

Control judicial de las políticas públicas: Análisis sobre la articulación entre las decisiones judiciales y las acciones estatales en favor de la garantía de los derechos de la primera infancia Wayúu a partir de la sentencia T-302 de 2017.

Laura Victoria Ochoa Martínez

Trabajo de grado para optar al título de Administradora Pública

Director de Trabajo de Grado

Nelson Andrés Montero Ramírez

Doctor en Derecho Público

Escuela Superior de Administración Pública.

Administración Pública Territorial

Territorial Boyacá – Casanare

2025

Agradecimientos

Expreso mi agradecimiento inmenso a Dios, por concederme la gracia y la bendición de avanzar en mi proceso de formación académica

A mis padres y a mi familia por su apoyo incondicional en los momentos de alegrías como de adversidades.

A las directivas de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP por abrirme las puertas de la que hoy ha sido mi casa de estudios

A mi tutor de monografía por su apoyo y por ser un ejemplo mediante su labor docente y profesional de lucha por la reivindicación de los derechos de las comunidades ancestrales.

Laura Victoria Ochoa Martínez

Tabla de contenido

Resumen.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
JUSTIFICACIÓN	9
OBJETIVOS	10
OBJETIVO GENERAL.....	10
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
Pregunta de investigación.....	11
ESTADO DEL ARTE.....	12
MARCO TEÓRICO	16
CONTROL JUDICIAL COMO HERRAMIENTA DEL CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR.....	16
ACTIVISMO JUDICIAL	18
ECI COMO UNA HERRAMIENTA DE PRESIÓN INSTITUCIONAL.....	19
APORTE DE LAS TEORIAS DE POLITICAS PÚBLICAS COMO MARCO DE COMPRENSIÓN DEL ECI.....	20
MARCO CONCEPTUAL.....	24
MARCO METODOLÓGICO.....	26
TIPO DE INVESTIGACIÓN	26
ENFOQUE METODOLÓGICO.....	27
HIPÓTESIS.....	27
LA SENTENCIA T-302 DE 2017 ORDENES ESTRUCTURALES Y SEGUIMIENTO JUDICIAL.....	28
ANÁLISIS DE AUTOS DE SEGUIMIENTO.	35

RESPUESTAS INSTITUCIONALES	41
CONCLUSIONES	42
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

Resumen.

En Colombia las comunidades ancestrales hacen parte de las minorías representativas del país, las cuales a lo largo de los años, dada su cosmovisión, han sido sujetos de especial protección constitucional en virtud a su situación histórica de vulnerabilidad, exclusión y discriminación, de manera que en el año 2017 la Corte Constitucional en sede de revisión, analizó una tutela cuyo objeto fue la protección de derechos principalmente a la salud, agua, alimentación de los niños de la comunidad Wayúu situada en el territorio de la alta y media Guajira, la corporación al validar la efectiva vulneración de derechos cuyas causas se atribuyen en gran medida a la insuficiente actuación de los entes estatales, y en otros casos la omisión de en la intervención del problema, declaró un estado de cosas inconstitucional, ordenando una serie de acciones mancomunadas del gobierno central y descentralizado en búsqueda de un goce efectivo de derechos para estos grupos poblacionales, sin embargo luego de ocho años, el máximo tribunal constitucional no ha declarado la superación de la vulneración sistemática de derechos tutelados, lo que permite que este documento tenga como propósito, partiendo de la figura instrumental que reviste al estado de cosas inconstitucional, realizar un análisis de la problemática en torno a la articulación el control judicial, los lineamientos de política pública y en consecuencia el accionar de las entidades estatales orientadas a la superación de vulneraciones estructurales de derechos en el caso de la niñez del pueblo Wayúu.

Palabras clave. Estado de cosas inconstitucional, población Wayúu, Vulneración de derechos, primera infancia, gobierno, políticas públicas, control judicial.

INTRODUCCIÓN.

