Jiw víctimas de desplazamiento forzado, sin que exista certeza acerca de si tales ayudas llegaron a beneficiar al grupo de familias a que se refiere este proceso -teniendo en cuenta que, como ya se ha explicado, el pueblo Jiw se encuentra disperso

en varios resguardos y territorios del Meta y el Guaviare-; y, respecto del componente de indemnización administrativa, de un censo de supuestamente 936 personas correspondiente a las familias comprendidas en la acción de tutela -aunque el actor alude a 999 y la ANT habla de 969^[270]- el porcentaje de reparación es exiguo, pues la misma sólo fue cobrada en 3 casos, 4 se encuentran documentados y 2 en encargo fiduciario, con una abrumadora mayoría de 708 de personas cuyo estado es “sin documentación”, y esto respecto de las 717 personas que se encuentran incluidas, habida cuenta de que 3 se hallan en valoración, 8 no incluidas y 208 sin información^[271].

Otro tanto ocurre con las entidades territoriales: la Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del Meta, según su propio dicho, se ha limitado a “hacer seguimiento” y a realizar comités, sin que se evidencie por los menos una acción concreta por parte del gobierno departamental en favor de las víctimas de la comunidad Jiw de que se trata, toda vez que la repartición de kits de hábitat familiar (sábanas, cobijas, colchonetas, toldillos y almohadas) y de kits para bebés (leche iniciación, papilla de cereales, paquete de pañales y tetero) respondió fue a un acto de solidaridad de contratistas y servidores de dicha secretaría, mientras que la voluntad de gestión del ente departamental se resume a que “ha querido” como medidas de reparación hacer un recetario, una muestra gastronómica y la recuperación de la memoria y el patrimonio cultural inmaterial, pero sin demostrar una mínima diligencia para avanzar en la materialización de alguna de esas iniciativas simbólicas que, aunque válidas, se aprecian insuficientes de cara a la grave crisis que afronta este grupo étnico. Por demás, la supuesta dotación de la guardia indígena que menciona que llevó a cabo -sin probarlo- no benefició a la comunidad Jiw de Mapiripán, en tanto se realizó en otro municipio. A su turno, la Alcaldía apenas admitió que el traslado de las familias al nuevo territorio se hizo sin acompañamiento institucional y sin que hubiera un plan de retorno y reubicación, y simplemente adujo que se comprometió a “realizar jornadas” para adelantar un diagnóstico de necesidades, lo cual, a todas luces, dista del efectivo cumplimiento de los precisos deberes que le ha asignado el ordenamiento jurídico en materia de la atención a las víctimas.

Solamente el ICBF ha dado cuenta dentro de este proceso de ciertas acciones puntuales en procura del mejoramiento de las condiciones de existencia del pueblo Jiw de Mapiripán, detallando en qué consisten los programas y las actividades que, en concertación con la comunidad, ha venido adelantando allí con la infancia, los jóvenes, las madres gestantes y las familias, y documentando con algunas cifras tales gestiones, pero, desde luego, dicha labor no resulta suficiente para superar la crisis humanitaria de esta colectividad si en ese esfuerzo no se suman y articulan las otras entidades llamadas por ley a configurar la respuesta institucional que exige una situación de esta magnitud.

Más grave aún se aprecia este escenario si se tiene en cuenta que las permanentes carencias junto a la ausencia de oportunidades y del debido apoyo institucional han venido fomentando un creciente fenómeno de dependencia en el que la comunidad requiere de un suministro constante de auxilios para subsistir, aspecto que se contradice con el enfoque que debería tener la atención que deben proveer las entidades involucradas, el cual no es otro que lograr el fortalecimiento de la autonomía del pueblo Jiw y “*propender por contribuir a la eliminación de sus condiciones estructurales de discriminación*”^[272].

Este aspecto, tal como se refirió previamente en el capítulo en que se abordó el contexto, ha generado que la comunidad no tenga más opción que supeditarse permanentemente a las ayudas del Estado, someterse a una interacción con múltiples entidades, funcionarios y organizaciones, al tiempo que, con el pasar de los años, evidencian la afectación progresiva de su cultura y sufren la descoordinación y desarticulación de los proyectos e iniciativas que promueve cada entidad por su cuenta, sin llegar a soluciones reales que les restituyan sus derechos y les garanticen su plena autonomía. A su vez, la vulnerabilidad de esta comunidad se agudiza con la falta de planeación estatal en los procesos de traslado y reubicación en el nuevo territorio Naexal Lajt, donde, a pesar de contar ya con un territorio propio, se están reproduciendo las mismas necesidades que ha venido enfrentado el pueblo Jiw en Las Zaragoza y en diversas zonas de los departamentos del Guaviare y del Meta a las cuales han llegado producto del desplazamiento forzado.

Ante ello, la Sala considera que la intervención de las autoridades debe formularse bajo una visión estructural de lo sucedido y con una proyección de derechos humanos que trascienda los meros propósitos etéreos, reducidos, temporales y descoordinados, de modo que los esfuerzos conjuntos de la institucionalidad se focalicen en garantizar que la misma pueda vivir en condiciones dignas y autónomas; en articular las diferentes iniciativas y proyectos; y, en reconocer el factor colectivo de la comunidad indígena y no asimilarla a un conjunto de individuos desagregados, ni mucho menos subgrupos cuya protección depende de la zona o predio en el que habitan, asegurando siempre la participación real y efectiva de la comunidad^[273].

En consecuencia, es esencial que el Estado, en desarrollo de su deber de reparación a las víctimas, garantice al pueblo Jiw las condiciones para desarrollar y afianzar su vínculo con el territorio y propicie el ejercicio de su plena autonomía, sus derechos y la dignidad de que son titulares, de manera que puedan recuperar sus modos de vida y superar progresivamente la dependencia de las ayudas humanitarias. Ello, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el Decreto Ley 4633 de 2011 previamente citado, ante desplazamientos forzados de comunidades indígenas sólo “*cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando el pueblo o comunidad indígena alcance el goce efectivo de derechos fundamentales y los de restablecimiento económico y social, por sus propios medios o a través de los programas establecidos por el Gobierno Nacional en el marco de un proceso de retorno o reubicación*”^[274].

Asimismo, no puede soslayarse la reparación colectiva de los daños ocasionados por el conflicto, los cuales no sólo se remontan al pasado sino que se perpetúan ante las actuales condiciones de precariedad en que viven, las adversidades que enfrentan para restaurar a plenitud sus modos de vida y sus vínculos con el territorio, y el peligro que supone la presencia de grupos armados que siguen operando en las zonas donde habitaban ancestralmente.

Ahora bien: dado que las pretensiones del accionante sobre esta materia en particular se traslapan en esencia con el objeto de la labor que viene desarrollando a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 para la entrega efectiva, oportuna e ininterrumpida de las ayudas humanitarias con enfoque diferencial a la población Jiw y para la garantía del derecho a la reparación de esta comunidad, es menester enfatizar que tratándose de fenómenos estructurales “*las decisiones judiciales deben ofrecer garantías de certeza y uniformidad*”^[275]. Por lo tanto,

reconociendo el hecho de que la problemática desde el enfoque de derechos de las víctimas del conflicto está siendo abordada de forma específica dentro la gestión impulsada por la Sala Especial, la Sala Plena se abstendrá de impartir nuevas órdenes, en razón a que, se insiste, las medidas de protección reclamadas por el actor forman parte de la intervención a nivel estructural para la superación del estado de cosas inconstitucional.

Empero, la Corte insta a la UARIV, a la Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta, a la Alcaldía de Mapiripán y al ICBF a que, asegurando siempre la participación real y efectiva de la comunidad, dentro del esquema de cumplimiento a las órdenes impartidas por la Sala Especial de Seguimiento adopten las medidas necesarias y pertinentes encaminadas a hacer efectivos los derechos de las víctimas pertenecientes al pueblo indígena Jiw, de modo que las acciones dirigidas a materializar tal objetivo atiendan los siguientes derroteros: (i) articulen y coordinen todas sus funciones y proyectos relacionados con este grupo étnico; (ii) focalicen sus esfuerzos en garantizar que la comunidad pueda vivir en condiciones dignas, mediante la implementación de iniciativas y estrategias que no se limiten a la satisfacción diaria e inmediata de las necesidades más elementales, sino que se orienten a maximizar la autonomía y promover la dignidad de este grupo étnico; y, (iii) aborden las medidas de reparación, satisfacción, verdad y no repetición, entre otras, desde una perspectiva colectiva en la que se reconozca a la comunidad indígena en su dimensión grupal y no sólo individual.

6.2.6. *Derecho a la vivienda digna y al saneamiento*

El Convenio 169 de la OIT^[276], en su artículo 2, señaló que es deber de los gobiernos promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas y tribales, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones. El mismo instrumento, en su artículo 5, dispone que el Estado debe adoptar medidas con la participación y cooperación de los pueblos interesados a fin de allanar las dificultades que los mismos experimenten al afrontar nuevas condiciones de vida, lo que está en línea con el artículo 7 *ibidem*, que prescribe que el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos originarios debe ser prioritario en los planes de desarrollo económico de las regiones donde habitan. Igualmente, el Convenio 169 asignó al Estado un conjunto de deberes que comprenden el de respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de estos pueblos reviste su relación con las tierras y territorios, así como los aspectos colectivos de esa relación^[277]; el de reconocer a dichas comunidades los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras en que tradicionalmente se han asentado y a acceder y utilizar tierras que, aunque no estén exclusivamente ocupadas por ellas, sean necesarias para sus actividades tradicionales y de subsistencia^[278]; y, el de garantizar su participación en el aprovechamiento, administración y conservación de los recursos existentes en sus tierras^[279].

A su turno, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial^[280], en su artículo 5, literal e) iii), consagra la obligación de los Estados de “prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico” en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido expresamente el derecho a la vivienda.

En la misma línea, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas^[281] prevé que los mismos tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos^[282], que los Estados deben establecer mecanismos eficaces para prevenir y resarcir todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos y toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos^[283]; que dichos grupos no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios^[284]; y, que tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la de la vivienda, de donde surge el deber estatal correlativo de adoptar medidas eficaces y especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales^[285].

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas^[286], a su vez, dedica su artículo XXV a las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural, y al derecho a tierras, territorios y recursos, donde se contemplan las siguientes garantías en cabeza de los pueblos indígenas: el derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual, cultural y material con sus tierras, territorios y recursos, y a asumir sus responsabilidades para conservarlos para ellos mismos y para las generaciones venideras; el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido; el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma; el derecho al reconocimiento legal de las modalidades y formas diversas y particulares de propiedad, posesión o dominio de sus tierras, territorios y recursos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-^[287] reconoce en su artículo 11 el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que comprende una vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Por su parte, al interpretar el alcance del derecho a la vida previsto en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos^[288] en casos en que se ha visto amenazada la supervivencia de pueblos indígenas y tribales, la Corte Interamericana ha precisado que “[u]na de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.”^[289]

Los citados mandatos emanados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se concatenan con lo previsto en el artículo 51 de la Constitución Política, a cuyo tenor todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna, lo que apareja el deber del Estado de fijar las condiciones necesarias para su efectividad. Tratándose de pueblos indígenas -como se viene anotando- el derecho a la vivienda no puede escindirse del reconocimiento del derecho que tienen a sus tierras de conformidad con los artículos 286, 329 y 330 de la Carta, debido a la estrecha relación que mantienen con estos y a la especial forma en que su identidad y su cultura como colectividad se entrelazan con el territorio. En ese sentido, para la materialización de estas garantías, el Gobierno Nacional tiene la responsabilidad de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar

la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de estas comunidades, puesto que la promoción de condiciones de vida digna y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, es la forma para obtener un orden justo, como lo pregona el artículo 2 superior.

Ahora bien: en el caso que ocupa la atención de la Sala, los derechos a la vivienda digna debe analizarse también a la luz de lo dispuesto en los incisos 2° y 3° del artículo 13 de la Carta Política, conforme a los cuales todas las autoridades deben brindar un trato especial y favorable a grupos y personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad o en situación de debilidad manifiesta, lo cual implica -en línea con lo sostenido a lo largo de esta sentencia- que las comunidades indígenas que, además, son víctimas del conflicto social y armado, deben recibir un trato favorable en razón a su condición de sujetos de especial protección constitucional.

En armonía con los aludidos preceptos superiores, el legislador ha expedido normas que se refieren explícitamente al derecho a la vivienda digna de que es titular la mencionada población.

Así, por ejemplo, la Ley 1537 de 2012^[290] prevé el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda en especie por parte del Gobierno Nacional en asocio con los municipios y distritos, y dispone que para efectos de la selección de los potenciales beneficiarios de tales proyectos se deben incorporar criterios de priorización con miras a que los grupos étnicamente diferenciados puedan acceder a los proyectos de vivienda que se realicen en desarrollo de dicha ley^[291]. Igualmente, se prescribe allí que tales programas deberán beneficiar en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable, dentro de lo cual se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores^[292].

Cabe resaltar que dicha legislación establece que las entidades públicas tanto del orden nacional como del orden territorial tienen el deber de promover la construcción de viviendas que propendan hacia la dignidad humana, que busquen salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar y en particular de los más vulnerables, y que procuren preservar los derechos de las niñas y niños, estimulando el diseño y ejecución de proyectos que preserven su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad^[293]. Asimismo, se dispone allí que la acción institucional en materia de vivienda partirá de la coordinación entre los diferentes niveles de la administración, de tal modo que (i) a los órganos del orden nacional responsables de la política de vivienda les corresponde brindar los instrumentos legales, normativos y financieros, que viabilicen el desarrollo de vivienda de interés prioritario y de interés social^[294]; (ii) a los municipios y distritos les compete tomar las decisiones que promuevan la gestión, habilitación e incorporación de suelo urbano en sus territorios que permitan el desarrollo de planes de vivienda prioritaria y social, y garantizar el acceso de estos desarrollos a los servicios públicos, en armonía con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y la Ley 142 de 1994^[295]; al paso que (iii) a los departamentos les asiste corresponsabilidad en el adelanto de proyectos y programas de vivienda prioritaria, por lo que cumplirán las funciones de planificar y promover el desarrollo local, de coordinar y complementar la acción municipal, y de servir de intermediarios entre la Nación y los municipios, incluido el deber de efectuar el acompañamiento técnico de los municipios para la formulación de los planes, programas y proyectos de vivienda prioritaria^[296].

Por su parte, la Ley 1448 de 2011^[297] consagra el derecho a la restitución en materia de vivienda en cabeza de las víctimas afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo^[298]. De este derecho se desprende que las víctimas tendrán prioridad y acceso preferente a programas estatales de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda y que podrán acceder al subsidio familiar de vivienda. Por tanto, las autoridades competentes, como contrapartida y partiendo del deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, deberán dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas del conflicto, así como desplegar las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda con el fin de que los subsidios se traduzcan efectivamente en soluciones habitacionales.

Con un enfoque diferencial y en perspectiva de los derechos que les asisten a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el Decreto Ley 4633 de 2011^[299] establece que aquellos hogares indígenas víctimas de despojo, abandono, pérdida o menoscabo de la vivienda deben ser atendidos de forma prioritaria y diferencial por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el evento de que su intención sea el asentamiento urbano, que podrán acceder al subsidio familiar de vivienda urbana y que el Gobierno Nacional deberá realizar las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda urbana con el fin de que los subsidios que se asignen, en virtud del presente artículo, tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales^[300]. Igualmente, se prevé que las víctimas indígenas tendrán prioridad en el acceso a programas de vivienda rural, a través de la asignación de subsidios, con miras a garantizar una vivienda acorde con sus usos y costumbres; al tiempo que se dispone que, en el marco de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, podrán establecerse proyectos de vivienda, de interés social rural, con el ánimo de facilitar una solución de vivienda a las familias retornadas y reubicada^[301].

A su vez, en virtud del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, el Decreto Ley 890 de 2017^[302] busca materializar el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural en cabeza del el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y dispone que los subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural en especie se otorgarán de forma preferente a los hogares que se encuentren en situación de desplazamiento o pobreza extrema; que sus predios hayan sido restituidos por autoridad competente; que sean beneficiarios de programas estratégicos, programas de formalización, titulación y de acceso a tierras rurales o del plan de distribución de tierras; que hayan sido afectados por desastres naturales, calamidad pública o emergencias; o que pertenezcan a grupos étnicos y culturales de la Nación, reconocidos por autoridad competente; mujeres cabeza de familia y madres comunitarias que habiten el suelo rural.

En relación con el derecho a la vivienda digna, la jurisprudencia constitucional ha indicado que tiene una doble connotación: es un derecho fundamental que a su vez ostenta carácter prestacional que impone al Estado, según su capacidad fiscal, el deber de implementar políticas públicas y crear las condiciones necesarias para la garantía de las necesidades de vivienda de la población^[303]. Bajo el entendido de que la vivienda es el espacio indispensable para el desarrollo de la vida de las personas y de los pueblos, tratándose de comunidades indígenas esta Corte ha enfatizado

que el derecho a la vivienda digna goza de una especial protección que debe atender a “la cosmovisión y el desarrollo de la vida de la comunidad” [304]. Dado que la Carta persigue la preservación de la cultura, las costumbres y la forma de organización de estos grupos étnicamente diferenciados, “la protección de la vivienda permite que las tradiciones se mantengan y la comunidad preserve sus costumbres, control y acceso a sus tierras tradicionales y recursos naturales [lo que] representa una condición para el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda adecuada, a la cultura o al ejercicio de la religión.”^[305]

Ahora bien: al abordar el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna de las comunidades indígenas, con fundamento en la Observación General No. 4 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esta Corporación ha precisado siete condiciones o elementos que lo configuran, a saber:

“(a) Seguridad jurídica en la tenencia: (...) Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

(b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. (...)

(c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. (...)

(d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. (...)

(e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. (...)

(f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. (...) De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

(g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.”^[306]

Así las cosas, para que a los grupos indígenas se le garantice efectivamente su derecho a la vivienda digna, es esencial la garantía del derecho al territorio en tanto la relación de la colectividad con la tierra es vital. Sin territorio para estos pueblos no hay vida digna, toda vez que este es considerado el “embrión que dio inicio a la existencia de sus pueblos, de su cultura e identidad propia”^[307]. Pero, a la vez, la garantía del derecho a la vivienda digna implica que estas comunidades tengan la posibilidad de habitar un espacio seguro con una infraestructura adecuada, disponer de recursos naturales, contar con acceso a servicios básicos, disfrutar de unos mínimos de bienestar y establecerse de acuerdo con las particularidades de su identidad y su cultura, de forma que puedan desarrollarse a plenitud en todas las dimensiones de la vida, en orden a asegurar y prolongar su existencia como colectividad. Desde esa óptica, es un imperativo la intervención del aparato institucional, para que, a través de acciones concretas, se procure el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna de estos grupos poblacionales, en su condición de sujetos de especial protección constitucional.

En el caso sometido a consideración de la Sala, el promotor de la acción de tutela expone que, en razón del fenómeno de desplazamiento forzado masivo a causa del conflicto armado, desde el año 2008 varias familias Jiw abandonaron sus territorios ancestrales en los departamentos del Meta y Guaviare y se asentaron en el sector de Las Zaragozas en el municipio de Mapiripán, en un predio que inicialmente fue tomado en alquiler por la Unidad para las Víctimas como solución provisional de reubicación.

Posteriormente, con el propósito de brindar una solución de reubicación definitiva, les fueron adjudicados por parte de la Agencia Nacional de Tierras los predios Pácora, La Conquista y La Rebelde, lo que denominaron nuevo territorio Naexal Lajt -terreno que, como ya se indicó, luego pasó a constituirse como resguardo oficialmente-. Sin embargo, a pesar de la adquisición y entrega de dichos territorios a la comunidad, las instituciones del Estado no han prestado un apoyo real en el proceso de reubicación, pues aunque se han realizado múltiples jornadas de planeación con varias entidades, los compromisos no se han cumplido y les han manifestado que no hay recursos para la construcción de alojamientos definitivos. Ante la falta de una respuesta efectiva por parte de las autoridades, a lo largo de diciembre de 2018 las familias Jiw se trasladaron al nuevo territorio de forma voluntaria y sin acompañamiento estatal. Entretanto, la comunidad ha tenido que vivir en situación de hacinamiento y con precarias condiciones, en enramadas construidas de manera improvisada por ellos mismos -con materiales como madera, lona, polisombra y teja de zinc, con partes de los viejos techos de los albergues que lograron trasladar desde Las Zaragozas- y sin acceso a servicios públicos esenciales.

En vista de lo anterior, las pretensiones del tutelante en materia de vivienda digna consisten en que se ordene llevar a cabo los estudios urbanísticos y arquitectónicos del proyecto habitacional que, en una de las tantas jornadas realizadas, fue concertado y aprobado por toda la comunidad para su reubicación en el nuevo territorio, y que se disponga la adopción de medidas por parte de las autoridades competentes para lograr el financiamiento de la construcción del mencionado proyecto habitacional.

Ante a la situación descrita, la Empresa de Servicios Públicos del Meta –EDESA– SA ESP expresó que no era de su resorte prestar y operar los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo en el casco rural del municipio de Mapiripán donde se encuentra la comunidad Jiw. Sin embargo, manifestó estar dispuesta a adelantar los estudios y diseños respectivos, una vez la Agencia Nacional de Tierras determinara la ubicación definitiva de los predios y los diseños urbanísticos de las viviendas, puesto que son condiciones indispensables para la efectiva ejecución del proyecto, siempre y cuando EDESA cuente con la asignación de los recursos por parte del departamento del Meta.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas indicó que la construcción de viviendas definitivas no es de su competencia. Afirmó que propuso un programa de alojamientos temporales concertado con la comunidad que incluía una proyección de costos de construcción por \$4.918'587.489 para un total de 228 alojamientos de 60m², el cual no fue avalado por las administraciones departamental y municipal justamente por implicar una inversión en alojamientos de naturaleza temporal. Agregó que, en vista de ello, el departamento propuso un programa de viviendas progresivas concertado con la comunidad, con base en unas reuniones que tuvieron lugar los días 11 y 12 de septiembre de 2018, el cual se pretende articular con el plan de los alojamientos temporales para brindar soluciones de habitabilidad a la comunidad indígena. Sin embargo, precisó que se requiere la formulación del proyecto por parte de la gobernación y la evaluación jurídica respectiva, además de la aprobación de los compromisos conjuntos en el Comité Territorial de Justicia Transicional, cuya convocatoria corresponde también a la gobernación.

A su turno, la Secretaría de Vivienda del departamento del Meta indicó que se priorizaría al pueblo Jiw de Mapiripán para el desarrollo de proyectos de vivienda cuando el territorio a intervenir fuera reconocido formalmente como resguardo indígena. Respecto de la formulación del proyecto habitacional, esgrimió que no ha avanzado porque para obtener los planos es necesario desplazar el personal técnico al resguardo y se está a la espera de que sea la Unidad para las Víctimas, la Secretaría de Víctimas o cooperación internacional la que garantice el desplazamiento del equipo.

La Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta hizo referencia a gestiones adelantadas en beneficio de comunidades indígenas en otro municipio, y respecto de la comunidad Naexal Lajt de Mapiripán señaló que se contaba con una estimación sobre el número de viviendas requeridas por familias asentadas en la comunidad, pero adujo que *“la realidad presupuestal de la vigencia 2019 esta Secretaría no ha hecho posible realizar gestiones pertinentes para la formulación del proyecto. Igualmente se informa que no se cuenta con recursos para la realización de estas viviendas, como entidad estamos dispuestos y en disposición de cooperar y apoyar en materia técnica a la entidad que posea los recursos para financiar esta iniciativa y de esta manera mejorar las condiciones de vida de las familias Jiw de este resguardo.”*

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se limitó a contestar la demanda de tutela señalando que no tenía competencia para resolver lo solicitado por el accionante, que su función no consistía en otorgar, coordinar, asignar y/o rechazar subsidios de vivienda de interés social, y que, si bien es el órgano rector de las políticas en materia habitacional, no le corresponde ejecutarlas ni ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre la materia.

Por su parte, la Alcaldía de Mapiripán refirió que la comunidad Jiw inició un proceso voluntario de traslado hacia los predios Pácora, La Rebelde y La Conquista sin acompañamiento institucional, puesto que no se contaba para entonces con un plan de reubicación mediante el cual se establecieran medidas para garantizar sus derechos. Aseguró que desde abril de 2018 ha venido requiriendo a EDESA SA ESP para que suministre información acerca de la oferta de servicios públicos para la comunidad y para que se encargue de la provisión de agua -aspecto que ya se estudió en esta sentencia-. Añadió también que se han adelantado varios comités para identificar las necesidades del pueblo Jiw en el marco del plan de reubicación que finalmente fue aprobado en junio de 2019, evidenciándose que, además de necesitarse un sistema de acueducto, se requiere un esquema de recolección de basuras compatible con el medio ambiente.

Las autoridades indígenas Jiw, en su escrito dirigido a la Corte, manifestaron que, respecto del componente de vivienda, la mesa de trabajo realizada en el marco de la asamblea general de la comunidad concluyó:

“Las intidades correspondientes a la vivienda temporales nunga han echo cumplimiento de nada con el deber a la cual como se debe brindar el apoyo a los grupos beneficiarios. Las situaciones que nos encontramos todavía estamos en la misma. Por ende la comunidad solicita la intidad correspondiente vivienda digna con sus respectivas dotaciones: cocina baño planta soleres”.

Del informe de necesidades de la comunidad resultado de las fichas técnicas aplicadas por el Consejo Noruego para Refugiados, el cual fue remitido a la Corte el 23 de junio de 2020, sobre los aspectos de vivienda digna y saneamiento se destaca:

“Las chozas fueron construidas por sus mismos habitantes con tejas de zinc, moriche y madera, donde sus pisos son de tierra, no posee divisiones internas lo cual no garantiza privacidad, algunos duermen en suelo, no tienen letrinas, no posee acceso a servicios públicos, preparan sus alimentos al aire libre o sobre elementos improvisados al interior de la choza, en época de lluvia se filtra el agua por el moriche que haces las veces de techo, los enseres de cocina son rudimentarios y muchas veces son compartidos por los integrantes del núcleo familiar.

(...)

Se hace necesario precisar que la necesidad de acceso al saneamiento básico se ve reflejada en la comunidad del resguardo indígena, al no poseer un medio de disposición de las aguas residuales o excretas más allá de los espacios naturales cercanos a las chozas, que sumado al hecho de no haber un proceso de manejo de residuos sólidos, se convierte en una causal de vulneración de la dignidad humana, el derecho a la vida y a la salud de los integrantes de la comunidad indígena, impidiendo la garantía de espacios higiénicos y seguros, libres de enfermedades y olores, que dignifiquen la calidad humana de quienes habitan el territorio.”

Por su parte, en su intervención ante esta Corporación, el gobernador del resguardo Naexal Lajt sostuvo que *“luego de realizada la reubicación en el territorio asignado por la Agencia Nacional de Tierras, son casi nulas las acciones para buscar garantizar a la totalidad del resguardo indígena el acceso a una vivienda digna y adecuada, ajustada a la propia cosmovisión, donde ante tal abandono institucional, fue la misma comunidad quien tuvo que construir las chozas con los elementos que pudieron conseguir”.* Agregó que el número de viviendas estimado por la Unidad de Víctimas es un cálculo basado en un promedio poblacional de años atrás y no atiende al número actual de habitantes que hay en el nuevo territorio; que la madera de espio y las tejas de zinc con que se proyecta levantar las viviendas no son los materiales más apropiados; que los propios miembros de la comunidad han sido quienes se han encargado de adelantar labores de construcción; y, reiteró *“las precarias condiciones físicas de las chozas donde suelen vivir más de un núcleo familiar, las cuales se encuentran construidas con tejas de zinc, moriche y madera, sus pisos son de tierra, no posee divisiones internas que garanticen la privacidad, algunos duermen en el suelo, no tienen letrinas, no posee acceso a servicios públicos, preparan sus alimentos al aire libre o sobre elementos improvisados al interior de la choza. En época de lluvia se filtra el agua por el moriche que haces las veces de techo, los enseres de cocina son rudimentarios y muchas veces son compartidos por los integrantes del núcleo familiar.”* Asimismo, el gobernador denunció *“la ausencia de un medio de disposición de las aguas residuales o excretas más allá de los espacios naturales cercanos a las chozas y no haber un proceso de manejo de residuos sólidos”.*

En efecto, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en el Auto 173 de 2012, advirtió la grave afectación que en términos de vivienda digna enfrentaba el pueblo Jiw, por lo cual, en su momento, ordenó al entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) - hoy Agencia Nacional de Tierras- que realizara un estudio de predios disponibles para arriendo o compra en los municipios de Puerto Concordia y Mapiripán -aptos para vivienda y cultivo-, o eventualmente en otros municipios del departamento del Meta, con el fin de reubicar temporalmente, en mejores condiciones, a las comunidades Jiw desplazadas. Fue en cumplimiento de dicha orden que la Agencia Nacional de Tierras adquirió los predios Pácora, La Conquista y La Rebelde que fueron adjudicados a la comunidad Jiw de Mapiripán, a los que se trasladaron voluntariamente las familias en diciembre de 2018 y donde se constituyó luego el resguardo Naexal Lajt^[308].

Pero, además, en aquella providencia la Sala Especial de Seguimiento, tras poner de presente el proceso de sedentarización a que se han visto abocadas estas comunidades indígenas a causa del conflicto, señaló que *“los refugios que ocupan, en calidad de alojamientos provisionales de larga estancia, deben cumplir con una adecuación mínima que no comprometa su salud y, en consecuencia, su vida. Dicha adecuación puede hacerse, según cada una de las culturas ancestrales, proveyéndoles de un techo y un piso que las proteja de los diferentes fenómenos climáticos en cada una de las épocas del año y con la participación de la comunidad a efectos de definir su diseño, adecuación y administración. Así mismo, se debe incluir una dotación de menaje de cocina, hamacas y toldillos, según se acuerde con aquellas.”*^[309]

Por ello, como medida cautelar, la Sala en mención ordenó a la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, que con distintas autoridades de orden nacional y las administraciones departamentales y municipales -incluida la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Mapiripán- diseñaran y pusieran en marcha en el plazo máximo de dos meses el *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia*, tomando en cuenta allí también el derecho a la vivienda. Dicho plan provisional debía ser formulado e implementado de manera coordinada entre las distintas entidades del orden nacional, departamental y municipal, dando aplicación adecuada a los principios de concurrencia y subsidiariedad, y debía contener lo siguiente: un cronograma de implementación y cumplimiento, las responsabilidades institucionales y personales asumidas por las distintas instancias nacionales y territoriales para el cumplimiento de la medida cautelar, las partidas presupuestales previstas para su efectiva ejecución y la ficha del proyecto registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional con la asignación de recursos de destinación específica a las distintas entidades responsables del cumplimiento de la orden.

Más recientemente, en el Auto 265 del 28 de mayo de 2019 la Sala Especial de Seguimiento se abstuvo de emitir nuevas órdenes respecto del proceso de reubicación de la comunidad -aunque ello hizo parte de las solicitudes de desacato que allí se ventilaron-, comoquiera que *“en el marco de la formulación del plan de reubicación, la Unidad para las Víctimas realizó diferentes mesas de trabajo con las comunidades Jiw del predio ‘Las Zaragozas’, para elaborar diagnósticos comunitarios”*, no obstante lo cual reiteró el compromiso asumido por la UARIV y las entidades territoriales concernidas para adelantar este proceso de forma urgente y coordinada, por lo que dispuso una mesa técnica para examinar el cumplimiento del plan de reubicación referido.

Pues bien: recabando en lo expuesto, para esta Sala no cabe la menor duda de que se ha presentado una afectación en múltiples dimensiones del derecho a la vivienda digna de que son titulares las familias de la etnia Jiw.

En primera medida, es un hecho que la mencionada comunidad indígena se ha visto obligada por la fuerza a abandonar sus territorios ancestrales y sus modos de vida tradicionales. Como se indicó en precedencia, para estos pueblos, sin territorio no hay vida digna, por lo que, evidentemente, la situación de despojo a la que se han visto sometidas las familias Jiw por causa de la violencia quebranta el vínculo especial que tienen los grupos indígenas con el territorio como componente fundamental de su propia existencia y su identidad cultural.

En adición a ello, tras dejar sus tierras, la comunidad ha tenido que soportar una prolongada serie de adversidades y carencias que ha impedido a sus integrantes disfrutar de unas condiciones materiales de existencia dignas, lo que, sumando a la ineficaz acción estatal, ha ido profundizando la situación de crisis humanitaria que hoy amenaza con llevar a la colectividad a su extinción. En ese sentido, es claro que la comunidad Jiw ha enfrentado durante años variados obstáculos para la materialización de los estándares que configuran el derecho fundamental a la vivienda digna, según lo sentado por la jurisprudencia constitucional.

Así, en cuanto al elemento de *seguridad jurídica en la tenencia*, se observa que, en un primer momento, las familias indígenas víctimas de desplazamiento forzado tuvieron que establecerse de forma precaria en el sector conocido como Las Zaragozas, en unos predios alquilados por la UARIV como solución habitacional temporal. Por la calidad en que ocupaban los terrenos y el carácter supuestamente transitorio de su estancia -valga subrayar que, aunque “transitorio”, permanecieron allí por aproximadamente diez años- los integrantes del grupo indígena no podían desarrollarse a plenitud en ese lugar, convivían con incertidumbre por las limitaciones impuestas al uso y goce de las tierras, e inclusive -según el accionante-, se presentaron incidentes con los propietarios de las fincas. La afectación en esta dimensión del derecho a la vivienda digna sólo se logró superar, por fin, cuando en cumplimiento a la orden impartida por esta Corte la ANT adquirió, adjudicó y entregó a la comunidad los predios Pácora, La Conquista y La Rebelde, con el fin de que allí se reubicaran de manera definitiva. A juicio de la Sala Plena, este es el único aspecto en donde se evidencia un avance real y concreto en la garantía del derecho a que se alude, gracias a la constitución formal del resguardo Naexal Lajt. Sin embargo, la constitución del resguardo es un paso necesario pero no suficiente para la garantía de los derechos del pueblo Jiw, pues la titulación de las tierras no basta para que se pueda predicar que, en adelante, disfrutarán de condiciones de vivienda digna.

En tal sentido, se advierten graves falencias en relación con las demás dimensiones del derecho a la vivienda digna: en materia de *disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*, en el nuevo territorio las familias Jiw viven en enramadas rudimentarias y no cuentan con unidades habitacionales de infraestructura adecuada, ni tienen acceso permanente a recursos naturales y comunes como agua potable, alcantarillado e instalaciones sanitarias y de aseo; respecto de la dimensión de *habitabilidad*, los miembros de la comunidad indígena carecen actualmente de una morada segura y adecuada que los proteja del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad; la condición de *asequibilidad* también se desconoce, puesto que siendo un grupo en condición de extrema vulnerabilidad no se les ha garantizado un acceso pleno y sostenible a los recursos para dotarse de una vivienda adecuada; en términos de la dimensión de *lugar*, en los predios rurales dispuestos para su reubicación la comunidad no cuentan actualmente con acceso efectivo a servicios asistenciales y centros educativos para los más jóvenes, a pesar de que están situados relativamente cerca de la zona urbana; y, finalmente, en el aspecto de *adecuación cultural*, se tiene que, luego de innumerables reuniones y jornadas con las autoridades, los Jiw aún no perciben el más mínimo progreso en relación con la ejecución del proyecto urbanístico que se les prometió construir en el nuevo territorio con base en los diseños de vivienda definitiva que ya fueron aprobados por la comunidad, por lo que las familias siguen refugiándose en alojamientos precarios y conviviendo en hacinamiento, condiciones que no son dignas ni se ajustan a su cultura, sus costumbres y sus modos de vida.

Para la Sala, la respuesta institucional frente a la situación descrita es inaceptable desde el punto de vista constitucional, al tiempo que pone de relieve la inobservancia de varios de los deberes que el ordenamiento jurídico y los pronunciamientos de esta Corte les han impuesto a las entidades llamadas a satisfacer el derecho a la vivienda digna de este pueblo indígena víctima de desplazamiento forzado.

La UARIV se limitó a realizar una propuesta de alojamientos temporales que, aunque fue avalada por la colectividad, nunca se llevó a cabo porque supuestamente las administraciones territoriales no concurrieron en su financiación.

El gobierno departamental del Meta, a través de las secretarías de Vivienda y de Víctimas, Derechos Humanos y Paz, se abstuvo en un principio de adelantar cualquier acción bajo el pretexto de que no se había constituido formalmente un resguardo indígena, y luego, a pesar de haberse superado ese presunto obstáculo, incumplió el compromiso que adquirió de formular el documento con los aspectos técnicos, arquitectónicos y urbanísticos del proyecto de viviendas progresivas concertado con la comunidad -compromiso que consta expresamente en el acta No. 3 del 12 de septiembre de 2018 en el marco de las jornadas para la formulación del plan de reubicación de la comunidad Jiw^[310]-, con argumentos inadmisibles -y hasta insólitos- como que no se ha avanzado ni siquiera mínimamente en la elaboración de planos por estar a la espera de que sea otra entidad la que asuma el transporte del equipo de profesionales hasta el territorio de la comunidad -predios que, cabe recordar, se encuentran próximos al casco urbano de Mapiripán-, o que a causa de su realidad presupuestal sólo está en disposición de “cooperar y apoyar en materia técnica” a aquella entidad que aporte recursos para financiar el proyecto.

El gobierno municipal de Mapiripán, a su turno, tan solo reconoció la ausencia de apoyo institucional en el traslado de la comunidad hacia el nuevo territorio y, aunque declaró haber tomado parte en muchos comités y reuniones, no mostró resultados tangibles en relación con la garantía del derecho a la vivienda digna de las familias Jiw víctimas de desplazamiento forzado que habitan en su jurisdicción. Aunado a ello, el municipio se ha sustraído de sus funciones constitucionales en el tema de prestación de servicios públicos de acuerdo con el artículo 311 superior, endilgando entretanto su responsabilidad a otros órganos de la administración y a la empresa EDESA SA ESP.

Y esta última, si bien ha expresado su disposición de apoyar en lo relativo a los estudios y diseños necesarios para la provisión de servicios públicos en el nuevo territorio, no puede avanzar sin que se le dé a conocer el plan urbanístico -que por el momento no existe, porque la gobernación no lo ha formulado- y sin que se apropien los recursos correspondientes -esquema de financiación que tampoco se ha determinado-.

Es así que, a pesar de las órdenes impartidas por esta Corporación en los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, y de que efectivamente la Agencia Nacional de Tierras cumplió con entregar los predios Pácora, La Conquista y La Rebelde para la reubicación de las familias Jiw, los cuales hoy conforman el resguardo Naexal Lajt, se evidencia una violación al derecho a la vivienda digna de este pueblo ancestral, debido a un fenómeno que combina en parte desarticulación y en parte inercia de las entidades concernidas, las cuales propician con su conducta el exterminio cultural y físico de esta comunidad étnica. Tal como lo expuso el Consejo Noruego para Refugiados en su *amicus curiae*, las autoridades públicas son conocedoras de la crisis humanitaria por la que atraviesa el pueblo Jiw, y sin embargo en el proceso de reubicación no han sido garantizado los estándares diferenciales en relación con la vivienda y sus mínimos sanitarios, lo cual presupone una serie de violaciones a otros derechos fundamentales de la comunidad, como el derecho a la salud y a la vida.

La Sala no encuentra justificación alguna para que, pasados más de ocho años desde el Auto 173 de 2012 y pese a que hoy en día ya no es óbice la falta de constitución formal del resguardo, persistan las circunstancias que han impedido el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna de que es titular la comunidad Jiw, a causa de que no se hayan desplegado acciones concretas por parte las entidades involucradas. Al negársele a la comunidad Jiw el derecho a la vivienda digna, se le priva del entorno y las condiciones necesarias y adecuadas para desarrollarse con calidad de vida y proyectarse como colectivo, tornándose aún más difícil la reconstrucción del tejido social de este grupo indígena que, sacudido por una larga historia de violencia y discriminación, hoy ve amenazada su existencia.

Ahora bien: aunque es claro que no ha cesado la afectación del derecho a la vivienda digna de la comunidad Jiw, la Sala Plena no pasa por alto que, como lo advirtió la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 en el Auto 265 de 2019, ya se encuentra en marcha bajo la supervisión de esta Corte un plan de reubicación de las familias que anteriormente se encontraban asentadas en Las Zaragozas. Dado que en ese contexto se han realizado mesas de trabajo para elaborar diagnósticos comunitarios y se han abierto espacios para reunir a las autoridades responsables y al grupo étnico “*en torno a los aspectos que representan mayor complejidad en su implementación, a fin de oír las propuestas y posteriormente proponer soluciones efectivas para salvar los obstáculos y procurar avances significativos, encaminados al goce efectivo de sus derechos*”^[311], en la citada providencia la Sala Especial se abstuvo de adoptar nuevas decisiones y de acceder al incidente de desacato promovido en relación con los problemas en el cumplimiento del plan de reubicación.

En vista de lo anterior, con el propósito reafirmar y respaldar la labor que viene propulsando la Sala Especial de Seguimiento desde hace varios años en materia de garantía del derecho a la vivienda digna del pueblo Jiw, y puesto que lo que se persigue en la acción de tutela se circunscribe a la dimensión prestacional del derecho tratada a nivel estructural, la Sala Plena se abstendrá de impartir nuevas órdenes sobre el particular, toda vez que las mesas técnicas adelantadas en el marco del monitoreo al estado de cosas inconstitucional, que comprenden el plan de reubicación de la comunidad indígena, buscan precisamente destrabar los procesos de la administración y de política pública que preceden a la satisfacción de las pretensiones del accionante, y un exceso en la intervención judicial podría acabar por ahondar el bloqueo institucional.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala Plena insta a la UARIV, a las secretarías de Vivienda y de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta y a la Alcaldía de Mapiripán a que, de acuerdo con sus competencias y de forma coordinada y articulada, den continuidad e impulsen activamente el proceso de reasentamiento iniciado por la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt, sujetándose para ello a los compromisos adquiridos ante la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 en cuanto a la implementación de un plan de reubicación, y prestando apoyo oportuno y eficaz a la comunidad, con el fin de que las familias Jiw que se trasladaron al nuevo territorio puedan vivir en condiciones dignas.

6.2.7. *Derecho a la soberanía y seguridad alimentaria*

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-^[312], en su artículo 11, reconoce el derecho a una alimentación adecuada como parte esencial de un nivel de vida adecuado, y señala el correlativo deber de los Estados de proteger a todas las personas contra el hambre, lo que apareja adoptar medidas y programas encauzados a (i) optimizar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento de los regímenes agrarios para el aprovechamiento eficaz y sostenible de las riquezas naturales, así como a (ii) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades.

En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo De San Salvador-^[313] dispone, en su artículo 12, que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, y establece que el Estado está obligado a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, con el propósito de hacer efectivo este derecho y de erradicar la desnutrición.

A partir de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- en 1996, se ha consolidado el concepto de soberanía alimentaria como el “*derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los medios campesinos, pesqueros, étnicos e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos.*”^[314]

Igualmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas^[315] y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas^[316] señalan al unisono que estos grupos étnicos, en ejercicio de la autonomía que se les reconoce, tienen derecho disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo^[317].

Recientemente, la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales de 2018^[318] ha establecido que las personas campesinas son aquellas que tienen una relación directa con la tierra y la naturaleza debido a que la trabajan por sí mismos, a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo, por lo que se predica también de las personas indígenas que trabajan la tierra^[319], y consagra que esta población es titular del derecho a la soberanía alimentaria, que comprende “*el derecho a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura.*”^[320] Igualmente, el citado instrumento dispone que los campesinos tienen derecho a una alimentación adecuada, saludable, nutritiva y asequible, a mantener su cultura alimentaria tradicional, a consumir su propia producción agrícola, a utilizarla para satisfacer las necesidades básicas de su familia y a distribuir su producción agrícola a otras personas^[321]; al tiempo que contempla el derecho de los campesinos a determinar la variedad de semillas que cultivan, a conservar y ampliar sus conocimientos locales sobre agricultura, pesca y ganadería, y a escoger sus propios métodos y tecnologías^[322]; así como el derecho a contar con medios de producción agrícola, lo que incluye obtener el crédito, los materiales y herramientas, la asistencia técnica y los sistemas de producción sostenible que necesiten para estas actividades^[323]. Asimismo, la anotada declaración proclama el reconocimiento y la protección de la cultura y de los valores de la agricultura local, el derecho de los campesinos a desarrollar y preservar los conocimientos agrícolas locales, a rechazar las intervenciones que puedan destruir esos valores, y el derecho a expresar su espiritualidad, individual o colectivamente^[324].

Conforme a la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -CDESC-, el derecho a la alimentación adecuada se hace efectivo “*cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*”. Si bien es un derecho de realización progresiva, la citada Observación General enfatiza que el Estado tiene la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre. En sentido, el núcleo básico del derecho a la alimentación adecuada comprende dos elementos esenciales: (i) la *disponibilidad* de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y (ii) la *accesibilidad* de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. En desarrollo de estas nociones, el Comité precisó:

“Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.”

La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física: La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales. La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.”

Así, del derecho fundamental a la alimentación se desprende la seguridad alimentaria, que se vincula con el derecho de los individuos y grupos al “*acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana, por lo que, a su vez, ha sido reconocido como un derecho de naturaleza colectiva*”^[325]. De esta manera, la seguridad alimentaria se materializa cuando existe un acceso efectivo a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.

Por otra parte, también de capital relevancia dentro del derecho a la alimentación, la autonomía alimentaria hace referencia al “*derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante de una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el ambiente y las generaciones venideras*”^[326]. De modo que la autonomía alimentaria se traduce en el derecho de las comunidades a decidir con independencia y libertad sobre su proceso alimenticio^[327].