La protección de los derechos fundamentales en Colombia ha sido un campo de profundo análisis y transformación, con la expedición de la constitución política de 1991 y en consecuencia el nacimiento de la Corte Constitucional, esta corporación ha sido depositaria principalmente de guarda de la integridad y supremacía de la constitución rol del cual desprenden un variado número de funciones, dentro de las que se encuentra la revisión de sentencias de tutela que cobren relevancia constitucional, especialmente tratándose de derechos fundamentales, y fue precisamente a partir de esa función que se ha planteado figuras como el Estado de Cosas inconstitucional como mecanismo desarrollado jurisprudencialmente, y que es resultado del activismo judicial ejercido por la Corporación, el cual ha cobrado relevancia especialmente en escenarios de vulneración masiva de derechos en contextos de exclusión histórica.

Como uno de los casos insignia se encuentra el que respecta en la sentencia T-302 de 2017, mediante la cual la corte declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en la Alta y media Guajira, reconociendo la grave crisis humanitaria que ha afectado a la niñez del pueblo indígena Wayúu. Mediante esta decisión el máximo tribunal constitucional ordenó a adopción de medidas urgentes y coordinadas en la garantía de derecho al agua potable, la alimentación adecuada, la atención en salud, ordenando el cumplimiento de los derechos fundamentales constitucionalmente con protección reforzada propios de la niñez Wayúu por parte de los organismos del estado, no obstante a la fecha la situación de vulneración masiva no ha logrado superarse lo que genera interrogantes relacionados con la eficacia de los fallos judiciales que busca intervenir en la solución de problemas estructurales relacionados con garantía de derechos, la capacidad institucional y los límites del poder judicial como transformadores de políticas públicas.

Es así como la presente monografía propone efectuar un análisis del control judicial de las políticas públicas en Colombia desde el caso de la sentencia T-302 de 2017 y su impacto en la garantía de derechos de la niñez Wayúu, para ello se realizara un examen de la evolución doctrinal del ECI, los mecanismos de seguimiento y cumplimiento, las tensiones entre activismo judicial y capacidad operativa del estado vía política pública, con tal fin el enfoque adoptado es un enfoque socio jurídico, con un énfasis en el análisis jurisprudencial y doctrinal.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Frente a la crisis humanitaria estructural por la que ha transitado la población wayúu ubicada en el departamento de La Guajira, que afecta de manera especial a la primera infancia, la Corte Constitucional mediante sentencia T-302 de 2017, en sede de revisión, declaró mediante la figura del Estado de Cosas Inconstitucional una vulneración masiva y continuada de derechos fundamentales al agua, salud y alimentación con ocasión principalmente a los múltiples incumplimientos de los deberes constitucionales, así como la falta de coordinación, desconocimiento del enfoque diferencial y cultural, y respuesta efectiva de las entidades que hacen parte del estado colombiano.

La decisión adoptada por el máximo tribunal constitucional se orientó a ordenar una serie de medidas de carácter estructural e interinstitucionales para enfrentar la grave vulneración de derechos de la población perteneciente a la primera infancia Wayúu, lo cual busco incidir en una transformación y orientación de la acción institucional frente a un contexto de omisión y exclusión histórica, estableciendo un mecanismo especial de seguimiento a la sentencia, con el objetivo de garantizar un mayor grado de coordinación interinstitucional, exigió medidas concretas para la garantía de derechos tutelados, así como el deber de las entidades accionadas de formular planes de acción integrales con metas verificables, a lo que sumo como aspecto clave la participación comunitaria y presentación de informes periódicos.

En ese sentido el activismo judicial que ha adoptado la Corte Constitucional Colombiana mediante la figura del ECI se consolida como un elemento que merece el estudio en el campo de la

administración pública, con el objetivo de analizar la efectividad de los fallos judiciales en el ciclo clásico de las políticas públicas y el logro de una acción coordinada entre entidades, a fin de lograr soluciones a problemas estructurales de vulneración de derechos.

JUSTIFICACIÓN

Como punto de partida el censo del DANE 2025 se reportó que el pueblo indígena Wayúu se reconoce como el de mayor cantidad en el país, representando el 19.42% de la población indígena del país, del cual el 48,88% son hombres (132.180 personas) y el 51.12% mujeres (138.233 personas), siendo la Guajira el lugar en que habita el 98,03% del total (ONIC, 2025)

En línea con lo anterior el boletín epidemiológico 39 del instituto nacional de salud (2025), para septiembre de 2025 se reportaron en nuestro país 150 casos de fallecimientos probables de menores de 5 años por causas asociadas a la desnutrición aguda, de los cuales 101 fueron confirmados, 30 se encuentran en estudio y 19 más fueron descartados. Estas cifras, evidencian la persistencia de una crisis que afecta de manera desproporcionada a la niñez indígena, especialmente territorios como La Guajira, donde el acceso al agua potable, la alimentación adecuada y los servicios de salud continua, siendo limitado.

La persistente crisis humanitaria que afecta al pueblo Wayúu en la Guajira se consolida así como una expresión de exclusión estructural en Colombia, a pesar del declarado Estado de Cosas Inconstitucional mediante sentencia T-302 de 2017 en la que se tutelaron los derechos al agua, la alimentación y de manera general una protección integral para los niños y niñas wayúu, al emitir

un compendio de órdenes a cerca de 25 instituciones del gobierno central y territorial, es menester realizar un análisis en torno a la eficacia administrativa y la capacidad del estado para responder de manera articulada en contextos de vulnerabilidad vía políticas públicas que busquen la garantía de derechos fundamentales respetando aspectos claves como la diversidad y la identidad cultural y territorial de las comunidades ancestrales de nuestro país, como lo son la comunidad Wayúu

Las ordenes proferidas por la Corte Constitucional incluidos los autos de seguimiento emitidos en lo que comprende los años 2018 a 2023, han exigido la formulación de planes de acción interinstitucionales, con un enfoque diferencial y con una participación y vocería activa de las comunidades indígenas Wayúu, no obstante indicadores de muerte por desnutrición infantil como los reportados por el Instituto Nacional de Salud en los últimos años justifican la necesidad de analizar de manera crítica el papel del activismo judicial como herramienta de dirección de política pública, a fin de evidenciar si las acciones estatales han sido coherentes y encaminadas a una superación efectiva de problemas estructurales como es el caso de la comunidad Wayúu, a fin de aportar elementos que se consoliden como herramientas para el análisis del fortalecimiento de la gobernanza pública en escenarios de exclusión histórica, donde la primera infancia como sujetos de especial protección constitucional merecen respuestas urgentes, coordinadas y armonizadas a la conservación de la cosmovisión e identidad de los pueblos ancestrales.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar la articulación entre el control judicial y la política pública, a través del estudio de caso de la Sentencia T-302 de 2017, para comprender cómo las decisiones de la Corte Constitucional

han influido en las acciones del Estado en la garantía de los derechos de acceso al agua y la alimentación de la primera infancia Wayúu (2017-2023).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

Identificar las principales órdenes y autos de seguimiento emitidos por la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-302 de 2017, con el fin de establecer las directrices judiciales que han orientado la política pública.

Describir las principales acciones y documentos de política pública formulados por el Estado colombiano (decretos, planes de acción, informes de gestión) en respuesta a los mandatos del control judicial.

Establecer conclusiones sobre el papel del control judicial como mecanismo de presión y de dirección de la política pública, y su impacto en la gestión estatal para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Pregunta de investigación

¿La articulación entre las decisiones del control judicial y las acciones de política pública del Estado colombiano ha afectado la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en la Guajira, en particular respecto a la garantía del acceso al agua y la alimentación para la primera infancia Wayúu, entre 2017 y 2023?

ESTADO DEL ARTE.

La relación entre el poder judicial y su injerencia en las decisiones del ejecutivo en cuanto a diseño e implementación de políticas públicas se establece como objeto de análisis tanto en el campo jurídico como de la administración pública, partiendo del marco del constitucionalismo transformador, Guette (2024), propone una reflexión crítica sobre la figura de Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) en el contexto de la sentencia T-302 de 2017, la autora cuestiona la eficacia de las sentencias estructurales como mecanismos de transformación social, indicando que el activismo judicial puede generar más complicaciones que soluciones cuando no se acompaña de capacidad institucional ni voluntad política, es así como en su texto se menciona un espacio sobre el rol del juez como del legislador, y de las tensiones entre aspectos claves como la legitimidad, la independencia y como la operatividad del poder judicial, permitiendo problematizar los límites del concepto de constitucionalismo transformador como es en escenarios de profundas problemáticas como es La Guajira.