Los derechos a la soberanía alimentaria y a la autonomía alimentaria guardan estrecha relación con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas^[328], el derecho de asegurar la subsistencia y al desarrollo^[329], el derecho a la salud y a la conservación de plantas y animales de interés vital^[330], el derecho a las tierras, territorios y recursos tradicionales^[331], el derecho a la conservación y protección del ambiente, de la capacidad productiva de las tierras, territorios y recursos^[332], el derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar el patrimonio cultural, los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales tradicionales, lo que incluye los recursos genéticos, las semillas y las medicinas^[333], así como el derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo conforme a su consentimiento libre, previo e informado^[334]. Bajo estas premisas, los pueblos originarios tienen el derecho a controlar, desarrollar y proteger sus tierras y sus recursos, con el fin de conservar su capacidad productiva y preservar el ambiente, mientras llevan a cabo sus actividades económicas tradicionales con base en sus conocimientos y saberes sobre las semillas, las propiedades de la fauna y flora, entre otros, lo que deriva en la obligación estatal de establecer y ejecutar los programas de asistencia a los pueblos ancestrales, con el objeto de asegurar la conservación y protección de su capacidad productiva y el ambiente.

En el plano nacional, el artículo 65 superior establece que “*la producción de alimentos gozará de la especial protección por parte del Estado*”. Adicionalmente, dispone que el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales debe ser prioritario, junto con la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. En este sentido, a partir de la garantía de producción alimentaria, inescindible del derecho fundamental a la alimentación, el Estado tiene el deber de satisfacer las necesidades del mercado interno, así como de proteger los modelos tradicionales y artesanales de producción de alimentos.

La protección constitucional a la producción alimentaria, la garantía de seguridad alimentaria y el derecho fundamental a la soberanía alimentaria se concatenan, además, con los deberes del Estado que la Carta prescribe en los artículos 58, 60, 64 y 66, en relación con la promoción y protección de la propiedad rural en favor de los campesinos y trabajadores agrarios, con miras a mejorar su ingreso y calidad de vida, y en cuanto la creación de condiciones para impulsar de manera especial el crédito agropecuario.

Así, de una interpretación sistemática y armónica de dichos preceptos superiores a la luz del marco de instrumentos internacionales de derechos humanos, se afianza el derecho que tienen los citados grupos poblacionales de que sean respetados y salvaguardados los procesos de producción, disposición y consumo de los alimentos que ellos mismos eligen libremente para proveerse de una alimentación adecuada y garantizarse su subsistencia, a través del trabajo de la tierra u otras actividades, derecho este cuya efectividad supone para el Estado deberes prioritarios en términos de protección, fomento y garantía, entre otros.

Un desarrollo de los compromisos estatales en este ámbito se encuentra en el CONPES 113 de 2008, el cual recoge la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PSAN- creada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. En esta política de Estado, que se alinea con lo sentado en el marco de la Cumbre Mundial sobre Alimentación y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio^[335], se conceptualizó de forma detallada la definición de seguridad alimentaria y nutricional como “*la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.*”^[336] En tal sentido, el documento CONPES sostiene que “[l]a definición pone de manifiesto que si el fin último de la seguridad alimentaria y nutricional es que todas las personas tengan una alimentación suficiente, oportuna y adecuada, una persona está en privación si: 1) Carece de la posibilidad de alcanzar una canasta que incluya los niveles mínimos de alimentos necesarios para una alimentación suficiente (dimensión de los medios económicos) y 2) Si no tiene la posibilidad o la facultad de transformar los medios e instrumentos disponibles (y a los cuáles tiene acceso) que le permita alimentarse de manera adecuada (dimensión de calidad de vida y fines del bien-estar).”

Así pues, de conformidad con el CONPES 113, la seguridad alimentaria y nutricional se sustenta en los siguientes ejes, que precisan la acción del Estado, la sociedad civil y la familia:

- (i) *Disponibilidad de alimentos*: Es la cantidad de alimentos con que cuenta la población, se vincula con el suministro suficiente y depende de la producción y la importación.
- (ii) *Acceso*: Es la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible, ligada a variables como el nivel de ingresos, la vulnerabilidad, las condiciones socio-geográficas y los precios de los alimentos.
- (iii) *Consumo*: Se refiere a los alimentos que seleccionan e ingieren las personas, y está relacionado con las creencias y prácticas.
- (iv) *Aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos*: Alude a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume para obtener nutrientes. Está determinado por factores como el ambiente, el estado de salud, el acceso a agua potable, entre otros.
- (v) *Calidad e inocuidad de los alimentos*: Se asocia a las características de los alimentos que garantizan que sean aptos para el consumo, a partir de la observancia de determinadas condiciones y medidas durante la cadena agroalimentaria hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos.^[337]

La mencionada política reconoce que la seguridad alimentaria y nutricional es determinante para la calidad de vida de toda la población colombiana, pero, advirtiendo la necesidad de contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, focaliza las acciones hacia los sectores más vulnerables, como son las víctimas de la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicamente diferenciados, las niñas y los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, así como los campesinos y grupos de personas de más bajos recursos^[338]. Además, se destacan como uno de los principios orientadores de la política la equidad social “*la Política propende por la justicia social y la inclusión de grupos poblacionales con mayores niveles de vulnerabilidad, por condiciones de edad, género, ingresos, etnias, desplazamiento y discapacidad, así como la equiparación de oportunidades entre los territorios del país*”- y el respeto a la identidad y diversidad cultural “*definida como el derecho de los pueblos a producir sus alimentos respetando la identidad cultural y la diversidad de los modos de producción, de consumo y la comercialización agropecuaria, fortaleciendo los mercados locales*”-^[339].

Es pertinente anotar que, de acuerdo con el referido documento CONPES, se observaron falencias de orden institucional en la actuación de las diversas autoridades involucradas en la materialización de la seguridad alimentaria, incluidos los niveles nacionales y territoriales de la administración, siendo uno de los principales problemas la inexistencia de una instancia que vinculara a todos los sectores y niveles que intervienen en esta materia^[340]. Tal constatación dio paso a la creación de una Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN-, creada mediante el Decreto 2055 de 2009^[341] y contemplada en la Ley 1355 de 2009^[342] como la máxima autoridad rectora de la

Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, a la cual se le encomendó la dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, la articulación de políticas y programas, y el seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional^[343].

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha subrayado que los deberes estatales respecto de la seguridad alimentaria se vulneran “cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones”^[344]. En esa línea, se ha enfatizado en las obligaciones que tiene el Estado colombiano en relación con el derecho a la alimentación y seguridad alimentaria:

“Las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria son las mismas que para todo derecho humano. La primera, se dirige al deber de adoptar medidas para lograr progresivamente el acceso mínimo de alimentos esenciales suficientes y nutritivamente adecuados para proteger a las personas del hambre. La segunda obligación es la de respetar, la cual implica que los Estados no tomen medidas de ningún tipo que tengan como resultado impedir el acceso libre y adecuado a la alimentación. La tercera obligación, es la de proteger, la cual requiere adoptar medidas para velar que los particulares o empresas no priven a las personas del acceso a los alimentos. La cuarta obligación es de realizar o facilitar, según la cual ‘el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria’. La quinta obligación es la de hacer efectivo el derecho, es decir, que cuando un individuo o grupo de población sea incapaz de autoabastecerse por sus propios medios por distintas razones, los Estados tienen la obligación de realizar o hacer efectivo ese derecho de forma directa.”^[345]

Y, en particular, tratándose de los pueblos indígenas, esta Corte ha enfatizado que el mencionado derecho a la seguridad alimentaria adquiere una connotación especial que se entrelaza con su singular nexos con el territorio, con sus costumbres y tradiciones, y con su existencia como pueblo con una cultura e identidad distintivas:

“La relación especial que tienen con el territorio donde se asientan, no solo se dirige a proteger el lugar de sus ancestros y su pueblo, sino también el lugar que los alimenta a través de sus siembras y cultivos tradicionales. La FAO ha establecido que la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas no se limita a satisfacer sus necesidades básicas, sino que se deben considerar sus dimensiones culturales. Así, el componente de la aceptabilidad cultural del derecho a la alimentación adquiere una verdadera importancia, pues a través de la comida que consumen los miembros de comunidades indígenas, ellos mantienen su identidad y cosmovisión cultural. Lo anterior, también involucra el respeto de la libre determinación de los pueblos indígenas, quienes definen sus propias fuentes de su adecuada alimentación y los medios de producirla. La realización del derecho a la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas implica la observancia de los principios a la participación, no discriminación, responsabilidad, transparencia y dignidad humana. De esa forma, no puede garantizarse como un derecho individual sino colectivo que debe atender como mínimo al cumplimiento de las siguientes obligaciones estatales: (i) el respeto de los derechos a la cultura, libre determinación y territorios y recursos naturales del pueblo indígena, (ii) la protección de las actividades u oficios tradicionales para obtener la comida y (iii) el deber de proveer la comida mínima esencial acorde con la dieta y la cultura del pueblo indígena.”^[346]

Este Tribunal ha establecido, igualmente, que, desde la perspectiva de la población campesina y los trabajadores rurales, “el derecho a una alimentación adecuada se encuentra ligado, de manera estrecha, con: el aprovechamiento por parte de los campesinos de su propia tierra; el respeto de sus formas tradicionales de producción y la garantía de sus necesidades básicas; la preservación de sus prácticas y saberes tradicionales; y verse protegidos frente a los efectos colaterales que pueden seguirse de la agroindustria. Así ha sido comprendido por parte de esta Corporación: ‘la soberanía alimentaria implica que los procesos de producción de alimentos garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros’”^[347].

En este contexto, se observa que el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria están intrínsecamente relacionados, son interdependientes y complementarios: el derecho a la alimentación comprende la garantía de toda persona de contar con una alimentación nutricionalmente adecuada y estar protegido contra el hambre, y la capacidad de tener acceso permanente a alimentos sanos, con el fin de lograr un desarrollo físico, emocional e intelectual y alcanzar una vida satisfactoria y digna; la seguridad alimentaria, a su turno, se relaciona con la disponibilidad suficiente y estable, y el acceso físico y económico a alimentos nutritivos y de calidad para satisfacer sus necesidades alimenticias y llevar una vida saludable y activa; al paso que la soberanía alimentaria abarca el derecho a la seguridad alimentaria pero va más allá de la sola oferta de alimentos, en cuanto implica la “capacidad que tienen los individuos, las familias, los grupos sociales, los pueblos y hasta los países para decidir qué cultivan, cómo lo cultivan, qué y cuánto comen”^[348], de tal suerte que, junto con la accesibilidad y la disponibilidad de alimentos, para la plena realización del derecho a la soberanía alimentaria se deben cumplir múltiples elementos en lo concerniente a la autonomía de los pueblos, a la posibilidad de trabajar la tierra, a la preservación y respeto de los modos de producción tradicionales de alimentos, entre otros, y supone que grupos como los campesinos y los indígenas tengan acceso a la tierra y a producir en pequeña escala.

Descendiendo al caso *sub examine*, el demandante en tutela manifiesta que en la comunidad Jiw de Mapiripán, a raíz del desplazamiento forzado de que fueron víctimas las familias y de las múltiples adversidades que han enfrentado en su proceso de reubicación, se presentan problemas para el abastecimiento de alimentos en el nuevo territorio Naexal Lajt. Expone que la Alcaldía municipal y la UARIV se habían comprometido con la comunidad en el año 2018 a ejecutar un proyecto de productivo, con la disposición de \$164'000.000 por parte de la Unidad para las Víctimas y la entrega de semillas y abono para la consolidación de cultivos, todo lo cual fue concertado y aprobado con el grupo indígena, pero lo acordado nunca se materializó.

El actor agrega que las tierras de la región poseen baja productividad por factores químicos que requieren una intervención para mejorar su fertilidad y permitir la instalación de cultivos, lo cual demanda una acción del Estado en tal sentido; que en Las Zaragozas algunas familias contaban con cultivos de yuca, plátano y batata, pero no eran suficientes para alimentar a toda la comunidad; que varios núcleos familiares dependen absolutamente de las ayudas humanitarias, otros han intentado recurrir a la pesca, caza y recolección sin éxito e, inclusive, que se han presentado robos en la comunidad por la falta de alimentos; y, que en el nuevo territorio tampoco cuentan con las condiciones para proveerse su propio sustento porque los lugares de pesca, caza y recolección son reducidos, y se presenta erosión de los suelos y contaminación del agua.

Dada esta situación, en la acción de tutela se formula una pretensión encaminada a que se ordene disponer de recursos y proyectos productivos, realizando el acompañamiento técnico al pueblo Jiw reubicado en el nuevo territorio, teniendo en cuenta los ciclos ambientales de la región y las características de los suelos.

En relación con la vulneración a los derechos a la alimentación, a la seguridad alimentaria y a la soberanía alimentaria de la comunidad Jiw, las entidades accionadas hicieron distintos planteamientos en el proceso.

La Unidad para las Víctimas afirmó, respecto de la entrega de semillas y agroinsumos, que si bien se dispuso \$164'000.000 para proyectos en las comunidades étnicas con mayor grado de vulnerabilidad, entre las que se encontraba la comunidad Jiw, este proyecto finalmente no se llevó a cabo debido a que estaba supeditado a la asistencia técnica y acompañamiento de la Alcaldía de Mapiripán, la cual manifestó su imposibilidad de brindar tal apoyo.

Por su parte, la Alcaldía de Mapiripán no se pronunció en este proceso frente a los derechos fundamentales de soberanía alimentaria, seguridad alimentaria y alimentación.

El Ministerio de Agricultura indicó que no era de su resorte el apoyo para la implementación de proyectos productivos, puesto que la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- era la entidad llamada a ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial –que además cuenta con programas que benefician a las víctimas del conflicto a través de cofinanciación de proyectos asociativos–.

La Secretaría de Desarrollo Agroeconómico del departamento del Meta adujo ante el juez de instancia que apoya las asociaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios, así como también a la población indígena del departamento del Meta, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de cada vigencia y el presupuesto aprobado por la Asamblea departamental mediante ordenanza. Además, refirió que solo puede intervenir en los proyectos productivos que cumplan con los siguientes requisitos: a) estar reconocidos como resguardo por el Ministerio del Interior, b) presentar el proyecto ante la mesa de concertación indígena para los pueblos del departamento del Meta, y c) presentar el proyecto productivo ante la Secretaría de Desarrollo Agroeconómico con el fin de estudiar su viabilidad; así que, para el caso de la comunidad Jiw, al no existir para entonces el reconocimiento como resguardo, esa secretaría estaba impedida para apoyarlos.

Más tarde, en sede de revisión, la Secretaría de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta manifestó que, con miras a garantizar la seguridad alimentaria, la Secretaría de Desarrollo Agroeconómico viene desarrollando un proyecto productivo de ganadería de doble propósito (leche y carne) por valor de \$80'000.000 con la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, con el fin de beneficiar con la producción a 228 familias indígenas y además generarles ingresos que mejoren su nivel de vida.

A su turno, el ICBF expuso diferentes programas que ha desarrollado con el objetivo de combatir y superar los problemas de desnutrición infantil en la comunidad Jiw de Mapiripán -lo cual se examinó detalladamente en precedencia-, y añadió que la estrategia *Territorios Étnicos con Bienestar*, que viene ejecutándose desde el año 2016 con la citada comunidad, está diseñada para la implementación de proyectos con las familias y comunidades desde una perspectiva multicultural, para recuperar y afianzar sus valores culturales e identidad, mejorar sus capacidades socio-organizativas en participación y liderazgo, así como para apoyar la producción de alimentos para el autoconsumo con el fin de contribuir a su pervivencia y autonomía. Gracias a dicha estrategia -señaló el ICBF- se han apoyado a la comunidad Jiw en la siembra de cultivos, crianza de gallinas, capacitación en la elaboración de textos, oficios y derechos de petición, ceremonias de armonización, encuentros de familias para la transmisión de conocimientos propios y el fortalecimiento de la unidad familiar y comunitaria, y mingas de pensamiento para la organización de la comunidad. Además, anotó que en el marco de ese programa se han realizado reuniones en que se ha abordado lo relativo a la organización social y los sistemas productivos para autoconsumo en el nuevo territorio, tratándose temas como las prácticas de pesca, caza y agricultura, la dependencia de las ayudas de la UARIV, las prácticas ancestrales de sostenimiento en tanto pueblo seminómada, y las circunstancias que los han forzado a asentarse en un territorio, llevándolos a desarrollar prácticas que implican sobreexplotar el terreno.

En la comunicación del 16 de septiembre dirigida a la Corte, las autoridades indígenas expresaron que en la asamblea de la comunidad se abordó en una mesa de trabajo el aspecto de soberanía alimentaria y se extrajeron las siguientes conclusiones:

1. *Se necesita la gente mas yuca, maíz, caña, batata, tabena, uva caimaronana, ají, piña, cege, chontaduro, palma cumare, la manaca, papaya, patilla, aguacate, limón, mandarina, marañón, naranja, guanábana y guama, a través de proyecto de seguridad alimentaria a desarrollar en el resguardo Naexal Lajt con la participación efectiva de la comunidad indígena y sus comunidades y autoridades.*
2. *Continuidad de ayuda humanitaria por parte de la Unidad de Víctimas ajustando minutos por el eso y costumbre de enfoque diferencial de la entrega de los alimentos. Apoyo de proyecto de dotación de pesca, maya, taraya, potrillos, anielos, nailos, conos plomadas, motores fuera de borda.*
3. *Requerimos proyectos agrícolas que incluyan la tecnificación y preparación de terrenos en arias de sabanas aplicación de abonos, asistencias técnicas para cultivos de yuca dulce yuca brava y maíz y caña, para abastecimiento de consumo de la comunidad.*
4. *Apoyo de proyecto de creadero, chigüiro, iguana, pescado y lapa.*
5. *Rayadores de yuca, eléctricos para facilitar de labores de las preparaciones de nuestros alimentos tradicionales farina y casabe.”*

De igual forma, el gobernador del resguardo indígena se pronunció ante la Corte en relación con este aspecto, recalcando el “*impacto que ha tenido el desplazamiento forzado en nuestros modos de subsistencia, principalmente en lo atinente con la seguridad y soberanía alimentaria de nuestro pueblo, las cuales se han visto comprometidas sustancialmente, debido a la acidez de las tierras en donde habitamos, nuevamente un factor ambiental a considerar dentro de una respuesta efectiva a nuestras necesidades.*”

Esta Corporación, cuando ordenó la implementación del *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia* mediante el Auto 173 de 2012 orientado a atender de manera inmediata e integral las necesidades más apremiantes del pueblo indígena Jiw, enfatizó en la garantía del derecho fundamental a la seguridad alimentaria de la comunidad que había sido asentada temporalmente en Las Zaragozas, poniendo de relieve la necesidad de que esta colectividad contara con un territorio para su reubicación que a la vez fuera apto para la agricultura, la pesca, la recolección de frutos y la caza, con el fin de asegurar el autosostenimiento de las familias y la conservación de sus tradiciones. En ese sentido, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 sostuvo que el derecho a la alimentación de estas comunidades requería la adopción de las siguientes medidas:

(i) garantizar de una dieta tradicional, según las características culturales alimenticias de cada uno de los pueblos y un adecuado balance nutricional para todos los miembros de los grupos étnicos desplazados, con especial atención en los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, enfermos y personas de la tercera edad, para cuyo efecto se ordenó al ICBF diseñar una dieta especial diferencial; e,

(ii) incentivar el desarrollo de proyectos productivos que favorezcan el autosostenimiento, a corto y mediano plazo, para no estimular procesos de sedentarización definitivos al interior de estos pueblos indígenas, como, por ejemplo, cultivos o proyectos piscícolas que permitan mejorar su alimentación y, por ende, su salud, proyectos que debían contar con el acompañamiento institucional necesario para que su continuidad, hasta tanto estén dadas las condiciones para que se abra paso un proceso de retorno al territorio tradicional.^[349]

En el Auto 265 de 2019, al verificar el nivel de cumplimiento de las órdenes impartidas, la Sala Especial de Seguimiento constató que efectivamente se adquirieron y adjudicaron a la comunidad Jiw los predios Pácora, La Rebelde y La Conquista, y que se constituyó el resguardo Naexal Lajt. Sin embargo, pese a la entrega material de los terrenos, respecto de las medidas para la satisfacción de la seguridad alimentaria se encontró que se había presentado una suspensión de las ayudas alimentarias en especie -lo cual ya se examinó en esta sentencia- y que no había avances sustanciales en la implementación de proyectos productivos para el autosostenimiento de las familias. Sobre este último punto, la Unidad para las Víctimas informó a la Corte que los proyectos productivos venían elaborándose con el apoyo de cooperación internacional, pero que no se habían concretado debido a presuntos problemas de contaminación de las fuentes hídricas asociadas, al parecer, a proyectos agroindustriales y a trámites sancionatorios de conocimiento de la autoridad ambiental -lo cual también se examinó *ut supra*-. En consecuencia, la Sala de Seguimiento encontró un nivel de cumplimiento bajo en relación con las citadas órdenes, atado a ciertos obstáculos fácticos y jurídicos que debían ser zanjados.

Pues bien: bajo la panorámica que ofrece lo expuesto, esta Sala observa que el derecho a la alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria de los integrantes de la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt no está asegurado de conformidad con los estándares y parámetros que determinan la satisfacción efectiva de estas garantías.

Sin lugar a dudas, la situación de desabastecimiento que padecen las familias Jiw, sumada a la imposibilidad -por diversos factores- de realizar las actividades productivas en que tradicionalmente han basado su subsistencia a partir de su singular relación con el territorio y del aprovechamiento de los recursos naturales, es incompatible con los presupuestos esenciales que configuran el derecho de todas las personas a una alimentación adecuada y con el deber constitucional del Estado de preservar las prácticas y saberes tradicionales y proteger la producción de alimentos.

La problemática descrita reviste una crucial importancia toda vez que, además, supone una amenaza compuesta para la existencia a la comunidad indígena Jiw: por una parte, en un entorno de precarias condiciones materiales de existencia, sin agua potable y con una marcada prevalencia de enfermedades sin atención en salud, es obvio que la falta de una alimentación adecuada y de calidad afecta la salud y la vida de los individuos indígenas; pero, en adición a ello, al no contar el grupo étnico con lo necesario para suplir su alimentación y subsistencia de acuerdo con su cultura, se induce el desvanecimiento de las tradiciones y prácticas ancestrales de la comunidad frente a la tierra y los modos autóctonos de producción alimentaria. Tal como lo corroboró el Consejo Noruego para Refugiados en su *amicus curiae*, la sumatoria de factores ambientales y sociales, como la falta de acceso a tierras aptas para los procesos productivos y a alimentos que mitiguen la imposibilidad de autosostenimiento, entre otros, ponen en riesgo la vida de los miembros del pueblo Jiw y, con ello, la existencia de la colectividad.

En este orden de ideas, la Sala Plena observa que la parálisis institucional, la circunstancia de que no se identificaran oportunamente las presuntas deficiencias del territorio asignado en relación con las condiciones para su aprovechamiento y la posterior falta de diligencia en la adopción de medidas para contrarrestar los efectos negativos de la escasa productividad de la tierra, junto con la ineficacia por parte de las entidades para implementar los sistemas de producción tradicional concertados con la comunidad para que las familias puedan proveerse de manera autónoma de un sustento nutricional adecuado y culturalmente aceptable, son situaciones que patentan una violación del derecho a la alimentación, a la seguridad alimentaria y a la soberanía alimentaria.