Por otra parte, Terreros (2022), realiza un abordaje de la figura del ECI desde la perspectiva de la teoría del escepticismo interpretativo del realismo genovés, considera que se trata de una norma implícita creada por la Corte Constitucional para proteger derechos fundamentales, especialmente el derecho a la población Wayúu, sosteniendo el autor que la corte no legisla, sino que interpreta de forma creativa y legítima, generando un tipo de mutaciones constitucionales que permiten la extensión de los efectos de sentencias de tutela pues estas se caracterizan por tener efectos inter partes, extendiendo con la figura del ECI a efectos inter comunis, esto incluye poblaciones no demandantes, el estudio de terreros cobra relevancia al aportar una base teórica

solida con la que es posible comprender el papel del Juez Constitucional como constructor del derecho en sede interpretativa.

También Bahamón (2022), desde el punto de vista económico aplicado a las políticas públicas realizan una evaluación econométrica del impacto de uno de los programas emblemáticos que se puso en marcha en el departamento de La Guajira denominado Guajira Azul, un programa enfocado en lograr la reducción de la mortalidad infantil Wayúu mediante modelos de análisis de indicadores sectoriales, concluyendo que las intervenciones en agua potable lograron disminuir de manera sustancial la tasa de mortalidad en menores de cinco años en municipios priorizados en sentencia T-302 de 2017, sin embargo se advirtió que a pesar de todo persisten factores de carácter estructural como es la infraestructura, la salinidad de las fuentes hídricas y las dinámicas socioculturales, que han limitado el cumplimiento completo de las ordenes judiciales.

Ahora bien, el estudio realizado por Gutiérrez (2022), permite de manera más clara comprender las dinámicas de vida que se enmarcan en aspectos económicos, socioculturales y de resolución de conflictos que se surten en la comunidad Wayúu aproximándose un poco más a su cosmovisión mostrando aspectos relevantes que se diferencian de la comprensión de mundo occidental evidenciando la necesidad de se integre a los problemas del pluralismo jurídico y destacando como la Corte Constitucional en Colombia reconoce la diversidad cultural como un derecho fundamental base de la dignidad humana y de los colectivos en nuestro país.

Ahora bien, Acosta López y Espitia (2020), abordaron los mecanismos de cumplimiento de sentencias internacionales en Colombia, resaltando la creación de estructuras

interinstitucionales para implementar decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a pesar de que su estudio no se enfocó en el caso Wayúu es relevante al aportar elementos claves sobre la capacidad estatal para responder a mandatos judiciales complejos, como son los que derivan del ECI, permitiendo bajo el caso de la ley 288 de 1996 comprender los desafíos administrativos, presupuestales y políticos que enfrenta el estado colombiano en la ejecución de decisiones de carácter vinculante.

Otros estudios como el de Ulloa (2020), en torno al derecho al agua y la importancia para los procesos productivos y las practicas productivas tradicionales de la población Wayúu se hace importante retomar aspectos que analicen la problemática en torno a la justicia hídrica relacional, este estudio se realizó centrándose en la organización Fuerza Mujeres Wayúu, visibilizando como la defensa al agua va más allá de la satisfacción de necesidades materiales, sino que trasciende aspectos como los vínculos ontológicos entre humanos y no humanos. Entendiendo el agua como sujeto político, y la lucha wayúu como una reivindicación de derechos territoriales, ambientales y de género, lo que amplía el debate sobre la protección diferencial, incorporando nociones de reciprocidad y justicia post humana.

Vidal Parra (2019), desde una perspectiva antropológica y jurídica, realizo un análisis a la movilización legal del pueblo Wayúu frente a una represa denominada El Cercado, conceptualizando la acción como un caso de judicialización de la política o “lawfare below”, revelando así que las estrategias judiciales lograron respuestas institucionales, incluida la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional” donde la implementación de las ordenes fue

limitada y desigual, destacó el auto que la movilización legal busca además transformar discursos públicos, fortalecer la protesta social. posicionar problemas estructurales en la agenda estatal.