En efecto, de acuerdo con las declaraciones vertidas en el marco de este proceso, la UARIV dispuso \$164'000.000 en recursos para viabilizar un proyecto de semillas y agroinsumos con la comunidad Jiw, pero la falta de asistencia por la Alcaldía de Mapiripán frustró la posibilidad de llevar a la realidad aquello que en su momento fue concertado con el grupo étnico, aspecto que en ningún momento fue controvertido por la administración municipal.

Frente a ello, a juicio la Sala es inaceptable dentro del Estado social de derecho que, a pesar de existir recursos legalmente apropiados para impulsar una iniciativa orientada a satisfacer las necesidades alimentarias urgentes de la comunidad Jiw en el nuevo territorio, debido a la falta de articulación institucional dichos recursos no lleguen a ejecutarse y, mientras tanto, las familias indígenas sigan soportando el hambre y la escasez,

sin más alternativa de subsistencia que la proveniente de la ayuda humanitaria, al punto crítico que la carestía esté generando hurtos entre vecinos y fisuras en la convivencia y el orden social de la colectividad.

Conforme a la Ley 1448 de 2011 la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la entidad creada para atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, por lo que resulta acorde a su misión institucional la disposición de los recursos para la estabilización socioeconómica del pueblo Jiw en su proceso de reubicación, suscitado por el desplazamiento forzado. Empero, a juicio de esta Sala, de cara a una crisis humanitaria como la que afronta la citada comunidad indígena, le es exigible un deber especial y reforzado de diligencia que no se agota allí, en la sola disposición de los recursos, sino que debe propiciar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas, lo que para el caso concreto podría traducirse en buscar los mecanismos y herramientas legales, así como canales de apoyo y cooperación interinstitucional que, eventualmente, le hubieran permitido llegar a ejecutar aquellos recursos, de forma que en la realidad se materializaran en una acción tangible que favoreciera el autosostenimiento de la comunidad y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Ahora bien: la Alcaldía de Mapiripán no se podía desentender, como lo hizo, de las responsabilidades que le asisten en este ámbito, toda vez que, de acuerdo con la Constitución, al municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes^[350], precepto superior que es desarrollado por la Ley 136 de 1994^[351] al señalar que entre las funciones del municipio están las de (i) elaborar los planes de desarrollo municipal teniendo en cuenta los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio -dentro de lo cual están comprendidos el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural y los programas de desarrollo rural con enfoque territorial- incluyendo para el efecto estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los derechos humanos; (ii) procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de sus habitantes con énfasis en sujetos de especial protección constitucional; (iii) promover el mejoramiento económico y social de sus habitantes, fomentando el consumo interno en sus territorios; y, -póngase aquí un especial acento- (iv) contribuir, junto con los departamentos y la Nación, al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, en virtud de los principios, de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad^[352].

Respecto de la gestión realizada por el gobierno departamental, en este punto es pertinente relieves que la Secretaría departamental de Desarrollo Agroeconómico adujo que no podía intervenir un proyecto productivo si no existía la constitución formal como resguardo indígena, pero, como se ha insistido a lo largo de esta sentencia, ello ya no es un obstáculo para la intervención e inversión en el territorio donde se asienta ahora la comunidad Jiw.

A su turno, la Secretaría departamental de Víctimas, Derechos Humanos y Paz afirmó que, con el fin de fortalecer la seguridad alimentaria y generarles ingresos a las familias Jiw, se había adelantado un proyecto productivo por valor de \$80'000.000, de ganadería doble propósito (leche y carne) en el nuevo territorio Naexal Lajt. Al margen de que no se hayan aportado pruebas que acrediten tales aserciones, la Sala estima oportuno subrayar que, si bien podrían valorarse positivamente iniciativas de este tipo que busquen brindar a la comunidad indígena una fuente de sustento, al implementarse estas medidas no pueden pasarse por alto los saberes y costumbres ancestrales que configuran los esquemas de subsistencia tradicionales y distintivos de estos pueblos étnicamente diferenciados. Como se señaló en precedencia, el derecho a la alimentación adecuada de las comunidades indígenas, aunque comprende la seguridad alimentaria, trasciende la sola disponibilidad y accesibilidad a los alimentos, y es inescindible de la soberanía alimentaria, que integra la libre autodeterminación de estas colectividades, sus particulares modos de vida, subsistencia y desarrollo, su capacidad productiva, y la preservación de sus conocimientos y prácticas tradicionales.

De igual forma, a propósito de la situación de desabastecimiento que viene padeciendo el pueblo Jiw del resguardo Naexal Lajt por la imposibilidad de aprovechar las tierras del nuevo territorio, esta Corte no pasa por alto que en el Auto 173 de 2012 se dispuso que el entonces INCODER, ahora Agencia Nacional de Tierras -ANT-, realizara el estudio de la aptitud del suelo para cultivo y vivienda de forma previa a la compra o arriendo del terreno para reubicar la comunidad.

Por consiguiente, la Sala Plena encuentra que la Agencia Nacional de Tierras debe adoptar medidas orientadas a solucionar, o al menos mitigar, el presunto problema advertido con las tierras adjudicadas que hoy conforman el resguardo, así como también la administración municipal de Mapiripán, la administración departamental del Meta y la UARIV están llamadas a garantizar el derecho a la alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria de la comunidad Jiw en cuyo favor se interpuso la acción de tutela, y en esa medida deben descubrir las fórmulas y mecanismos para superar la desarticulación existente y demás trabas que han entorpecido el cumplimiento efectivo de las órdenes dadas por esta Corte en el Auto 173 de 2012 y, consecuentemente, han frenado el disfrute de las garantías fundamentales de dicha población, afectando su núcleo social y económico, así como su existencia como cultura.

En este sentido, dado que se requiere enderezar y fortalecer los esfuerzos por parte de las autoridades que den soluciones concretas al problema que afronta la comunidad Jiw en relación con el goce efectivo del derecho a una alimentación adecuada, se concederá el amparo. Por ello, con el fin de conjurar la vulneración iusfundamental aquí constatada sin interferir en la dimensión estructural y más amplia de la protección constitucional que viene encabezando la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, se adoptarán medidas concretas para el caso particular que se articulen con la labor de monitoreo al estado de cosas inconstitucional y no sean incompatibles con dicho nivel macro de intervención.

Así, pues, como medida de protección que se compagine conforme al principio de complementariedad con los remedios desarrollados a nivel estructural por la Sala Especial de Seguimiento en favor del pueblo Jiw como etnia, pero en una escala más concreta y específica, aplicable puntualmente a las familias que habitan en el resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras -ANT- que realice, previa concertación con la comunidad, un estudio técnico de las propiedades del suelo para cultivos del resguardo Naexal Lajt, con el fin de efectuar un diagnóstico sobre los presuntos problemas de infertilidad de la tierra, determinar qué medidas se pueden adoptar para corregirlos y/o qué variedades de actividades agropecuarias se pueden desarrollar en el nuevo territorio, de acuerdo con las necesidades alimentarias y según las prácticas, tradiciones y modos de subsistencia de dicho grupo étnico.

Los resultados serán puestos en conocimiento de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que los mismos sean valorados en la orientación y aplicación de las medidas para garantizar los derechos a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, dentro las acciones para la superación del estado de cosas inconstitucional.

A su vez, teniendo en cuenta la grave amenaza a la existencia de la comunidad Jiw que supone el hecho de que sus integrantes se encuentren privados de una alimentación adecuada, como medida urgente de protección se ordenará a la UARIV, a la Gobernación del Meta, a través de su Secretaría departamental de Desarrollo Agroeconómico, y a Alcaldía de Mapiripán, que, en concertación con las autoridades del resguardo Naexal Lajt, formulen e implementen un proyecto productivo que permita a las familias indígenas garantizarse un sustento nutricionalmente adecuado y culturalmente aceptable en el nuevo territorio.

Para la efectiva formulación e implementación del proyecto productivo dispuesto en esta sentencia, la UARIV, la Secretaría departamental de Desarrollo Agroeconómico y la Alcaldía de Mapiripán deberán establecer, en un plazo no mayor a dos (2) meses, un cronograma detallado que incorpore, como mínimo, los compromisos específicos de cada autoridad, las fechas de verificación y los aspectos relativos al presupuesto que se afectará para la financiación del proyecto previamente concertado con la comunidad.

6. Síntesis de la decisión

En esta oportunidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional abordó la profunda crisis humanitaria de la población indígena víctima de desplazamiento forzado, en particular, la que sufre la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, la cual ha sido particularmente impactada por el conflicto social y armado en Colombia. Como colectividad, pero también desde la perspectiva individual, sus integrantes han sufrido desde hace tiempo el despojo y otras diversas manifestaciones de violencia, lo cual, desde luego, ha implicado la imposibilidad de disfrutar a plenitud los derechos fundamentales de que son titulares.

En la demanda constitucional de amparo se denuncia que el grupo de familias indígenas a que se alude se encuentra en una situación crítica que amenaza con llevar al pueblo Jiw a su extinción: dificultades en el acceso a las medidas previstas por el Estado para la población desplazada; ausencia de una atención oportuna y efectiva en salud a los miembros de la comunidad; falta de acceso a agua potable; precariedad de las condiciones de las viviendas; inadecuada alimentación e inconvenientes para proveerse su propio sustento mediante el aprovechamiento de la tierra; problemas de acceso a la educación con enfoque étnico; y, debilitamiento de sus instituciones tradicionales de autogobierno, lo que amenaza su identidad cultural.

Como medida inicial, a propósito de la verificación del presupuesto de competencia, la Sala Plena unificó su jurisprudencia para precisar que el hecho de que la demanda de amparo esté ligada a situaciones que se insertan en un estado de cosas inconstitucional no excluye de entrada la competencia del juez de tutela para avocar el conocimiento de la controversia así planteada, sino que es una circunstancia que, de estar cumplida la procedencia, deberá valorarse cuidadosamente al momento de emitir un pronunciamiento de mérito y establecer los remedios judiciales para el caso concreto.

Al realizar el estudio sobre la procedibilidad de la acción, se verificó el cumplimiento de los requisitos de legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad en el caso concreto. En este punto, se relevó la importancia de que la acción de tutela promovida por un miembro de una comunidad indígena cuente con la coadyuvancia de la colectividad a la que pertenece y sus autoridades propias, así como también la calidad de sujetos de especial protección que tienen los grupos étnicos diferenciados y el carácter principal de este mecanismo constitucional cuando quien reclama la protección es una comunidad indígena.

Enseguida, la Sala Plena presentó como eje transversal de análisis el principio de complementariedad entre las medidas de protección que se pueden impartir en sede de tutela y el esquema de seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional. Así, estableció las reglas de unificación jurisprudencial para el examen de vulneraciones acaecidas en el contexto de un estado de cosas inconstitucional, resaltando que resulta determinante garantizar la congruencia respecto del monitoreo sobre la gestión institucional y no generar interferencias en la dimensión estructural y amplia de la misión de protección confiada a las Salas Especiales de Seguimiento, sin que ello signifique en modo alguno abdicar de la tarea encomendada específicamente al juez de tutela, consistente en salvaguardar los derechos fundamentales amenazados o vulnerados en casos particulares y procurar adoptar las medidas necesarias para restablecerlos, dentro de los límites de sus competencias y bajo criterios de coherencia y armonización.

Para efectos de determinar lo relativo a la afectación iusfundamental, se analizó el contexto general sobre la crisis humanitaria que vive el pueblo Jiw, toda vez que de la situación descrita en la acción de tutela no es un hecho aislado, sino que se desarrolla en un escenario complejo y prolongado de violencia de que ha sido víctima la mencionada comunidad indígena, el cual ha sido objeto de verificación y monitoreo por parte de esta Corporación, a través de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

La Sala Plena reafirmó el carácter indivisible e interdependiente de los derechos, bajo la premisa básica reconocida por la jurisprudencia constitucional de que todos los derechos deben ser igualmente satisfechos, en tanto a la base de todos ellos se encuentra la dignidad humana como eje central del pacto político.

A partir de ello, se examinaron los fundamentos en torno al alcance y contenido de los derechos invocados en la acción de tutela respecto de cada componente objeto de reclamación y, con el prisma de esos fundamentos, se valoró el caso concreto.

Fruto de ese estudio, la Sala Plena encontró que la comunidad indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán ha visto vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, al agua, a la autonomía, a la etnoeducación, a la atención y reparación para las víctimas del conflicto, a la vivienda digna y a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Sin embargo, atendiendo al principio de complementariedad y a los criterios de coherencia y armonización que deben guiar la labor del juez de tutela, la Sala resolvió tutelar y adoptar algunas medidas concretas y urgentes con el fin de mitigar la crisis provocada por el desplazamiento forzado y el conflicto en el citado grupo étnico en relación con los derechos a la salud, al agua, a la etnoeducación y a la alimentación, al paso que se optó por preservar el esquema de monitoreo adelantado por la Sala Especial de Seguimiento y abstenerse de adoptar medidas adicionales en relación con los derechos a la autonomía, a la atención y a la reparación para víctimas del conflicto, y a la vivienda.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el trámite de revisión de la tutela T-T.422.406.

Segundo.- REVOCAR la sentencia del 9 de mayo de 2019, por la cual el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Villavicencio negó el amparo deprecado, para, en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la salud, al agua, a la etnoeducación y a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, invocados por Tulio Felipe Rodríguez en representación de la comunidad indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán.

Tercero.- ORDENAR a la Gobernación del Meta, por intermedio de la Secretaría de Salud departamental, que en el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo, previa concertación de un cronograma con las autoridades indígenas, reactive las brigadas de salud extramurales en el territorio del resguardo Naexal Lajt de la comunidad Jiw de Mapiripán, las cuales deberán realizarse de forma periódica y contar con un equipo de profesionales debidamente capacitados en atención con enfoque diferencial y provistos de la dotación pertinente, con el fin de que (i) adelanten actividades de promoción y prevención; (ii) realicen valoración y atención de los integrantes de la comunidad indígena -priorizando niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas diagnosticadas con patologías o en condición de discapacidad-; y, (iii) lleven a cabo jornadas de vacunación para que todos los infantes de la comunidad completen su esquema básico de vacunación. La Secretaría de Salud departamental del Meta deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que, en el marco de estas brigadas extramurales, los profesionales de la salud estén acompañados de traductores que faciliten la comunicación y la interacción con los pacientes indígenas, en caso de requerirse.

Cuarto.- ORDENAR a la Gobernación del Meta, por intermedio de la Secretaría de Salud departamental, que en el plazo máximo de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia, previa concertación con las autoridades indígenas, y como acción para la identificación y el control de las enfermedades transmisibles con especial prevalencia en la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, se desplace al territorio del resguardo y, con un equipo técnico y médico especializado, verifique la situación de vulneración del derecho a la salud de la comunidad indígena en relación con el brote de enfermedades infecciosas y contagiosas, así como la existencia de casos de desnutrición y riesgos para las madres gestantes y población vulnerable, a partir de lo cual deberá levantar un perfil de necesidades de la comunidad y, en caso de encontrar situaciones que ameriten intervención urgente, deberá activar los mecanismos conforme a sus competencias para procurar en el menor tiempo posible: (i) la vacunación de los miembros de la comunidad, (ii) el tratamiento de casos de enfermedades infecciosas y desnutrición, y (iii) los controles perinatales que se requieran.

Para el cumplimiento de esta orden, la Gobernación del Meta podrá solicitar el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- en relación con el componente de desnutrición infantil dentro del perfil de necesidades que se va a levantar.

Quinto.- Por Secretaría General, **REMITIR** copia de la presente sentencia a la Superintendencia Nacional de Salud, para que, de conformidad con sus competencias de inspección, vigilancia y control, realice las investigaciones y adopte las medidas que estime procedentes respecto de las entidades promotoras de salud -EPS- del régimen subsidiado que atienden a la población indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán.

Sexto.- ORDENAR a la Alcaldía de Mapiripán que, en un término no mayor a diez (10) días hábiles, contado a partir de la notificación de este fallo, garantice las condiciones mínimas de acceso al servicio de agua de la comunidad indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, de conformidad con lo expuesto en esta providencia en cuanto a disponibilidad, calidad y accesibilidad.

En desarrollo de esta orden, la administración municipal, en virtud de las competencias asignadas por la Constitución y por la ley, deberá asegurar el abastecimiento de al menos cincuenta (50) litros de agua potable diarios por persona para consumo personal y doméstico, atendiendo las siguientes condiciones: (i) la entrega del líquido debe ser realizada directamente en cada una de las viviendas o en un lugar de abastecimiento localizado a no más de 40 metros de cada vivienda; (ii) el agua distribuida a las familias Jiw del resguardo Naexal Lajt debe cumplir con los requisitos de potabilidad establecidos por el Decreto 1575 de 2007 y la Resolución 2115 de 2007; y, (iii) para cumplir con la disposición final del recurso, se podrá dar aplicación a los esquemas diferenciales previstos en la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 1272 de 2017, y se podrá hacer uso de cualquier medio o sistema que asegure de forma idónea y expedita el suministro diario de agua, como por ejemplo, carrotanques, pilas públicas o la adecuación de sistemas individuales de almacenamiento (v. gr. mediante el aprovechamiento de los tanques de plástico que fueron adquiridos por la Alcaldía).

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Alcaldía de Mapiripán, con el acompañamiento de la Personería Municipal, deberá realizar una visita al resguardo Naexal Lajt, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, para establecer el número actualizado de destinatarios de la medida de suministro de cincuenta (50) litros de agua potable por persona dentro de cada una de las familias Jiw asentadas en el nuevo territorio y el medio idóneo para satisfacerlas.

La medida adoptada en virtud de la presente orden para el suministro de agua potable a la comunidad indígena Jiw debe ser garantizada de manera ininterrumpida por las entidades accionadas hasta que se implementen de manera óptima las órdenes estructurales en materia de agua impartidas por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Séptimo.- ORDENAR a la Gobernación del Meta apoyar técnica, financiera, presupuestal y administrativamente a la Alcaldía de Mapiripán, de conformidad con los principios de solidaridad, colaboración y complementariedad, con el fin de garantizar el cumplimiento a cabalidad de la orden dispuesta en el ordinal anterior para hacer efectivo el derecho al agua potable de la comunidad Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán.

Octavo.- REMITIR copias de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales, adopte las medidas que estime pertinentes en relación con las eventuales acciones y/o omisiones de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena -Cormacarena- en ejercicio de sus funciones, frente a la afectación ambiental que, presuntamente, se viene ocasionando dentro del área de su jurisdicción.

Noveno.- ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena -Cormacarena- que, en ejercicio de sus competencias en relación con la salvaguarda de los ecosistemas, y en concertación con la comunidad indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán, lleve a cabo un estudio específicamente orientado a evaluar si las fuentes hídricas que aprovecha para su sustento dicho grupo étnico son susceptibles de algún tipo de afectación –superficial y/o subsuperficial– originada en las diferentes actividades que se desarrollan en la región. Para el cumplimiento de esta orden se adelantarán las gestiones correspondientes y se establecerá un cronograma, de modo que en un plazo no mayor a seis (6) meses se haya dado inicio al estudio a que se alude.

Asimismo, Cormacarena deberá realizar un monitoreo periódico a las referidas fuentes hídricas, a fin de adoptar todas las medidas a que haya lugar para proteger las cuencas de las que se sirve la comunidad indígena en mención.

Paralelamente, deberá continuar controlando y vigilando que las actividades que se desarrollan en la región –en particular, las adelantadas por la sociedad Poligrow Colombia SAS– se ajusten a los parámetros ambientales, con el objetivo de advertir de forma temprana cualquier eventual riesgo de degradación de los recursos naturales y evitar su consumación, conforme al principio de precaución.

Décimo.- DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, por configurarse el fenómeno de *hecho superado*, en relación con la pretensión de reconocimiento y constitución del resguardo indígena Naexal Lajt del pueblo ancestral Jiw.

Décimo primero.- ORDENAR a la Secretaría de Educación del departamento del Meta y la Alcaldía de Mapiripán que, con el acompañamiento del Personero Municipal, dentro del término máximo de diez (10) días hábiles, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realicen una visita al resguardo Naexal Lajt de Mapiripán con el fin de (i) identificar a las niñas, niños y adolescentes en edad escolar que pertenecen a la comunidad Jiw; (ii) verificar cuántos de ellos se encuentran efectivamente vinculados a procesos formativos y recibiendo clases, tanto en sistema educativo tradicional como en las aulas improvisadas por la comunidad en su propio territorio, y cuántos no; y, (iii) efectuar una inspección técnica de las áreas y las instalaciones correspondientes a las aulas improvisadas en cuestión, para determinar aspectos como sus niveles de estabilidad, seguridad para sus ocupantes, iluminación, salubridad, ventilación, exposición al ruido, extensión y distribución del espacio por persona, entre otros factores de habitabilidad.

A partir de la información recaudada en la visita al resguardo indígena, la Secretaría de Educación del departamento del Meta y la Alcaldía de Mapiripán procederán a elaborar un diagnóstico que será socializado con las autoridades indígenas a más tardar dentro del término de veinte (20) días hábiles contado desde la realización de la visita, con el fin de adoptar de forma conjunta y participativa una estrategia a través de la cual se aseguren soluciones al menos en los siguientes aspectos prioritarios, en un plazo que no podrá superar un (1) mes luego de socializado el diagnóstico: (i) vinculación a la educación de todas las niñas, niños y adolescentes Jiw en edad escolar; (ii) verificación periódica de las necesidades de material educativo y útiles escolares, e implementación de un plan para su aprovisionamiento; (iii) seguimiento a la continuidad en los procesos formativos y medidas de apoyo para prevenir la deserción escolar; y, (iv) condiciones de seguridad de las instalaciones educativas y adecuación de un entorno apto para el aprendizaje.

Décimo segundo.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras -ANT- que, en el término de cuatro (4) meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice, previa concertación con la comunidad, un estudio técnico de las propiedades del suelo para cultivos del resguardo Jiw Naexal Lajt, con el fin de efectuar un diagnóstico sobre los presuntos problemas de infertilidad de la tierra, determinar qué medidas se pueden adoptar para corregirlos y/o qué variedades de actividades agropecuarias se pueden desarrollar en el nuevo territorio, de acuerdo con las necesidades alimentarias y según las prácticas, tradiciones y modos de subsistencia de dicho grupo étnico.

Los resultados serán puestos en conocimiento de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que los mismos sean valorados en la orientación y aplicación de las medidas para garantizar los derechos a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, dentro las acciones para la superación del estado de cosas inconstitucional.

Décimo tercero.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Gobernación del Meta, a través de su Secretaría departamental de Desarrollo Agroeconómico, y a Alcaldía de Mapiripán, que, en concertación con las autoridades del resguardo Naexal Lajt, formulen e implementen un proyecto productivo que permita a las familias indígenas garantizarse un sustento nutricionalmente adecuado y culturalmente aceptable en el nuevo territorio.

Para la efectiva formulación e implementación del proyecto productivo dispuesto en esta sentencia, las entidades vinculadas a esta orden deberán establecer, en un plazo no mayor a dos (2) meses, un cronograma detallado que incorpore, como mínimo, los compromisos específicos de cada autoridad, las fechas de verificación y los aspectos relativos al presupuesto que se afectará para la financiación del proyecto previamente concertado con la comunidad.

Décimo cuarto.- Por Secretaría General, **REMITIR** copia de este fallo a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que lo expuesto en la presente decisión sea tenido en cuenta en el marco de sus funciones y competencias en relación con las medidas estructurales para la garantía de los derechos del pueblo ancestral Jiw, especialmente en relación con el componente de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, así como el de vivienda digna y saneamiento dentro del plan de reubicación del pueblo indígena Jiw.

Décimo quinto.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que, conforme a sus funciones constitucionales^[353], realice seguimiento y adelante las gestiones que considere pertinentes para propiciar el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia en orden a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los integrantes de la comunidad indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán.

Décimo sexto.- RECONOCER al Juzgado 1º Laboral del Circuito de Villavicencio, en su calidad de juez de primera instancia, la competencia para adelantar el seguimiento y verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia, de conformidad con los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

Décimo séptimo.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente
Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento parcial y aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO A LA
SENTENCIA SU092/21^[354]**

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me permito aclarar mi voto en la decisión de la referencia ya que, en relación con la protección del componente prestacional de los derechos fundamentales sociales^[355], en primer lugar, la Sala ha debido valorar la razonabilidad de las políticas públicas diseñadas por las autoridades accionadas para su garantía y, a partir de esta, en segundo lugar, a diferencia del enfoque distributivo adoptado –mediante la imposición de órdenes concretas y tasadas a las autoridades públicas obligadas–, ha debido optar por un enfoque dialógico.

El primer aspecto es una exigencia adscrita al carácter “social” del Estado de Derecho, que atribuye a la Administración la realización *concreta* de sus fines no solo esenciales^[356], sino particularmente aquellos de carácter social^[357]. En relación con estos últimos, uno de los medios fundamentales dispuestos por el constituyente para su realización es la institución *iusadministrativa* del servicio público^[358], responsabilidad primera de los municipios^[359], y de manera coordinada, concurrente y subsidiaria^[360] de los departamentos^[361] y la nación. Esta concretización –como *servicios públicos*– de las garantías adscritas a algunos de los derechos sociales, en los términos del diseño constitucional, supone una intervención principal y activa del Legislador y de la Administración, y subsidiaria del juez, en particular del juez constitucional^[362]. Es por esto que, en la resolución de casos concretos, es fundamental que este último valore el componente de planeación de las inversiones públicas por parte de las autoridades involucradas en la garantía de este tipo de derechos. No hacerlo, no solo trastorna la realización de otras metas públicas –dada la limitación de recursos fiscales–, sino que supone una garantía incompleta de los derechos fundamentales, dado que, ante la insuficiencia de recursos y una falta de valoración de las exigencias que su garantía supone para las entidades involucradas existe una alta probabilidad de que la decisión judicial no logre eficacia real, lo que da al traste con la pretensión del acceso efectivo a la administración de justicia.

En el diseño constitucional, la planeación, la presupuestación y la adecuada ejecución del gasto público, tienen un valor fundamental ya que son las herramientas que permiten materializar los cometidos sociales del modelo de Estado. Por tanto, en aquellas decisiones judiciales –como la presente– en las que el juez constitucional dispone, de alguna forma, del contenido prestacional de los derechos, y, por tanto, en esa medida interviene *prima facie* en aquellos instrumentos constitucionales, debe considerar su contenido predispuesto en los respectivos planes, programas y proyectos de carácter municipal, departamental y nacional –según el caso–. De esta forma, su intervención precave una eventual desprotección relativa a otros derechos u otras finalidades públicas relevantes, así como permite garantizar los ideales de la democracia representativa y participativa que son consustanciales al desarrollo normativo de tales instrumentos de política pública.

En relación con esto último, la priorización de la satisfacción de las necesidades sociales más que una competencia preponderante de la jurisdicción constitucional es una competencia preferente de la Administración, que debe fundamentarse en la garantía de los principios de “*igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*”^[363]. Esto es así, si se tiene en cuenta que la garantía concreta de las necesidades sociales supone una articulación compleja de diversos elementos, entre ellos, especialmente relevante el de la especial protección de las personas vulnerables y en el que, una priorización diferente –como aquella que pudiera motivar la actuación del juez– podría dar lugar a una desprotección relativa de estos grupos poblacionales, a los cuales el constituyente garantiza una especial protección constitucional, en los términos de los incisos 2° y 3° del artículo 13, según los cuales, “*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*” y, “*protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta*”.

En relación con el segundo aspecto que fundamenta esta aclaración de voto, a diferencia del enfoque distributivo de la sentencia, la Sala ha debido optar por un enfoque dialógico. Este último, a diferencia de aquel, es no solo el más compatible con la realización de los fines sociales del Estado, sino el que en mayor medida puede garantizar soluciones eficaces y eficientes para la protección de la faceta prestacional de los derechos fundamentales sociales.

El enfoque distributivo, del cual me separo, no otorga un peso relevante a la democracia representativa ni al principio de planeación para la realización material y concreta de los fines sociales del Estado social de Derecho. Este enfoque supone un esquema de asignaciones individuales que es poco compatible con un modelo de acceso universal e igualitario a la faceta prestacional de los derechos, pues supone admitir que el juez tiene una mejor posición epistémica para valorar el orden de priorización de los cometidos sociales, en desmedro de la competencia administrativa. Por tanto, desconoce las exigencias de planeación y priorización, no solo del gasto público, sino, previa y definidamente, de las necesidades sociales que deben ser satisfechas. Además, al desconocer estas exigencias, las órdenes que se adoptan tienen potencialmente una menor probabilidad de eficacia, ya que no consideran las restricciones competenciales y fácticas de los destinatarios y, por tanto, otorgan una menor protección real a los derechos fundamentales que pretende amparar.

En este caso, dado que no se dio un diálogo para la propuesta de soluciones al interior del proceso de revisión, la Sala ha debido optar por un conjunto de órdenes dialógicas para la garantía de las facetas prestacionales de los derechos que evidenció amenazados o vulnerados, de tal forma que pudieran ser compatibles con el principio democrático y los que rigen la planeación y ejecución del gasto público. Por tanto, para su protección ha debido ordenar a las autoridades administrativas demandas que, en concertación con la comunidad indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt del municipio de Mapiripán, y con el acompañamiento de la personería municipal y de la Procuraduría General de la Nación: *(i)* identifiquen los problemas actuales que, para el pleno disfrute de los derechos a la salud, acceso a agua potable, educación y alimentación padece la comunidad; *(ii)* a partir de tal determinación, de conformidad con los planes y programas que actualmente desarrollan, planteen alternativas de solución concretas y específicas a tales problemáticas y su orden de priorización; *(iii)* en caso de que estas no se encuentren previstas o no sea posible su adscripción a los citados planes y programas, se defina un orden de priorización compatible con las competencias y posibilidades de las citadas autoridades. Para su efectiva implementación, este esquema de acuerdos debe sujetarse a la revisión del juez de primera instancia, con miras a valorar la razonabilidad de estos y, definitivamente, avalarlo, para efectos de lograr la solución progresiva de las problemáticas detectadas.

Un enfoque como el propuesto concreta el funcionamiento de la democracia participativa, al fundamentarse en una concreción casuista del contenido definitivo de la faceta prestacional de los derechos fundamentales por las partes, sujeto a revisión judicial, mucho más compatible con las aspiraciones del modelo social de Estado. Este enfoque supone, de un lado, que no es el juez, sino las partes, las que se encuentran en una mejor posición epistémica para proponer razones para la garantía fáctica de los derechos. Además, posibilita un mejor escenario para la solución de los problemas de percepción y de posibilidades que afectan las facetas prestacionales de los derechos sociales. Lo primero, por cuanto el diálogo judicial permite el conocimiento cierto de la magnitud de una determinada problemática de relevancia constitucional. Lo segundo, al incentivar su protección, si se tiene en cuenta que la garantía de los derechos se da en un contexto específico de oportunidades y limitaciones de las autoridades involucradas.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA SU092/21

Referencia: Expediente T-7.422.406

Acción de tutela formulada por Tulio Felipe Rodríguez contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–; la Alcaldía de Mapiripán; la Gobernación del Meta; las Secretarías de Vivienda, de Desarrollo Agroeconómico, de Salud, de Educación y de Víctimas, Derechos Humanos y Paz del departamento del Meta; la Empresa de Servicios Públicos del Meta –EDESA–; la Agencia Nacional de Tierras –ANT–; los Ministerios del Interior, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación, de Salud y de Vivienda, Ciudad y Territorio; y, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–

Magistrado sustanciador:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento las razones que me conducen a **aclarar el voto** en la decisión adoptada por la Sala Plena, en sesión del 14 de abril de 2021.

1. La sentencia **SU-092 de 2021** analizó la complementariedad entre la protección de los derechos fundamentales de población desplazada en sede de tutela, y las medidas impartidas en el marco del seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional (en adelante ECI) declarado en la Sentencia T-025 de 2004. Posteriormente, esta Corporación examinó la afectación alegada a los derechos a la atención y reparación como víctimas del conflicto, a la salud, al agua potable, a la vivienda y al saneamiento básico, a la soberanía y seguridad alimentaria, a la educación, y la autonomía indígena, de las familias del pueblo Jiw reubicadas en el territorio Naexal Lajt en Mapiripán (Meta).

La Sala Plena concluyó que la intervención del juez en la protección de derechos fundamentales en el marco de la acción de tutela, en casos que se enmarcan dentro de las problemáticas que configuran un ECI, en este caso el declarado en materia de desplazamiento forzado: (i) no implica una colisión de competencias entre la función de verificación y monitoreo del goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada que realiza la Sala Especial de Seguimiento, por una parte, y la adopción de remedios concretos para casos particulares en sede de revisión tutela, de otra; y (ii) debe asegurar la coherencia entre las órdenes que se imparten para conjurar las afectaciones a derechos fundamentales en el caso particular, de modo que se compaginen con las medidas encaminadas a la superación de la situación estructural contraria al orden constitucional.

De este modo, con el fin de asegurar el derecho de acceso a la administración de justicia, preservar la eficacia de la administración pública, y garantizar respeto por el principio de unidad de la jurisdicción constitucional, los jueces deben asegurar que las órdenes que imparta en el caso concreto sean congruentes y armónicas con las medidas estructurales proferidas en el marco del seguimiento. En este contexto, la Sala Plena precisó que las órdenes estructurales están reservadas a la Corte Constitucional, y particularmente, aquellas encaminadas a declarar un ECI^[364].

2. A pesar de que comparto lo decidido en la sentencia, debo precisar mi posición respecto de dos temas previstos en la parte motiva del fallo, que no comparto: i) la limitación a las Salas de Revisión para declarar un estado de cosas inconstitucional y, ii) las órdenes proferidas a la Sala de Seguimiento para verificar el goce efectivo de derechos que resultan ajenos al seguimiento ordenado por las sentencias que declararon el ECI.

3. En relación con las facultades de las Salas de Revisión de la Corte Constitucional para declarar la existencia de un ECI: En diversas oportunidades, en el estudio de fallos de tutela, esta Corporación constató la vulneración masiva y reiterada de derechos fundamentales que obedecía a la omisión sistemática de las autoridades para cumplir sus obligaciones constitucionales y legales, y demandaban la concurrencia de varias entidades del Estado para superar falencias estructurales que subyacían a la problemática estudiada.

En estos escenarios, las Salas de Revisión, además de la adopción de remedios para el caso particular, identificaron que la amenaza o la vulneración a los derechos fundamentales no obedecían a una situación aislada y trascendía el caso sometido a su estudio^[365]. Por lo tanto, dado que la afectación desbordó el análisis de criterios subjetivos puesto que se derivaba de escenarios complejos, la intervención judicial demandó proferir órdenes de tipo estructural enmarcadas en los presupuestos que configuran un estado de cosas contrario al orden constitucional.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 241 de la Constitución (numeral 9º), 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y 61 del Reglamento de la Corte Constitucional, la revisión de las sentencias de tutela es, por regla general, competencia de las Salas de Revisión. Solo procede excepcionalmente el estudio de tutelas por la Sala Plena cuando debe decidir sobre la unificación o cambio de jurisprudencia o decidir un asunto de importancia jurídica^[366].

En consecuencia, en esta decisión la Sala Plena: (i) limitó las competencias del juez natural de revisión de tutelas, y (ii) se apartó de la línea jurisprudencial pacífica en la cual, la verificación de los elementos que configuran un ECI es parte del análisis que surten las Salas de Revisión, cuando advierten falencias estructurales que se traducen en el desconocimiento sistemático de los derechos fundamentales de un determinado grupo poblacional. A modo de ejemplo, a continuación se recapitulan algunas de las providencias más emblemáticas en las cuales esta Corporación constató la configuración de esta situación:

Sentencia	Sala de Revisión		Referencia a la constatación del Estado de Cosas Inconstitucional
T-068 de 1998	Sala Séptima de Revisión	Expedientes acumulados	Estado de cosas inconstitucionales por la ineficiencia administrativa para resolver los derechos de los jubilados de la Caja Nacional de Previsión
T-153 de 1998	Sala Tercera de Revisión	Expedientes acumulados	Estado de cosas inconstitucional en los centros de reclusión del país
SU-250 de 1998	Sala Plena	Expediente T-134192	Estado de cosas inconstitucional por la no convocatoria a concursos en el caso concreto de los notarios
T-590 de 1998	Sala Séptima de Revisión	Expediente T-174150	Estado de cosas inconstitucional en la falta de protección a los defensores de derechos humanos
T-025 de 2004	Sala Tercera de Revisión	Expedientes acumulados	Estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada
A-110 de 2013	Sala Novena de Revisión	Expedientes acumulados	Estado de cosas inconstitucional respecto del conjunto de personas afectadas por la problemática del ISS en liquidación y Colpensiones
T-388 de 2013	Sala Primera de Revisión	Expedientes acumulados	Estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario
T-302 de 2017	Sala Séptima de Revisión	Expediente T-5.697.370	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

De manera reiterada, la constatación de situaciones contrarias al orden constitucional de esta Corporación se efectuó bajo el análisis de situaciones sistemáticas en sede de revisión de tutela. Por consiguiente, en esta providencia la Sala Plena rompe la lógica de la declaratoria de estados de cosas inconstitucionales en sede de revisión de expedientes de tutela, con lo cual limita las herramientas y la autonomía de las Salas de Revisión para adoptar los remedios que consideren adecuados y conducentes para que las autoridades adopten los correctivos necesarios para superar las falencias estructurales que se advierten a través del estudio de casos en los que se revisa el amparo de derechos fundamentales.

4. A su vez, aun cuando este fallo se aparta de la línea jurisprudencial, omite sustentar las razones jurídicas que justifican la reducción de las competencias de las Salas de Revisión en los eventos que adviertan necesario la adopción de medidas estructurales para conjurar vulneraciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos fundamentales en el análisis de fallos de tutela, como función propia de esta instancia. En este sentido, la Sala Plena tampoco precisó por qué la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional debe ser excluida de la órbita de dichas Salas, o cómo esta constatación fáctica de vulneraciones generalizadas de derechos fundamentales se enmarca en las competencias extraordinarias conferidas a la Sala Plena asociada a la unificación o cambios de la jurisprudencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, 59 y 61 del Acuerdo 02 de 2015 que reglamenta las facultades del plenario de esta Corporación para decidir sobre fallos de tutela.

5. Por otra parte, la Sala Plena remitió a la Sala Especial el seguimiento, la verificación del cumplimiento de medidas que versan sobre dimensiones de derechos no reconocidos en el marco del proceso de superación del ECI, con lo cual se modifica el enfoque y la dinámica que tiene esa Sala hace más de 15 años de vigencia. Explico mi conclusión:

6. La Sala Plena consideró que el juez de tutela debe determinar si en el caso objeto de análisis se presenta una vulneración o amenaza de los derechos respecto de los cuales se solicita el amparo y, en caso de que así lo evidencie, deberá proferir órdenes tendientes a que cese la perturbación o amenaza referida. Asunto que comparto plenamente.

No obstante, considero que, si se ordena la intervención de la Sala de Seguimiento, el juez debe identificar si la afectación de dicho derecho se encuentra asociada a una problemática estructural examinada en el marco del seguimiento al ECI, y analizar si median decisiones en el seguimiento que se relacionen con los derechos a amparar. Surtido este estudio, deberá establecer, además, si en el caso se requiere de la adopción de medidas particulares, concretas e inmediatas con respecto a las personas individualizadas, necesarias para la debida protección de los derechos lesionados invocados.

En estas circunstancias, el rol del juez constitucional debe determinar cómo se concretan las medidas estructurales al ámbito particular y específico objeto de estudio, de tal manera que las directrices generales de esta Corporación se materialicen también en la decisión de tutela. La coherencia necesaria entre las medidas adoptadas para remediar las vulneraciones en el recurso de amparo, y las órdenes proferidas en el marco del seguimiento, suponía que la Sala Plena verificara que el remedio adoptado versa sobre las dimensiones del derecho que se protegieron en las órdenes estructurales, y que los destinatarios de las órdenes, los tiempos y los modos de ejecución guardaran correspondencia con la orden estructural.

De este modo, la sentencia dispuso que:

“(…) a efectos de unificar la jurisprudencia sobre la metodología a seguir en estos eventos, la Sala Plena encuentra que, tan pronto se constate la amenaza o vulneración de un derecho fundamental en un caso particular enmarcado en un estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación, para efectos de orientar las medidas protectoras concretas, el juez de tutela debe proceder a:

- (i) determinar si la afectación del derecho se encuentra asociada a una problemática estructural que se examine en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional;*
- (ii) identificar si se han emitido órdenes en el seguimiento que se relacionan con el derecho a analizar;*
- (iii) establecer si en el caso particular es necesario adoptar medidas adicionales o complementarias a las órdenes estructurales para conjurar la vulneración de los derechos sobre los cuales se solicita el amparo; y,*
- (iv) verificar la coherencia entre las órdenes simples o complejas a adoptar en el caso concreto y las medidas estructurales, para lo cual, a su vez, debe considerar que:
 - a) el remedio a adoptar verse sobre las dimensiones del derecho que se protegieron en la orden estructural, lo que implica precisar cuál es el componente de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional al cual se adscriben o en el cual inciden las órdenes simples y/o complejas que se llegue a determinar en el caso concreto.*
 - b) los destinatarios de las órdenes, tiempos y modos de ejecución guarden correspondencia con la orden estructural, y*
 - c) las órdenes a impartir no deberían interferir en el alcance de las medidas dispuestas para superar las falencias estructurales”.*
[Énfasis agregado]*

Nótese que, mediante el ordinal décimo segundo de la sentencia objeto de esta aclaración, se amplía el seguimiento de la Sala en lo concerniente a la alimentación de las comunidades indígenas en procesos de retornos y reubicaciones respecto de la soberanía alimentaria, dimensión no examinada en la sentencia ni en los autos de seguimiento. Así las cosas, considero que no era propio del seguimiento del ECI declarado en la sentencia T-025 de 2004, que ahora la Sala Plena ampare nuevos derechos, no objeto del seguimiento en tantos años, mediante la simple remisión a la Sala Especial el seguimiento de medidas que versan sobre derechos no reconocidos en el marco de dicho proceso^[367].

En consecuencia, la Sala Plena debía limitar la adopción de remedios para el caso particular respecto de las dimensiones del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, en consonancia con obligaciones dispuestas en los procesos de reubicaciones contempladas en la política de víctimas, y respecto de las cuales la Sala Especial concentra el seguimiento^[368].

De esta manera, dejo expresas mis razones para aclarar mi voto en la **Sentencia SU-092 de 2021**, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

**ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO
DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA SU092/21**

Referencia: Expediente T-7.422.406

Acción de tutela formulada por Tulio Felipe Rodríguez, en representación del pueblo ancestral Jiw contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Alcaldía de Mapiripán, la Gobernación del Meta, y otros.

Magistrado ponente:
Alberto Rojas Ríos

1. Mediante Sentencia SU-092 de 2021, la Corte estudió la profunda crisis que atraviesa la comunidad indígena Jiw, del resguardo Naexal Lajt de Mapiripán. Este pueblo ha sido particularmente impactado por el conflicto armado que le forzó a salir de su territorio, y produjo una violación transversal a sus derechos fundamentales. Situación que continúa en la actualidad.

2. En términos generales, acompañé la decisión adoptada por la Sala Plena ya que coincido en la necesidad de brindar una protección inmediata a esta comunidad, ante el padecimiento y olvido al que han estado sometidos sus integrantes y que los ha llevado al borde de la extinción cultural en la última década. Pese a ser un pueblo indígena priorizado desde el Auto 004 de 2009,^[369] las circunstancias actuales constatadas en este proceso evidencian que sus derechos más mínimos siguen en entredicho.

3. Este proceso también supuso un desafío complejo, al buscar armonizar la relación entre el juez de tutela y la Sala Especial de Seguimiento, cuando se estudian demandas de amparo que se enmarcan en un *estado de cosas inconstitucional* (en adelante, ECI), como ocurre en materia de desplazamiento forzado. Sin embargo, lamento que algunas consideraciones de esta providencia, en lugar de fortalecer la defensa de los derechos fundamentales, corren el riesgo de erosionar el espíritu protector, flexible y garantista que ha caracterizado a la acción de tutela en nuestro país.

4. Puntualmente, (i) salvo parcialmente mi voto frente a la orden 14 de la Sentencia que, en lugar de *tutelar* los derechos cuya violación se ha constatado en este proceso, simplemente *remite* a la Sala Especial de Seguimiento para lo de su competencia; y (ii) aclaro mi voto respecto a las consideraciones que presenta el capítulo 5 *supra* sobre la complementariedad entre las medidas de protección que se pueden impartir en sede de tutela y el esquema para la superación del *estado de cosas inconstitucional*.

5. Respecto al primer punto, considero que resulta insuficiente la decisión de simplemente “remitir” a la Sala Especial de Seguimiento las denuncias presentadas por la comunidad Jiw, respecto a la atención y reparación de las víctimas de desplazamiento, así como a la garantía de los derechos fundamentales a la vivienda y el saneamiento dentro del plan de reubicación. Si bien frente a estas peticiones concretas no había necesidad de proferir remedios adicionales a los que actualmente cursan en el marco del seguimiento estructural a la Sentencia T-025 de 2004, ello no significa que tales derechos no deban ser amparados por el juez constitucional.

6. La propia Sentencia SU-092 de 2021 constató que aún persisten importantes desafíos y obstáculos para su goce efectivo. Lo procedente entonces habría sido reiterar el amparo y *tutelar* estos derechos en los términos ya dispuestos por la Corte.^[370] En efecto y dado que el problema jurídico formulado estaba orientado a resolver si los derechos fundamentales de la comunidad “*han sido vulnerados por parte de las diferentes entidades estatales de los distintos niveles territoriales, al no adoptar las acciones necesarias en orden a solucionar de manera efectiva la crisis humanitaria que atraviesa la mencionada comunidad*”,^[371] la respuesta necesariamente pasaba por reconocer la trasgresión a los derechos y conceder el amparo. Esta es una discusión distinta a la elección del remedio adecuado para conjurar dicha trasgresión.

7. Como ya ha explicado esta Corporación, se pueden distinguir dos partes constitutivas del fallo: (i) la *decisión* de amparo, es decir, la determinación de si se concede o no el amparo solicitado mediante la acción de tutela, y (ii) la *orden* proferida para garantizar el goce efectivo del derecho amparado.^[372] El principio de la cosa juzgada se aplica en términos absolutos a la primera parte del fallo, es decir, a *lo decidido*. Por lo tanto, la decisión del juez de amparar un derecho es inmutable y obliga al propio juez que la adoptó, incluida la Corte Constitucional. Por su parte, como la *orden* es consecuencia de la decisión de amparo y su función es la de asegurar el goce efectivo del derecho en el contexto particular de cada caso, los efectos de la cosa juzgada respecto de ésta tienen unas características especiales en materia de acción de tutela, razón por la cual, las órdenes pueden ser modificadas, preservando la decisión de amparo.^[373]

8. Sin embargo, la fórmula adoptada por la mayoría en esta ocasión se abstiene de *tutelar* los derechos de la comunidad Jiw a la vivienda, a la reparación como víctimas del conflicto y al saneamiento básico, para simplemente remitir el caso a la Sala Especial de Seguimiento. Esta fórmula transmite la idea equivocada de que la grave situación de violación a los derechos del pueblo Jiw ha sido superada o que ni siquiera existe certeza sobre la misma, lo que es peor. Tal mensaje resulta desafortunado de cara a una comunidad que continúa atravesando una violación transversal a sus derechos más elementales.

9. Dicho lo anterior, deseo ahora profundizar en las razones que me llevaron a aclarar mi voto sobre algunas consideraciones expuestas en el capítulo 5 de la parte motiva. Esta sentencia de unificación defiende una postura intermedia que no desconoce la labor de las Salas de Seguimiento pero que tampoco anula la competencia de los distintos jueces de tutela frente a casos concretos. Comparto esta orientación. En efecto, tratándose de fenómenos estructurales cobra aún mayor importancia que “*las decisiones judiciales deben ofrecer garantías de certeza y uniformidad*.”^[374] De lo contrario, el plan orientado a vencer la parálisis estatal que desencadena la lesión masiva de derechos puede llegar a verse frustrado o entorpecido si al brindar solución a una acción particular no se atienden criterios de coherencia y armonización entre los distintos jueces.

10. No obstante, encuentro que la sentencia se torna confusa y problemática en algunos puntos, los cuales no pueden dejarse pasar por alto, así algunas de estas afirmaciones no constituyan *ratio decidendi* en sentido estricto, en tanto que no responden al problema jurídico específico que resolvió la Sala Plena en esta ocasión.

11. Lo primero que llama la atención es el esfuerzo por delimitar las funciones que corresponden a la Sala Especial de Seguimiento en comparación con las actividades que adelanta la Sala Plena y las distintas salas de Revisión de la Corte Constitucional. En este punto, concluye que:

“[E]s preciso denotar que las finalidades de la Sala Especial de Seguimiento y de la Sala Plena tienen características diferenciadas y recaen sobre objetos específicos, aun cuando estén alineadas en un propósito común que es la protección de los derechos constitucionales. La Sala Especial de Seguimiento puede tomar medidas provisionales a nivel estructural frente a situaciones y riesgos detectados en su función de monitoreo sobre la política pública en curso; mientras, en el ejercicio de la función de revisión contemplada en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución, esta Corporación emite una decisión de fondo, que hace tránsito a cosa juzgada y adopta medidas que constituyen remedios concretos para el caso puntual sometido a consideración.”^[375]

12. En principio, coincido en que las salas de Seguimiento tienen una aproximación estructural a las problemáticas de violación masiva a los derechos fundamentales, mientras que las salas de Revisión y la Sala Plena se encargan de conocer y resolver casos concretos. No obstante, la trayectoria de esta Corte evidencia que tal división no es absoluta ni constante. De hecho, tanto la Sala Plena como las salas de Revisión han abordado fenómenos estructurales de violación a las garantías fundamentales sin tener necesariamente que declarar un estado de cosas inconstitucional o crear salas especiales de Seguimiento.

13. Por otro lado, dentro del marco de cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004, hay múltiples ejemplos de autos en los que la Sala Especial dispuso medidas específicas para pueblos étnicos que debían ser priorizados (autos 004 de 2009^[376] y 005 de 2009^[377]), mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento (Auto 009 de 2015^[378]), medidas cautelares de protección inmediata (autos 222 de 2009^[379] y 18 de 2010^[380]) y órdenes frente a casos particulares (seguimiento al proceso de restitución de tierras de personas concretas, así como al asesinato y hostigamientos de líderes sociales puntuales^[382]). Es más, el caso del pueblo Jiw fue conocido precisamente luego de ser priorizado por la Sala de Seguimiento a través de los autos 004 de 2009 y 173 de 2012, en los que se ordenó un plan de salvamento específico para esta comunidad indígena. De igual manera, aunque la Sala de Seguimiento en Salud tiene un mandato distinto, también ha focalizado algunos casos particulares de estudio, como lo ocurrido con el Hospital de Quibdó en su momento.^[383]

14. Asumir que la Sala Plena y las salas de Revisión no pueden atender problemáticas estructurales, y que las salas especiales de Seguimiento no revisan casos concretos ni les corresponde dictar órdenes de protección urgentes, resulta equivocado. Contrario al enfoque adoptado por la mayoría, pienso que no hacía falta prever todos los escenarios posibles que pueden ocurrir frente a las tutelas que se enmarcan en una situación estructural de violación a los derechos fundamentales. Tampoco pueden equipararse los ECI dado que la experiencia misma de esta Corte ha demostrado que puede ser muy diferente resolver, por ejemplo, las peticiones atrasadas en Colpensiones que atender la situación de vulneración transversal y urgente de derechos fundamentales a más de 8 millones de personas víctimas del desplazamiento. Los estados de cosas inconstitucional no son iguales ni las medidas estructurales a adoptar son del mismo tipo. Siempre será necesario preservar un margen de flexibilidad al juez constitucional que le permita consultar el contexto y las particularidades caso a caso, para así adoptar los remedios apropiados.

15. El capítulo 5 de esta providencia también propone una tipología que diferencia entre las órdenes *complejas* y las *estructurales* que no es del todo consistente con la jurisprudencia. Hasta el momento la Corte ha distinguido entre las órdenes *simples* y las *complejas*, agrupando en estas últimas a las *estructurales*, al punto de emplearse como términos sinónimos.^[384] Ahora, sin embargo, la Sala Plena propone una subdivisión que no está suficientemente desarrollada, dando a entender que las órdenes *estructurales* “*se enmarcan típicamente –aunque no exclusivamente– en un estado de cosas inconstitucional y suponen el diseño y ejecución de políticas públicas.*”^[385] Esta conclusión me resulta problemática por tres razones: (i) no es clara la distinción conceptual entre las órdenes complejas y las estructurales, más allá de la premisa -algo imprecisa- de que las órdenes estructurales se enmarcan tradicionalmente en *estados de cosas inconstitucional*; (ii) los *estados de cosas inconstitucional* se han venido desarrollando con atención a las particularidades de cada situación, por lo que no resulta apropiado atar su funcionamiento necesariamente a la categoría de las órdenes estructurales; y (iii) los jueces de tutela, al menos las demás Altas Cortes, deberían tener la posibilidad de proferir órdenes estructurales, y no solo la Corte Constitucional.

16. No es cierto que las órdenes *estructurales* se enmarquen típicamente en un *estado de cosas inconstitucional*; tampoco son categorías necesariamente vinculadas entre sí. Hay varias sentencias paradigmáticas de esta Corporación que han proferido órdenes estructurales, sin tener que declarar previamente un Estado de cosas inconstitucional. Por ejemplo, la Sentencia T-760 de 2008^[386] respecto al Sistema de Salud; la Sentencia T-488 de 2014^[387] frente al régimen de tierras baldías; y la Sentencia T-236 de 2017^[388] en materia de fumigación con glifosato. Además, no todo Estado de cosas inconstitucional ha venido acompañado de órdenes estructurales; solo a partir de la Sentencia T-025 de 2004^[389] (con la única excepción de la Sentencia T-153 de 1998 en materia cárceles^[390]) lo ha venido haciendo así.

17. Por otro lado, podría compartir que la facultad para decretar un Estado de cosas inconstitucional solo recaiga en la Corte Constitucional, dada su naturaleza, misión y ubicación dentro del ordenamiento. Pero me preocupa que se pretenda cercenar a todos los jueces constitucionales de instancia -incluyendo a los Tribunales Superiores y demás Altas Cortes- la facultad para dictar órdenes *estructurales*. Si bien es cierto que la Corte Constitucional puede tener una visión panorámica e integral de los derechos, esto no resulta suficiente para privar al resto de jueces de la posibilidad de proferir órdenes *estructurales* cuando el caso lo requiera, así no se declare formalmente un “*estado de cosas inconstitucional*”. Ni la Constitución Política ni el Decreto Ley 2591 de 1991 imponen la restricción que ahora insinúa la Sala Plena a los jueces de tutela. Por el contrario, el mecanismo de amparo ha sido diseñado en términos amplios que reivindican la prevalencia del derecho sustancial como principio rector,^[391] y que le permiten a cualquier juez de tutela establecer los efectos de su fallo^[392] y determinar la orden idónea a adoptar en el caso concreto.^[393]

18. La postura adoptada por la mayoría resulta contraproducente para el análisis constitucional difuso que ha fomentado la acción de tutela en nuestro país; en donde la discusión sobre los derechos y los remedios efectivos para su salvaguarda no es materia exclusiva de la Corte Constitucional. Es más, la acción de amparo se nutre, a diario, de los miles de pronunciamientos que profieren jueces y tribunales de instancia, de los cuales tan solo unos pocos son finalmente seleccionados para revisión. De acogerse rígidamente la postura que propone esta sentencia, podría ocasionarse un desincentivo a los jueces de tutela para analizar integralmente los expedientes de amparo que llegan a su conocimiento. Quizá, incluso, pronunciamientos tan representativos como las sentencias de tutela que profirió la Corte Suprema de Justicia para proteger el ecosistema de la Amazonia^[394] o para salvaguardar el derecho fundamental a la protesta pacífica^[395] no habrían sido posibles, bajo el argumento de que solo la Corte Constitucional tiene una visión panorámica de los problemas del país.

19. Para terminar, no es del todo preciso señalar que a los jueces de instancia les esté vedado constatar el cumplimiento de un Estado de cosas inconstitucional, o modular las órdenes allí proferidas y que impliquen la ejecución de políticas públicas. Esto ignora que no todas las veces que se presenta una declaración de este tipo, la Corte asume directamente su cumplimiento, pues hay otras tantas donde el asunto queda bajo observación de los jueces de instancia. Así ocurrió, por ejemplo, con la Sentencia T-302 de 2017 sobre desnutrición de los niños en La Guajira.^[396] La regla en este punto es que quien asume el seguimiento y cumplimiento a una decisión judicial, también es la autoridad competente para modular o revisar las órdenes.

20. Como lo expuse en Sala Plena, resultaba más sencilla la fórmula que trazó la Sentencia T-216 de 2019 en los siguientes términos: “*Así, frente a una acción de tutela relacionada con una situación estructural, los jueces de tutela pueden -entre otras opciones- (i) reiterar las órdenes complejas ya dictadas; (ii) si es necesario, proferir nuevas órdenes complejas complementarias, siempre que sean coordinadas con las principales; o (iii) adoptar -si la situación lo amerita- órdenes inter partes respecto de casos individuales.*”^[397] Dicho en otras palabras, lo clave en estos procesos es que el análisis y las órdenes que profieran los distintos jueces de tutela (de instancia, salas de Revisión, Sala Plena o salas de Seguimiento) guarden armonía entre sí y apunten hacia un mismo objetivo: la defensa efectiva de los derechos fundamentales y la vigencia de la Constitución Política de 1991.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

[1] Integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos.

[2] Como los resguardos Mocuare, Barranco Colorado y Barranco Ceiba Laguna Arawato (sector Laguna Barajas, Barranco Ceiba y Laguna Arahato I y II), municipios de Mapiripán y San José del Guaviare.

[3] En estas providencias la Corte Constitucional se pronunció sobre el estado de cosas inconstitucional existente en materia de atención a víctimas de desplazamiento forzado en el país, y particularmente reconoció el impacto diferencial que ha tenido la violencia en los pueblos indígenas, incluida de manera expresa la comunidad Jiw.

Cabe anotar que en el Auto 004 de 2009 esta Corporación declaró “que los pueblos indígenas de Colombia, (...) están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas” y declaró que “el Estado colombiano está en la obligación doble de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere”.

Por su parte, en Auto 173 de 2012 la Corte reiteró “que los Pueblo Indígenas Jiw y Nükak, asentados en los departamentos de Meta y Guaviare, de acuerdo con lo expuesto en el auto 004 de 2009 y con lo dicho en precedencia, están en grave peligro de ser exterminados física y culturalmente, a causa del conflicto armado interno y la omisión de las autoridades en brindarles una adecuada y oportuna protección, por lo cual continúan siendo víctimas de un sin número de violaciones a sus derechos fundamentales individuales y colectivos, lo cual ha exacerbado el desplazamiento forzado que padecen.”

[4] La Agencia Nacional de Tierras realizó la compra y entrega de predios a la comunidad Jiw en cumplimiento a la orden impartida por la Corte Constitucional en el Auto 173 de 2012, en los siguientes términos: “TERCERO.- ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER que realice un estudio de predios disponibles para arriendo o compra en los municipios de Puerto Concordia y Mapiripán -aptos para vivienda y cultivo-, o eventualmente en otros municipios del departamento del Meta, con el fin de reubicar temporalmente, en mejores condiciones, a las comunidades Jiw desplazadas.” Ello, de conformidad con el procedimiento establecido en el capítulo 3 del Decreto 1071 de 2015 -para construir, reestructurar, ampliar y sanear resguardos indígenas-

Para sustentar su solicitud, el promotor de la acción acompañó el escrito introductorio de los siguientes documentos:

- Copia de la cédula de ciudadanía de Juan Ladino Jiménez (Cfr. fol. 80 cuad. ppal.) y de su acta de posesión como Consejero del Cabildo Mayor del pueblo Jiw de Las Zaragozas (Cfr. fol. 81 cuad. ppal.)

- Copia del acta de la sesión del Comité Territorial de Justicia Transicional del municipio de Mapiripán, del 5 de junio de 2018 (Cfr. fols. 21-32 cuad. ppal.)

- Copias de las actas de las reuniones lideradas por la Defensoría del Pueblo, del 27 de agosto y el 3 de septiembre de 2018 (Cfr. fols. 37-47 cuad. ppal.)

- Copia del acta de la reunión de la mesa de trabajo adelantada en el marco de los Autos 173 de 2012 y 565 de 2016, en relación con el pueblo Jiw y el pueblo Nükak, del 23 de noviembre de 2018 (Cfr. fols. 48-57 cuad. ppal.)

- Copias de las actas No. 1, 2, 3, 4 y 5 de las jornadas para la formulación del Plan de Reubicación de la Comunidad Jiw del municipio de Mapiripán, de los días 11, 12 y 13 de septiembre de 2018 (Cfr. fols. 58-74 cuad. ppal.)

- Copia del informe de Cormades sobre la situación de desnutrición de los niños del pueblo Jiw (Cfr. fols. 75-76 cuad. ppal.)

- Copia de la petición dirigida a la UARIV y la Secretaría de Víctimas del departamento del Meta solicitando apoyo en cuanto al transporte y los materiales de construcción de las viviendas en el nuevo territorio, del 18 de diciembre de 2018 (Cfr. fol. 78 cuad. ppal.)

- Copia de la petición elevada a la Secretaría de Educación del departamento del Meta en relación con la aprobación y apertura de la post-primaria para la comunidad Jiw en la sede Baxumek II de la institución educativa Jorge Eliécer Gaitán, del 14 de diciembre de 2018 (Cfr. fol. 79 cuad. ppal.)

[6] Cfr. fol. 90 cuad. ppal.

[7] Luego de proferirse sentencia de primera instancia el 11 de marzo de 2019 negando la tutela [cfr. fols. 246-255 cuad. ppal.], en virtud de la impugnación del accionante [cfr. fols. 308-314 cuad. ppal.] el expediente fue remitido al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavieco. Esta autoridad, mediante providencia del 22 de abril de 2019 [cfr. fols. 4-5 cuad. 2ª inst.], decretó la nulidad de lo actuado para que se integrara debidamente el contradictorio y se recibiera la actuación, al advertir que era necesario vincular a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Personería Municipal de Mapiripán, a la Corporación Socioeconómica Manos al Desarrollo –Cormades–, al Consejo Noruego para Refugiados –NRC–, y al Consejo Indígena Nacional.

[8] Cfr. fols. 317 cuad. ppal.

[9] Cfr. fols. 360-371 cuad. ppal.

[10] Así, en el auto del 30 de agosto de 2019 se ordenó lo siguiente:

(i) a la empresa Palmera Poligrow Colombia SAS, que informara sobre la ubicación física de su infraestructura en el municipio de Mapiripán, las actividades económicas que desarrolla y su impacto en la calidad y cantidad de agua de la que dispone el pueblo Jiw, la forma en que dispone los desechos o residuos de su actividad, y las relaciones que haya tenido o tenga con el mencionado pueblo indígena;

(ii) a la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior, que informara sobre todos los procedimientos administrativos adelantados para el reconocimiento de las autoridades del pueblo Jiw, indicando si se han identificado autoridades o líderes representantes, y precisando si cuentan con información sobre Tulio Felipe Rodríguez y cuál es su relación con el pueblo indígena en cuestión;

(iii) a la Alcaldía de Mapiripán, que informara sobre la forma como se garantiza el derecho fundamental al acceso al agua de la comunidad Jiw, precisando qué sistema se usa, cuánta cantidad de agua se provee, y si el sistema alcanza suficiente cobertura para atender a todas las comunidades ubicadas en los predios Zaragoza I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII;

(iv) a la ANLA, que informara sobre el proceso de licenciamiento de actividades de la compañía Palmera Poligrow Colombia SAS, precisando los trámites relacionados con la explotación y afectación al recurso hídrico, y si han existido quejas dirigidas contra dicha empresa por parte de la comunidad Jiw(v) a Cormacarena, que informara sobre los planes de manejo ambiental implementados por Poligrow Colombia SAS, señalando si se cuentan con estudios científicos referidos a los impactos de la actividad de dicha compañía en la cantidad y calidad del agua que utiliza el pueblo Jiw;

(vi) al accionante, que precisara quiénes son las personas de la comunidad que han fallecido y explicara el contexto concreto en que ello ocurrió, así como también identificara a las personas de la comunidad, menores de edad y adultos mayores, que sufren problemas de salud, alimentación y falta de atención médica.

(vii) a la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, que remitiera copia de todos los informes relacionados con las afectaciones sobre las fuentes hídricas del municipio de Mapiripán producidas, eventualmente, por la actividad industrial de las empresas palmicultoras, puntualmente aquellas que afectan el derecho al agua del pueblo Jiw, y las muertes que han tenido lugar en la comunidad.

[11] Sentencias T-521 de 2011, T-564 de 2011.

[12] Sentencias T-414 de 2015, T-030 de 2016, T-415 de 2018, T-216 de 2019, Auto 548 de 2017.

[13] Auto 285 de 2017.

[14] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”

[15] Al respecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

“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. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

[16] Sentencia T-380 de 1993.

[17] Sentencias SU-123 de 2018, T-272 de 2017, T-605 de 2016, entre otras.

[18] Sentencias T-576 de 2017, T-213 de 2016, SU-383 de 2003, entre otras.

[19] Sentencias T-011 de 2018, T-568 de 2017, SU-383 de 2003, entre otras.

[20] Sentencias T-357 de 2017, T-253 de 2016, T-652 de 1998.

[21] Sentencia T-172 de 2019.

[22] Cfr. fol. 57 cuad. revisión.

[23] Cfr. fol. 267 cuad. revisión.

[24] Cons. sentencias T-172 de 2019, T-153 de 2019, T-063 de 2019, T-001 de 2019, T-576 de 2017, T-568 de 2017, T-213 de 2016, T-766 de 2015, T-305 de 2014, T-049 de 2013, T-379 de 2011, entre otras.

[25] Sentencia T-063 de 2019.

[26] Sentencia T-172 de 2019.

[27] Desarrollado, a su vez, por los artículos 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991.

[28] Sentencia SU-217 de 2017.

[29] Artículo 13 C.P.

[30] Artículo 44 C.P.

[31] Artículo 47 C.P.

[32] Artículo 46 C.P.

[33] Artículos 5 y 42 C.P.

[34] Sentencias T-595 de 2002, T-235 de 2011, T-192 de 2014, T-269 de 2016, T-302 de 2017, T-012 de 2019, SU-074 de 2020.

[35] Sentencia T-302 de 2017. En similar sentido, en la sentencia T-012 de 2019 se indicó: “[S]i bien en apariencia se discute un asunto de naturaleza colectiva entre dos comunidades y las entidades estatales en torno a la falta de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, en realidad la problemática de fondo se refiere a afectaciones individuales ocurridas de manera generalizada. En ese sentido, los jueces de instancia realizaron una interpretación errónea al considerar que los reclamos de los accionantes están referidos a derechos de carácter colectivo y no a derechos fundamentales. En esa misma línea de argumentación, la sentencia T-752 de 2011 señaló que la acción popular es desplazada por la acción de tutela como mecanismo idóneo de protección “cuando existe una afectación particular del derecho fundamental en cabeza de una, varias e incluso múltiples personas o cuando existe la amenaza de consumación de un perjuicio irremediable en la órbita de este derecho fundamental.”

[36] Artículo 229 C.P.

[38] Artículo 209 C.P.
[39] Auto 548 de 2017.
[40] Sentencia T-216 de 2019.
[41] Sentencia T-216 de 2019.
[42] Cons. Auto 548 de 2017, Auto 693 de 2017 y Sentencia T-267 de 2018.

La distinción entre órdenes complejas y estructurales fue abordada por la Sala Quinta de Revisión en la **sentencia T-357 de 2017**, al resolver la acción de tutela promovida por el Defensor del Pueblo de Vaupés para la protección de los derechos fundamentales de la población del departamento a la dignidad humana, a la igualdad, a la integridad personal, a la salud y a la seguridad social, por la ausencia de centros de salud (o unidades básicas de atención) y la deficiente prestación del servicio de salud en la accesibilidad y aceptabilidad del servicio. En esa ocasión, en cuanto a la posibilidad de proferir órdenes estructurales en una sentencia de tutela de la Corte Constitucional, se resalta: *“Así las cosas, este Tribunal ha utilizado sus facultades constitucionales para proferir órdenes de diferentes grados y magnitudes. Por ejemplo, ha proferido órdenes complejas cuando verifica que para asegurar la protección del derecho fundamental es necesaria la confluencia de varias autoridades. Por ello, activa una entidad accionada determinada actuación y, a la vez, activa las obligaciones de otra. En estos casos el objetivo del juez no se enfoca en un solo sujeto, sino que, generalmente, se extiende al funcionamiento de una política pública, a la cual se le trazan determinados parámetros para asegurar que sea respetuosa de los derechos y que el Estado cumpla con su deber constitucional de protegerlos.//Esta Corte ha proferido órdenes estructurales cuando observa problemas igualmente estructurales. En ocasiones, ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional ante violaciones sistemáticas de derechos que exigen una acción más detenida y a largo plazo del juez constitucional. En otras situaciones, únicamente ha proferido órdenes relacionadas con el diseño de la política pública cuando estima que, aunque no exista un estado de cosas inconstitucional, son necesarias para asegurar la protección de los derechos tutelados.”*

En el **Auto 548 de 2017**, en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia del sistema penitenciario y carcelario, la misma Sala Quinta de Revisión profundizó en las características de las órdenes complejas y las órdenes estructurales. En esa oportunidad, el Juzgado 26 Administrativo Oral de Medellín presentó una solicitud de aclaración a la Corte Constitucional para que se determinara si podía asumir el conocimiento de un incidente de desacato que fue tramitado y cerrado por ese despacho en tanto, a consideración del juez, se relacionaba con el estado de cosas inconstitucionales reiterado en la sentencia T-762 de 2015. Para determinar con claridad los límites de los jueces de instancia en la resolución de casos que se enmarcan en un estado de cosas inconstitucional, al igual que el rol que juega cada actor de la jurisdicción constitucional, la Sala se pronunció sobre la distinción entre órdenes complejas y órdenes estructurales, como conceptos no equivalentes. Así, en esta providencia, la Corte decantó el concepto de órdenes complejas el cual, en sus propios términos: *“se ha consolidado en función de su contenido: (i) por su objeto, es decir por las acciones plurales y coordinadas que formula, (ii) por sus destinatarios, por la multiplicidad de entidades a quienes se les convoca para ejecutarlas; y (iii) por el tiempo previsto para su ejecución, esto es por el mediano o largo plazo en el que se espera el restablecimiento de los derechos de las personas afectadas.”* En ese sentido, la providencia afirmó que el juez de tutela puede acudir al uso de órdenes complejas para conjurar la situación de vulneración de derechos que se le presenta, pero estas deben estar armonizadas con las medidas estructurales dictadas por la Corte Constitucional en el marco del estado de cosas inconstitucional. Así, en lo que atañe a la problemática carcelaria y penitenciaria, la Sala Quinta puntualizó que el juez de instancia podrá hacer uso de órdenes complejas o simples para resolver el caso puntual, pero estas se deben enmarcar en los objetivos comunes y las medidas estructurales que fija la Corte Constitucional para lograr superar el estado de cosas inconstitucional. Adicionalmente, también hizo hincapié en reconocer que existen dos tipos de órdenes que, *“por el nivel del problema estructural del que proviene la afectación”* están reservadas a la Corte Constitucional, y corresponden a: (i) las órdenes que declaran, reiteran o dan por superado un estado de cosas inconstitucional; y, (ii) las órdenes que orientan o reorientan la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional. Estas órdenes, en tanto *“responden en forma estructural a un problema de la misma naturaleza, se les denominará órdenes estructurales, para distinguirlas de las demás órdenes complejas”*.

Ese mismo año, la Sala Primera de Revisión, en el marco del seguimiento a la sentencia T-1025 de 2007, profirió el **Auto 693 de 2017**, en el cual analizó los límites a las facultades del juez constitucional en materia de políticas públicas a la luz de la distinción entre órdenes complejas y órdenes estructurales. Para ello, la Sala Primera recogió las pautas establecidas en el Auto 548 de 2017 para la caracterización de las órdenes complejas y las desarrolló, ya no en las tres características presentadas previamente, sino a través de cinco características, adicionando dos más que sirven de parámetro para diferenciar las órdenes complejas de las estructurales. Así, la Corte precisó: *“Se tiene, entonces, que las órdenes complejas: i) no se enmarcan, necesariamente, en la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional; ii) pueden involucrar a un número representativo de tutelantes; iii) suelen evaluar la vulneración de varios derechos fundamentales determinados; iv) su emisión usualmente demanda la acción coordinada de varias entidades estatales; sin embargo, v) no implica, indefectiblemente, el diseño y ejecución de políticas públicas.// Las órdenes estructurales, por su parte, están indisolublemente ligadas al estado de cosas inconstitucional. De allí que pueda haber órdenes complejas, sin que haya, necesariamente, una declaratoria de estado de cosas inconstitucional -como en el presente caso-, pero no órdenes estructurales sin esa misma declaratoria, pues estas últimas son, fundamentalmente, las que orientan o reorientan, de forma amplia y completa, la estrategia de superación de aquel. En otras palabras, estas órdenes “responden en forma estructural a un problema de la misma naturaleza”, que exige, por sus dimensiones, la acción coordinada de todo el Estado. De allí que, en buena medida porque tienen potencialidad de ser mucho más exigentes en materia de diseño e implementación de políticas públicas, las órdenes estructurales solo puede proferirlas esta Corte, no así otro juez de tutela.//De esta manera, los casos estructurales tienen, como características: i) que se enmarcan en la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional; ii) que involucra a un número representativo de tutelantes; iii) que evalúa la vulneración de varios derechos fundamentales; iv) que su solución solo es viable por la acción coordinada de varias entidades estatales; y v) que implica el diseño y ejecución de políticas públicas”*. En esta providencia la Sala retoma en el literal “i)” el criterio contextual de diferenciación entre órdenes complejas y órdenes estructurales, en cuanto afirma que las órdenes complejas no necesariamente se enmarcan en el contexto de un estado de cosas inconstitucional, mientras que las estructurales sí lo hacen. Sin embargo, a través del literal “v)”, adiciona un criterio sustancial de distinción que no había sido incorporado en el Auto 548 de 2017, en tanto afirma que las órdenes estructurales implican el diseño y ejecución de políticas públicas, mientras que las órdenes complejas -no estructurales- no necesariamente revisten ese nivel de injerencia en la órbita de las facultades del ejecutivo.

Por último, esta Corporación retomó la distinción entre órdenes estructurales y órdenes complejas en la **sentencia T-267 de 2018**, en la que la Sala Primera de Revisión conoció de una acción de tutela instaurada por las Procuradurías 75 y 76 Judiciales II Penales con sede en Buga, con el fin de que se protegieran los derechos fundamentales de las mujeres privadas de la libertad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Buga. Para resolver los problemas jurídicos planteados en el caso, la Sala de Revisión abordó el análisis de los límites y facultades del juez de tutela en su labor de protección de derechos fundamentales en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. Para ello, la Corte reiteró la distinción entre órdenes complejas y órdenes estructurales con el fin de determinar el alcance de las decisiones que puede el juez de instancia adoptar con miras a superar la vulneración de derechos fundamentales, vis a vis aquellas que le son reservadas o exclusivas a esta Corporación. Así, esta providencia retomó, tanto los criterios contextuales recogidos en el Auto 548 de 2017 para determinar la naturaleza estructural de la orden, como el elemento sustancial relativo a la injerencia en el diseño y ejecución de la política pública que fue introducido en el Auto 693 de 2017. Así, en sede de revisión este Tribunal concluyó que, con base en la distinción entre órdenes complejas y estructurales, los jueces de tutela *“no pueden: i) constatar, superar o modificar el alcance del estado de cosas inconstitucional; ii) orientar o reorientar su estrategia de superación; iii) dictar órdenes que supongan, en ese marco, la formulación y ejecución de políticas públicas en materia penitenciaria, carcelaria y de política criminal, con todo el procedimiento complejo que ello supone en términos de medidas legislativas, administrativas y operacionales. Tales órdenes están reservadas a la Corte Constitucional”*.

De los anteriores pronunciamientos se colige, entonces, que los criterios principales presentados en la jurisprudencia para caracterizar las órdenes estructurales parten de que son órdenes complejas que típicamente se enmarcan en un estado de cosas inconstitucional en tanto lo declaran, lo dan por superado, o buscan su superación por medio de la reiteración, orientación o reorientación de las órdenes tendientes a solventar la situación estructural, o bien, que implican el diseño y la ejecución de políticas públicas que conllevan procedimientos complejos a nivel operacional, administrativo o legislativo.

[43] Cons. sentencias T-359 de 2018, T-415 de 2018 y T-216 de 2019.
[44] Sentencia T-216 de 2019.

[45] Memoria de Reunión Equipo Jiw Auto 004/2009 – para el documento base del Plan de Salvaguarda (Julio del 2015). Mapiripán, Meta.

[46] Sistema de Información Indígena de Colombia. Ministerio del Interior. CODHES. Diagnóstico Comunitario del Pueblo Jiw. 2011. Consultado en: https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblo_jiw_-_diagnostico_comunitario.pdf

[47] Se destacan los viajes del explorador francés Jules Crevaux, publicados en el texto *“Voyages dans l’Amérique du Sud”* (*“Viajes en la América del sur”*), en la que se relatan sus crónicas por el Guaviare y su interacción con el pueblo Jiw, inclusive se incorporan diferentes representaciones gráficas de la zona y de la comunidad. Adicionalmente, se encuentran los textos del Fray José de Calasanz Vela y posteriormente del suco Gustaf Bolinder y el francés Alain Gheerbrant (Estos textos son ampliamente estudiados en el texto de David Leonardo Gómez Manrique “Representaciones, autorepresentaciones y negociaciones de la indianidad Jiw”. Universidad Nacional de Colombia. 2018. Consultado en: <http://bdigital.unal.edu.co/64888/1/80070272.2018.pdf>.)

[48] David Leonardo Gómez Manrique “Representaciones, autorepresentaciones y negociaciones de la indianidad Jiw”. Universidad Nacional de Colombia. 2018. Pág. 87.

[49] Ibid. Pág. 235.

[50] Ibid. Pág. 236.

[51] Ibid. Pág. 94.

[52] Norma Riaño Molina. “Sentencias estructurales y sus implicaciones en procesos de gestión de la alteridad en contextos de diversidad cultural. Estudio de caso del Auto 173 de 2012, pueblo Jiw del norte del Departamento del Guaviare y el Sur del Departamento del Meta”. Universidad del Rosario. Tesis Maestría en Derecho. Págs. 90-91. Consultado en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/20839/Sentencias%20estructurales%20mecanismo%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20alteridad%20caso%20de%20estudio%20Auto%20173%20de%202012%20y%20su%20impacto%20en%20la%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20alteridad.pdf>

[53] *“La gente de Aljure repartió a los indígenas en dos lagunas, los convidaron a remar y en cada portillo iba un hombre armado de los de Aljure, la gente ya presentía que los iban a matar (...)”*

“Primero vivimos en el caño el Mielón /Vielon lajt/, /Krio/ es el abuelo de allá y /Cheka/ su esposa, son nuestros abuelos; el sabedor de ese sitio era /Kias/. Ellos son los propios fundadores del Mielón, vivían ahí tranquilos en esa sabana tan bonita. De pronto, sin que nosotros estuviéramos esperando algo así, llegó una avioneta y desde ella le disparaban a la gente”. Op. Cit. Norma Riaño Molina.

[54] Universidad del Rosario. Pág. 94.

[55] Ibidem. Pág. 69.

[56] Op. Cit. David Leonardo Gómez. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 26

[57] Op. Cit. Norma Riaño Molina. Universidad del Rosario. Pág. 104.

[58] Op. Cit. David Leonardo Gómez. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 26

[59] Centro Nacional de Memoria Histórica (2018). La violencia paramilitar en la Altillanura: Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada. Informe N.º 3. Serie: Informes sobre el origen y actuación de las agrupaciones paramilitares en las regiones. Bogotá, CNMH. Pág. 106.

Disponible en: <http://centrodehistoria.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/violencia-paramilitar-en-la-altillanura-1.pdf>

[60] Op. Cit. Norma Riaño Molina. Universidad del Rosario. Pág. 108.

Sistema de Información Indígena de Colombia. Ministerio del Interior. CODHES. Diagnóstico Comunitario del Pueblo Jiw. 2011. Pág. 49. Consultado en: https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblo_jiw_-_diagnostico_comunitario.pdf

“me echaron la culpa que yo había llamado al ejército, que yo fui el que me lo denuncié (sapear), entonces un miliciano me dijo que me iba a matar, porque yo había traído la tropa. Entonces uno asustado sin dormir y pensando decidimos salir desplazados del resguardo.” Pág. 8. Memoria de Reunión Equipo Jiw Auto 004/2009 – para el documento base del Plan de Salvaguarda (Julio del 2015).

Mapiripán, Meta.

Ibid. Pág. 5.

Cita del texto del Ministerio del Interior. “Plan de salvaguarda del pueblo indígena Jiw” (2017), incluida en Op. Cit. David Leonardo Gómez. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 26

Op. Cit. Norma Riaño Molina. Universidad del Rosario. Pág. 111.

Op. Cit. CODHES. Ministerio del Interior. 2011. Pág. 34.

Ibid.

Op. Cit. Norma Riaño Molina. Universidad del Rosario. Pág. 112.

Tal escenario se declara cuando: “(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales”. T-025

3004

Énfasis agregado.

Memoria de Reunión Equipo Jiw Auto 004/2009 – para el documento base del Plan de Salvaguarda (Julio del 2015). Mapiripán, Meta. Pág. 14.

Ibidem. Pág. 1.

Op. Cit. CODHES. Ministerio del Interior. 2011.

Op. Cit. Norma Riaño Molina. Universidad del Rosario. Págs. 66-68.

Énfasis agregado.

Expresión de la investigadora Valentina Pellegrino explicada y sustentada en el texto de David Leonardo Gómez Manrique. Universidad Nacional de Colombia. “Representaciones, representaciones y negociaciones de la indianidad Jiw”. 2018. Págs. 183 y siguientes.

Ibid. Págs. 151-153.

Encuentro del Pueblo Jiw. Documento final 31 de marzo a 5 de abril de 2014. Barrancón Mocuare, Resguardo Barrancón San José del Guaviare. Pág. 2. Énfasis agregado.

Ibid. Págs. 9-11. Énfasis agregado.

Ibid. Pág. 13.

Op. Cit. David Leonardo Gómez Manrique. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 160. Énfasis agregado.

Op. Cit. Encuentro del Pueblo Jiw. Pág. 5.

Ibid. Pág. 6.

Ibid. Págs. 3-4.

Op. Cit. David Leonardo Gómez. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 184. “parecen haberse volcado hacia los indígenas más para evitar incumplir las órdenes de la corte que para realmente atender las necesidades y solicitudes de los indígenas.” Pág. 151.

Op. Cit. Norma Riaño Molina. Universidad del Rosario. Págs. 209.

Informe de la Defensoría del Pueblo como Seguimiento al cumplimiento de las órdenes del Auto 173 de 2012. Realizado en diciembre de 2016.

Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y la FARC-EP. Pág. 208.

Op. Cit. David Leonardo Gómez. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 116. Que, a su vez, cita el informe de la Defensoría Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana., “Informe Auto 518 de 2019”.

Op. Cit. David Leonardo Gómez. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 35.

En la sentencia C-520 de 2016 se explica:

“La Corte Constitucional, en un proceso que tuvo su mayor grado de desarrollo entre los años 2002 y 2012, comenzó a ampliar y precisar su comprensión de los derechos constitucionales, a la luz de los principios de interdependencia e indivisibilidad, y bajo el entendimiento de que todos los derechos deben ser igualmente satisfechos, pues todos se dirigen a la satisfacción de la dignidad humana. Tres sentencias de la Sala Plena explicaron a fondo esta concepción de los derechos, ya avanzada por distintas salas de revisión en sede de tutela, en un amplio número de pronunciamientos. Las decisiones C-377 de 2011, C-288 de 2012, C-313 de 2014 indicaron algunos elementos de los derechos fundamentales, que se dirigen a destacar su carácter interdependiente e indivisible, y llevan a matizar la distinción conceptual entre derechos fundamentales y derechos sociales, o entre derechos de abstención y de prestación.

En una etapa inicial de la jurisprudencia constitucional, se planteó la separación entre los derechos fundamentales y los denominados derechos prestaciones. Los primeros, derechos de defensa o de libertad, que al no estar relacionados con el suministro de prestaciones materiales, eran de vigencia y aplicación inmediatas. Ejemplos de estas garantías eran el derecho al debido proceso o el libre desarrollo de la personalidad. Los segundos, que si requerían del suministro de prestaciones materiales, eran ante todo mandatos programáticos para el Estado, quien estaba llamado a garantizarlos progresivamente de acuerdo con los recursos económicos existentes. Así, ‘...las obligaciones del Estado frente a cada grupo de derechos resultaban plenamente diferenciables: en el primer caso consistían en abstenerse de perturbar su goce efectivo y, como ello no implica la movilización de recursos, se entendía que tales deberes eran susceptibles de aplicación inmediata y exigibilidad judicial. En el segundo caso, las obligaciones se concretaban en otorgar servicios o prestaciones a las personas, lo que supone la movilización de recursos y una infraestructura institucional que debe establecerse en el proceso democrático de la nación, por lo que se caracterizaban como obligaciones programáticas antes que mandatos concretos, que establecían rutas de acción a la política estatal y no eran exigibles judicialmente.’

Esta concepción de los derechos constitucionales debió ser abandonada por la jurisprudencia de la Corte, pues generaba profundos inconvenientes teóricos y dogmáticos. Los problemas teóricos se evidencian al observar que los derechos fundamentales tienen varias facetas, entre ellas unas de naturaleza prestacional. En términos simples, la satisfacción de los derechos fundamentales impone para el Estado el deber de prodigar condiciones materiales concretas, sin las cuales sería nugatorio su goce efectivo. Por ejemplo, la eficacia mínima del derecho al debido proceso depende de que el Estado implemente un sistema de justicia, conformado por jueces y servidores judiciales, con la infraestructura necesaria para que cumplan sus funciones. Tales requerimientos tienen naturaleza prestacional. De otro lado, la eficacia de derechos que han sido catalogados conceptualmente como sociales, como el derecho de asociación sindical, dependen también del cumplimiento de deberes negativos por parte del Estado, como la no interferencia en la conformación y actividades propias de los sindicatos.

En cuanto los inconvenientes dogmáticos, la jurisprudencia constitucional ha llegado a un consenso, nutrido por las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, acerca de la aplicación en el plano de la protección de los derechos constitucionales, de las propiedades de indivisibilidad e interdependencia que les son atribuibles. ‘Por ende, se ha concluido que todos los derechos constitucionales son derechos fundamentales, pues cada uno de ellos encuentra un vínculo [in]escindible con el principio de dignidad humana, fundante y justificativo del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la tesis de la conexidad entre los derechos sociales y los derechos fundamentales, como presupuesto para la justiciabilidad de aquellos, perdería sustento al preferirse esta visión integradora del carácter iusfundamental de los derechos.’

Declaración y Programa de Acción de Viena. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

Sentencia SU-074 de 2020, reiterando las sentencias T-016 de 2007, C-372 de 2011, C-936 de 2011, T-743 de 2013 y C-093 de 2018.

Sentencia C-288 de 2012.

A propósito de estas tres condiciones básicas susceptibles de ser reclamadas judicialmente cuando se trata de facetas prestacionales de los derechos que no son exigibles de forma inmediata, en la sentencia T-760 de 2008 la Corte estableció:

“1. La primera condición es que la política efectivamente exista. No se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar. Por eso, como se dijo, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, cuando ni siquiera se cuenta con un plan para progresivamente cumplirla. Así pues, en la sentencia T-595 de 2002, por ejemplo, -en lo que respecta a las dimensiones positivas de la libertad de locomoción de los discapacitados- al constatar que la entidad acusada violaba el derecho fundamental exigido, por no contar con un plan, la Corte resolvió, entre otras cosas, tutelar los derechos a la libertad de locomoción y a la igualdad del accionante, en razón a su discapacidad especialmente protegida.

2. La segunda condición es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas. Así pues, también se viola la Constitución cuando existe un plan o un programa, pero se constata que (i) “sólo está escrito y no haya sido iniciada su ejecución” o (ii) “que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un periodo de tiempo irrazonable”.

3. La tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que si brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.’ Cuál es el grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas, depende del caso específico que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar. Por ejemplo, en la sentencia T-595 de 2002, a propósito de la protección de la libertad de locomoción en el contexto del transporte público, la Corte indicó, con base en el pronunciamiento expreso del legislador, que el alcance mínimo que se debía dar a la participación ciudadana en esta área, debía contemplar “por lo menos, a la ejecución y al sistema de evaluación del plan que se haya elegido.”

La Corte resolvió proteger el derecho a la participación del accionante, en su condición de miembro de organizaciones para la defensa de las personas con discapacidad.”

Sentencia SU-074 de 2020.

Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1986.

Sentencia T-012 de 2019.

Sentencia T-357 de 2017.

Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor del 3 de enero de 1976.

Adoptada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor del 4 de enero de 1969.

Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor del 3 de septiembre de 1981.

[103] Artículo 11, literal f), de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
[104] Artículo 10, literal h), de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
[105] Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor del 2 de septiembre de 1990.
[106] Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
[107] Artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
[108] Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. Entrada en vigor el 5 de septiembre 1991. Ratificado por Colombia el 7 de agosto de 1991.
[109] Artículo 24 del Convenio 196 de la OIT.
[110] Artículo 25 del Convenio 196 de la OIT.
[111] Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.
[112] Artículo 21 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[113] Artículo 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[114] Aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 14 de junio de 2016.
[115] Artículo XVIII de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
UN. Doc. E/C.12/2000/4. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000), párr. 27.
[116] Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005.
[117] “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.
[118] Artículo 152 de la Ley 100 de 1993.
[119] Artículo 154 de la Ley 100 de 1993.
[120] Artículos 170 y 173 de la Ley 100 de 1993.
[121] Artículos 156 y 174 de la Ley 100 de 1993.
[122] Artículo 6 de la Ley 100 de 1993.
[123] Artículo 153, numeral 3.6., de la Ley 100 de 1993.
[124] Artículo 157 de la Ley 100 de 1993.
[125] Artículo 181 de la Ley 100 de 1993.
[126] Artículo 200 de la Ley 100 de 1993.
[127] “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.
[128] Artículo 1 de la Ley 715 de 2001.
[129] Artículo 42 de la Ley 715 de 2001.
[130] Artículo 43 de la Ley 715 de 2001.
[131] Artículo 82 de la Ley 715 de 2001.
[132] Artículo 83 de la Ley 715 de 2001.
[133] “Mediante la cual se reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia.”
[134] Artículo 1 de la Ley 691 de 2001.
[135] Artículo 3 de la Ley 691 de 2001.
[136] Artículo 5 de la Ley 691 de 2001.
[137] Artículo 6 y ss. de la Ley 691 de 2001.
[138] Artículo 12 de la Ley 691 de 2001.
[139] Artículos 14 y 15 de la Ley 691 de 2001.
[140] Artículo 16 de la Ley 691 de 2001.
[141] Artículo 17 de la Ley 691 de 2001.
[142] Artículo 20 de la Ley 691 de 2001.
[143] Artículo 22 y ss. de la Ley 691 de 2001.
[144] “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.
[145] Artículos 1 y 2 de la Ley 1751 de 2015.
[146] Artículo 6 de la Ley 1751 de 2015.
[147] Artículo 6 de la Ley 1751 de 2015.
[148] Artículo 6, parágrafo, de la Ley 1751 de 2015.
[149] “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.”
[150] Artículos 50 y 51 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[151] Artículo 76 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[152] Artículo 77 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[153] Artículo 78 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[154] Artículo 83 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[155] Artículo 80 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[156] Artículo 81 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[157] Sentencia T-414 de 2016.
[158] Sentencia T-357 de 2017
[159] Sentencia T-357 de 2017.
[160] Al respecto, la sentencia indica: “La aceptabilidad obliga, primero, a que exista un modelo de atención en salud propio de esas colectividades que incluya la medicina tradicional, al igual que la administración y gestión; segundo, que respete su cosmovisión y autodeterminación, por ejemplo el acceso y prestación del servicio según sus creencias y costumbres. Ello se materializó en un enfoque diferencial”.
[161] En relación con la afiliación conjunta de una comunidad indígena, se destaca el siguiente aparte de la sentencia: “la afiliación de personas pertenecientes a las comunidades tribales puede realizarse de manera colectiva e/o individual. La primera opción se presentará cuando el individuo se encuentra en los listados de la población étnica. La segunda sucederá cuando el sujeto no se encuentra en esos censos. Dicha dualidad se debe al principio de protección de diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas. En ese escenario, la mencionada garantía tiene dos dimensiones de protección. Por una parte, ampara a la comunidad como sujeto de derecho colectivo; por otra parte, salvaguarda a los individuos que pertenecen a ese grupo.”
[162] Cita que se extrae de la Sentencia C-063de 2010, reiterada en el fallo T-103 de 2018.
[163] Cfr. fol. 258 cuad. revisión.
[164] Auto 173 de 2012.
[165] Sentencia T-216 de 2019.
[166] Para el efecto se tomará como referencia, parcialmente, lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia T-357 de 2017.
[167] Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor del 3 de enero de 1976.
[168] Naciones Unidas. Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Observación General No. 15 *El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Noviembre de 2002. párr. 12.
[169] Aprobada el 17 de diciembre de 2015.
[170] Naciones Unidas. Asamblea General. Res. 70/169 *Los derechos humanos al agua potable y al saneamiento básico*. Septuagésimo período de sesiones. Diciembre 17, 2015.
[171] Escobar Fernández De Castro, Hugo. El derecho fundamental al agua potable: jurisprudencia constitucional en Costa Rica y Colombia. Revista IUS Doctrina-Vol. 11 No. 1 (2018), pág. 19.
[172] Sentencia T-016 de 2007.
[173] Sentencia T-028 de 2014.
[174] Sentencia T-012 de 2019.
[175] Artículo 366 C.P.
[176] Ibidem.
[177] Naciones Unidas. Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Observación General No. 15. *El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Noviembre de 2002. párr. 27.
[178] Sentencia C-1064 de 2003.
[179] “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”
[180] El artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, consagra los principios del ejercicio de competencias de la función administrativa.
[181] Artículo 209 C.P.
[182] “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

[182] Auto 173 de 2012.
[184] Auto 265 de 2019.
[185] Artículo 366 C.P.
[186] Sentencia T-025 de 2004 y Autos 004 de 2009, 173 de 2012 y 265 de 2019.
[187] De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos, el Decreto 1575 de 2007 y la Resolución 2115 de 2007 son el fundamento normativo del sistema de protección y control de la calidad del agua en Colombia. Estas normas señalan que el agua potable es el recurso hídrico que cumple con las características físicas, químicas y microbiológicas adecuadas, de tal manera que no genera un riesgo para la salud. Asimismo, estas disposiciones indican que el agua para consumo humano debe ser transparente, sin color ni sabor, y no debe tener sólidos suspendidos. Por último, estas normas también establecen la obligación de las autoridades estatales a nivel nacional, departamental y municipal de realizar inspección sanitaria a las fuentes de suministro de agua utilizadas por la población con el fin de identificar posibles riesgos a la salud.
[188] Auto 265 de 2019. párr. 45, ix.
[189] “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA”.
[190] En la sentencia T-338 de 2017, se subrayó:
“La Carta de 1991 ha sido considerada como una verdadera Constitución ecológica por cuanto eleva la protección del ambiente a la máxima jerarquía dentro del ordenamiento, al reconocer que se trata de un bien jurídico superior que tiene inescindible relación con el desarrollo humano.
Bajo esta perspectiva, a lo largo del texto constitucional se pueden encontrar diversas normas que ponen de relieve la importancia que revisten la naturaleza y sus recursos: el Estado y las personas tienen la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación—artículo 8—; el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado—artículo 49—; todas las personas son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano y, en esa medida, debe garantizarse la participación en las decisiones que puedan afectarlo, al paso que el Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica—artículo 79—; así como de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; la acción popular como un mecanismo para la defensa de los derechos asociados al ambiente—artículo 88—; y el deber de todos los ciudadanos de proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano—artículo 95—; entre otras disposiciones que destinan recursos económicos, asignan competencias a órganos públicos y atribuciones de regulación a las entidades territoriales con el fin de asegurar la preservación del patrimonio ecológico”.
[191] Sentencia T-338 de 2017.
[192] Para el efecto se tomará como referencia lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia T-338 de 2017.
[193] Cons. v. gr. Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, aprobada el 24 de octubre de 1970.
[194] Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976. Ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969.
[195] Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. Entrada en vigor el 5 de septiembre 1991. Ratificado por Colombia el 7 de agosto de 1991.
[196] Sentencia T-349 de 1996, reiterada en las sentencias T-523 de 1997, SU-510 de 1998, T-552 de 2003 y T-1026 de 2008.
[197] Sentencia T-063 de 2019.
[198] Sentencia T-172 de 2019.
[199] Sentencia T-514 de 2009.
[200] Sentencia T-650 de 2017.
[201] Sentencia T-063 de 2019.
[202] Procedimiento para construir, reestructurar, ampliar y sanear resguardos Indígenas.
[203] “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.
[204] “El hecho superado: ‘regulado en el artículo 26 del decreto 2591 de 1991, comprende el supuesto de hecho en el que, entre el momento en que se interpone la demanda de amparo y el fallo, se evidencia que, como producto del obrar de la entidad accionada, se eliminó la vulneración a los derechos fundamentales del actor, esto es, tuvo lugar la conducta solicitada (ya sea por acción o abstención) y, por tanto, (i) se superó la afectación y (ii) resulta inocua cualquier intervención que pueda realizar el juez de tutela para lograr la protección de unos derechos que, en la actualidad, la accionada ha dejado desconocer.’” Sentencia T-025 de 2019.
[205] Auto 173 de 2012.
[206] Ibidem.
[207] Ibidem.
[208] En el Auto 173 de 2012 se explica que *payés* son los médicos tradicionales Jiw.
[209] Artículo 44 C.P.
[210] Artículo 67 C.P.
[211] Artículo 1 C.P.
[212] Cons. sentencias T-300 de 2018 y T-228 de 2019.
[213] Sentencia T-228 de 2019.
[214] Ibidem.
[215] Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor del 3 de enero de 1976.
[216] Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. Entrada en vigor el 5 de septiembre 1991. Ratificado por Colombia el 7 de agosto de 1991.
[217] Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.
[218] Aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 14 de junio de 2016.
[219] Sentencias C-208 de 2007, T-300 de 2018.
[220] Sentencia T-228 de 2019.
[221] “Por la cual se expide la Ley General de Educación”.
[222] “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”
[223] Sentencia T-228 de 2019.
[224] Cfr. fol. 143 cuad. revisión.
[225] Cfr. fols. 102, 107 y 113 cuad. ppal.
[226] Auto 173 de 2012.
[227] Es pertinente anotar que en el Auto 173 de 2012 las medidas de protección a que se alude también comprendieron a la comunidad indígena Nükak.
[228] Cfr. fol. 133 cuad. ppal.
[229] Cfr. fol. 133 cuad. ppal.
[230] Artículo 6.1.1. de la Ley 715 de 2001.
[231] Cfr. fol. 126 cuad. ppal.
[232] Artículo 6.2.1. de la Ley 715 de 2001.
[233] Artículo 6.2.4. de la Ley 715 de 2001.
[234] Cfr. fol. 135 cuad. ppal.
[235] Cfr. fol. 128-129 cuad. ppal.
[236] Cfr. fol. 130 cuad. ppal.
[237] Cfr. fol. 143 cuad. revisión.
[238] Vinculado al proceso por el juez de instancia mediante auto del 25 de abril de 2019 [cfr. fols. 317 y 324 cuad. ppal].
[239] Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.
[240] Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. Entrada en vigor el 5 de septiembre 1991. Ratificado por Colombia el 7 de agosto de 1991.
[241] Adoptada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor del 4 de enero de 1969.
[242] Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992.
[243] Adoptada por la Organización de los Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969.
[244] “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”
[245] “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.”
[246] Artículo 45 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[247] Artículo 9 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[248] Artículo 14 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[249] Artículo 20 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[250] Artículo 20 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[251] Artículo 21 del Decreto Ley 4633 de 2011.

[253] Artículo 73 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[254] Artículo 91 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[255] Ibidem.
[256] Artículo 93 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[257] Artículo 94 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[258] Artículo 96 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[259] Artículos 109-114 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[260] Artículos 115-118 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[261] Artículo 119 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[262] Artículo 120 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[263] Artículo 113.
[264] Artículos 127 y ss. del Decreto Ley 4633 de 2011.
[265] Sentencia T-010 de 2015.
[266] Sentencia T-010 de 2015.
[267] Auto 265 de 2019. Ordinal quinto.
Decreto Ley 4633 de 2011. "Artículo 3. VÍCTIMAS. Para los efectos del presente decreto, se consideran víctimas a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes individualmente considerados que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al derecho internacional humanitario por hechos ocurridos a partir del 10 de enero de 1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno."
[268] Encuentro de Pueblo Jiw. Documento final 31 de marzo a 5 de abril de 2014. Barrancón Mocuare. Mesa Jiw de seguimiento a las órdenes del Auto 173 de 2012. Págs. 10 y 11.
[269] Ibidem.
[270] Cfr. fol. 166 cuad. revisión.
[271] Cfr. fol. 160 vto.-161 cuad. ppal.
[272] Artículo 20 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[273] Artículo 26 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[274] Artículo 107 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[275] Sentencia T-216 de 2019.
[276] Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. Entrada en vigor el 5 de septiembre 1991. Ratificado por Colombia el 7 de agosto de 1991.
[277] Artículo 13 del Convenio 169 OIT.
[278] Artículo 14 de Convenio 169 OIT.
[279] Artículo 15 de Convenio 169 OIT.
[280] Adoptada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor del 4 de enero de 1969.
[281] Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.
[282] Artículo 7 numeral 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[283] Artículo 8 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[284] Artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[285] Artículo 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[286] Aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 14 de junio de 2016.
[287] Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor del 3 de enero de 1976.
[288] Adoptada por la Organización de los Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969.
[289] Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005.
[290] "Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones."
[291] Artículo 13 de la Ley 1537 de 2012.
[292] Artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.
[293] Artículo 2, literal g, de la Ley 1537 de 2012.
[294] Artículo 3, literal i, de la Ley 1537 de 2012.
[295] Artículo 3, literal j, de la Ley 1537 de 2012.
[296] Artículo 4 de la Ley 1537 de 2012.
[297] "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."
[298] Artículo 123 de la Ley 1448 de 2011.
[299] "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas."
[300] Artículo 89 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[301] Artículo 90 del Decreto Ley 4633 de 2011.
[302] "Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural"
[303] Sentencia T-132 de 2015.
[304] Sentencia T-132 de 2015.
[305] Sentencia T-132 de 2015.
[306] Sentencia T-492 de 2014.
[307] Los Territorios Indígenas y su Importancia. Consultado en http://www.cadtm.org/IMG/pdf/porqueprotestan_los_pueblos_indigenas.pdf
[308] Cfr. fols. 163-164 cuad. revisión.
[309] Auto 173 de 2012.
[310] Cfr. fol. 68 cuad. ppal.
[311] Auto 265 de 2019. párr. 63, 66.3 y ordinal Sexto.
[312] Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor del 3 de enero de 1976.
[313] Aprobado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988.
[314] Sentencia T-606 de 2015.
[315] Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.
[316] Aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos -OEA-, celebrada el 14 de junio de 2016.
[317] Artículo 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y artículo XXIX de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[318] Adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas el 28 de septiembre de 2018.
[319] Artículo 1 de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.
[320] Artículo 2 de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.
[321] Artículo 3 de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.
[322] Artículo 5 de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.
[323] Artículo 6 de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.
[324] Artículo 9 de la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.
[325] Sentencia SU-698 de 2017.
[326] Morales González, Juan Carlos. Proceso Alimentario, Hambre y Conflictos. Conferencia dada en el Conversatorio "Seguridad Alimentaria y Nutricional en Situaciones de Conflicto Armado"; organizado por el OBSAN en Bogotá el 2 de junio de 2009.
[327] https://www.semillas.org.co/es/la-soberania#_ftn4: La Soberanía y Autonomías Alimentarias en Colombia (20 de noviembre de 2012).
[328] Artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[329] Artículo 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[330] Artículo 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[331] Artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[332] Artículo 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[333] Artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[334] Artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
[335] El objetivo 1 consiste en erradicar la pobreza extrema y el hambre.
[336] https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/compes_113_de_2008.pdf: CONPES 113 – Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2008) Pág. 3.
[337] https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/compes_113_de_2008.pdf: CONPES 113 – Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2008) Pág. 6 -7.
[338] https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/compes_113_de_2008.pdf: CONPES 113 – Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2008) Pág. 25-26.

[340] https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/conpes_113_de_2008.pdf: CONPES 113 – Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2008) Pág. 26-28.

[341] https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/conpes_113_de_2008.pdf: CONPES 113 – Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2008) Pág. 25.

[342] “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN.”

[342] “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a ésta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”.

[343] Artículo 15 de la Ley 1355 de 2009.

[344] Sentencia C-864 de 2006.

[345] Sentencia T-302 de 2017.

[346] Sentencia T-302 de 2017.

[347] Sentencia C-077 de 2017.

[348] Revista Luna Azul. Universidad de Caldas. Familia, soberanía alimentaria y medio ambiente, un caso de estudio (2007) consultado en <https://www.redalyc.org/pdf/3217/321727227002.pdf>

[349] Auto 173 de 2012.

[350] Artículo 311 C.P.

[351] “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

[352] Artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

[353] En especial, las consagradas en los numerales 1, 2 y 5 del artículo 277 de la Constitución: “*El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:*

1. *Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.*

2. *Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.*

(...)

5. *Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.”*

[354] Expediente: T-7.422.046. La sustanciación de la providencia le correspondió al Magistrado Alberto Rojas Ríos.

[355] En el presente caso, fueron tutelados los derechos a la salud, al acceso al agua potable, a la etnoeducación, a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria de la comunidad indígena Jiw del resguardo Naexal Lajt del municipio de Mapiripán (Meta).

[356] De conformidad con el art. 2 de la Constitución, son fines esenciales del Estado, “*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”.

[357] Según dispone el art. 366 de la Constitución, son fines sociales del Estado, “*El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población*”, de allí que se disponga que es “*objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable*”. Es por esta razón que el inciso 2° del citado artículo dispone que, “*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y en las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación*”.

[358] Según prescribe el art. 365 de la Constitución, “*Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado*”, de allí que sea “*deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”.

[359] En efecto, según dispone el inc. 2° del art. 367 de la Constitución, “*Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación*”. Además, en los términos de su art. 311, “*Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley*”.

[360] En lo pertinente, el inc. 2° del art. 288 de la Constitución dispone: “*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*”. Cfr., en términos semejantes, respecto del principio de coordinación lo dispuesto en el inc. 2° del art. 209 de la Constitución, según el cual, “*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado*”.

[361] Según dispone el inc. 2° del art. 298 de la Constitución, “*Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes*”.

[362] En estos términos, la doctrina clásica del derecho administrativo ha señalado que, “*hasta tanto el servicio público no haya sido creado, hasta tanto el Estado no haya reunido los medios para liberarse de esa deuda, el derecho del acreedor no puede ser ejercido*”. En otras palabras, es la institucionalización del servicio público el medio idóneo y fundamental para la protección real y efectiva de los derechos sociales, entre ellos los que se amparan en el presente caso: salud, acceso al agua potable y educación –etnoeducación–.

[363] Según dispone el art. 209 de la Constitución.

[364] La Sala Plena precisó que las órdenes estructurales “*por sus características, son adoptadas por la Corte Constitucional y tienen como rasgos distintivos que se enmarcan típicamente –aunque no exclusivamente– en un estado de cosas inconstitucional y supone el diseño y ejecución de políticas públicas. De esta forma, son órdenes estructurales y, por lo mismo, están reservadas a la Corte Constitucional aquellas que se dirigen a (i) declarar, reiterar, modificar o dar por superado un estado de cosas inconstitucional, (ii) a orientar o reorientar la estrategia de superación de un estado de cosas constitucional, o (iii) implican la formulación y ejecución de políticas públicas*”². Con todo, la Sala Plena estima pertinente puntualizar la regla de que solo ella puede declarar un estado de cosas inconstitucional”. Sección 5. [Énfasis fuera del original].

[365] En la Sentencia T-025 de 2004, esta Corporación precisó que “*Cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, esta Corporación ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ha ordenado remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también otras personas colocadas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela*”. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 7.

[366] Cfr. Decreto 2591 de 1991, artículo 34. Corte Constitucional. Acuerdo 02 de 2015, artículos 5 y 61.

[367] Ordinal **Décimo segundo**.- “**ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras –ANT– que, en el término de cuatro (4) meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice, previa concertación con la comunidad, un estudio técnico de las propiedades del suelo para cultivos del resguardo Jiw Naexal Lajt, con el fin de efectuar un diagnóstico sobre los presuntos problemas de infertilidad de la tierra, determinar qué medidas se pueden adoptar para corregirlos y/o qué variedades de actividades agropecuarias se pueden desarrollar en el nuevo territorio, de acuerdo con las necesidades alimentarias y según las prácticas, tradiciones y modos de subsistencia de dicho grupo étnico. // **Los resultados serán puestos en conocimiento de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con el fin de que los mismos sean valorados en la orientación y aplicación de las medidas para garantizar los derechos a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, dentro las acciones para la superación del estado de cosas inconstitucional**”. [Énfasis agregado]

[368] Lo anterior se sustenta en que la dimensión de soberanía alimentaria que no ha sido amparado en el seguimiento en tanto las obligaciones legales en los retornos y reubicaciones versan sobre la garantía (i) prioritaria de la alimentación y (ii) progresiva, gradual y complementaria de la seguridad alimentaria.

[369] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[370] Esta fórmula se adoptó, por ejemplo, en la Sentencia T-216 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera) que reitera el ampro de los niños, niñas y adolescentes y de las madres gestantes del pueblo Wayúu, de conformidad con lo establecido en la Sentencia T-302 de 2017 (M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez), que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la materia

[371] *Supra*. Capítulo 3.

[372] Sentencias T-086 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa, y T-604 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Autos 320 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y 506 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[373] Sentencia T-216 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[374] Sentencia T-216 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[375] *Supra*. Capítulo 5, pág. 25.

[376] Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[377] Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[378] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

- [379] Adopción de medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales de la población Afrodescendiente de caracolí perteneciente al consejo comunitario de la cuenca del río Curvaradó.
- [380] Adopción de medidas cautelares de protección inmediata, para la salvaguarda de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas de Curvaradó y Jiguamiandó víctimas del desplazamiento forzado.
- [381] Auto 26 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [382] Autos 103 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y 11 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [383] Auto 413 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- [384] *“Las órdenes que imparte un juez de tutela pueden ser de diverso tipo. Uno de los criterios con base en los cuáles pueden ser clasificadas es su grado de complejidad. Advirtiendo que la simplicidad o complejidad de una orden es una cuestión de grado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se puede decir que “[...] una orden de tutela es simple cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto. Por el contrario una orden de tutela es compleja cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno. Para la Corte, las ‘órdenes complejas’ son ‘mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública.”* Sentencia T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa. En el mismo sentido, ver -entre otras- las sentencias T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; T-648 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; T-306 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo; y los Autos 664 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; 163 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Aunque las órdenes complejas o estructurales son características de los *estados de cosas inconstitucionales*, las mismas no son exclusivas de dichas situaciones (Sentencia T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez.). Así, por ejemplo, es emblemática la Sentencia T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) sobre el derecho fundamental a la salud.
- [385] Supra. Capítulo 5, pág. 28.
- [386] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- [387] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- [388] M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez.
- [389] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- [390] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- [391] Decreto Ley 2591 de 1991, artículo 3.
- [392] *Ibid.* artículo 23.
- [393] *Ibid.* artículo 29, numeral 4.
- [394] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona: en sentencia de tutela del 5 de abril de 2018, la Corte declaró la Amazonía colombiana como sujeto de derechos y dispuso un conjunto de órdenes estructurales para combatir la creciente deforestación. Entre las acciones ordenadas, dispuso la elaboración del “Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano-PIVAC” para reducir a cero la deforestación y los gases efecto invernadero, la incorporación de componentes de preservación medioambiental en los planes municipales de ordenamiento territorial, y la ejecución efectiva de medidas policivas, judiciales y administrativas por parte de las tres corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en el territorio amazónico.
- [395] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona: en sentencia de tutela del 22 de septiembre de 2020, la Corte amparó el derecho de todas las personas a manifestarse y el deber de las autoridades de “*conjurar, prevenir y sancionar la intervención sistemática, violenta y arbitraria de la fuerza pública en manifestaciones y protestas.*” Entre las órdenes propuestas hay algunas que pueden considerarse estructurales en tanto suponen una reformulación de la política pública del Estado respecto al manejo de las manifestaciones: (i) Que el Ministro de Defensa presente disculpas por los excesos de la fuerza pública, especialmente el ESMAD, en las protestas desarrolladas a partir del 21 de noviembre de 2019; (ii) ordenar a los miembros del Gobierno mantener neutralidad cuando se produzcan manifestaciones no violentas, incluso si están dirigidas a cuestionar las políticas propias; (iii) conformar una mesa de trabajo para reestructurar las directrices sobre uso de la fuerza en las manifestaciones con participación de la ciudadanía y emitir una reglamentación en la materia que sea acorde con los estándares internacionales y constitucionales; (iv) diseñar un protocolo de acciones preventivas, de acompañamiento y seguimiento a la reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y la protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana, incluyendo informes públicos y sustentados cuando se presenten ataques a la vida e integridad personal; (v) expedir un protocolo que permita a la ciudadanía y las organizaciones de defensa de derechos humanos realizar verificaciones en casos de capturas y traslados de personas durante las protestas y, (vi) suspender el uso de escopetas calibre doce para la intervención en protestas.
- [396] M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez. No obstante, recientemente la Corte resolvió asumir directamente el cumplimiento luego de que el Tribunal Superior de Riohacha no hubiese actuado diligentemente. Ver Auto 042 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
- [397] Sentencia T-216 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera, cita original con pies de página.