Quinche Ramírez y Rivera Rúgeles (2010) plantearon que los derechos humanos no solo deben ser reconocidos normativamente, sino también se consolidan como un presupuesto útil para exigir su incorporación en las fases de diseño, implementación y aún evaluación de políticas públicas, demostrando que las decisiones judiciales que conllevan aspectos de reforma estructural denominadas “sentencias de reforma estructural” pueden servir para el logro de dicho objetivo ya que son potencialmente propulsoras de reformas en políticas consideradas deficientes.

Los autores como caso de estudio realizaron un análisis de la sentencia T-760 de 2008, en la cual se evidenció que el juez constitucional puede actuar como garante de derechos mediante sentencias de reforma estructural, capaces de incidir el ciclo de la política pública. Este enfoque permite la comprensión del control judicial como un instrumento legítimo de inclusión y exigibilidad idóneo en contexto de omisión estatal.

En consecuencia, cuando la Corte Constitucional mediante sentencia T- 302 de 2017 declaró la existencia de un Estado de Cosas inconstitucional para proteger a la niñez del pueblo indígena Wayúu con ocasión a la crisis humanitaria constatada por la corporación, se consolido este como un ejemplo paradigmático de la judicialización de la política pública en escenarios de vulnerabilidad estructural, permitiendo así que además la literatura visibilizara y adoptara como caso de estudio el población Wayúu.

MARCO TEÓRICO

CONTROL JUDICIAL COMO HERRAMIENTA DEL CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR.

Previo a la expedición de la Constitución política de 1991, en Colombia el control constitucional se encomendaba a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quien cumplía bajo el modelo operante de un estado de derecho, la labor de revisar la constitucionalidad de las leyes conteniendo un control de carácter concentrado, en el que solo dicha corporación tenía la facultad de declarar la inconstitucionalidad de la norma, no existiendo un mecanismo de protección de los derechos considerados fundamentales para ese momento y reconocidos en el texto constitucional.

Como resultado de un conjunto de factores como la falta de legitimidad del sistema político, reconociéndose a la constitución de 1886 una constitución poco democrática al permitir falta de participación política reconocida históricamente, en consecuencia una inminente falta de gobernabilidad con ocasión a la debilidad institucional que no respondían de manera eficaz a las complejidades de los territorios, marcadas de manera general por fenómenos de violencia que tuvo impacto en aspectos de culturales, ideológicos, sociales, económicos de los territorios, y que mediante el recordado movimiento estudiantil que impulsó a iniciativa de la séptima papeleta, visibilizó mediante el ejercicio de la presión social la necesidad de una nueva constitución.

Fue así como con el nacimiento de la Constitución Política de 1991, en Colombia se dio un cambio de paradigma al consolidarse un Estado Social y Democrático de Derecho, que entraña bajo el presupuesto de la democracia una soberanía del popular ampliando la participación y el

pluralismo en la toma de decisiones, partiendo de aspectos como la representación política, y en cuanto al presupuesto social depositando la obligación de los poderes públicos de buscar la justicia social, la igualdad material y la garantía de derechos en favor de una reducción de las desigualdades, componente que se asume como esencial para la realización de la dignidad humana como elemento esencial de este modelo de estado.

Armonizándose con el nuevo modelo de Estado, la constitución de 1991 introdujo como herramienta jurídica de protección inmediata de derechos la acción de tutela, denominándose uno de los aspectos más innovadores siendo un instrumento caracterizado por contar con presupuestos de inmediatez, subsidiariedad y universalidad, que tiene como objeto la protección de derechos fundamentales tales como el derecho a la vida, Salud, el debido proceso, entre otros, destacando que la acción de tutela como herramienta judicial en la práctica ha sido esencial para hacer efectivos los derechos sociales, que anteriormente se consideraban únicamente programáticos.

Asimismo con la expedición de la carta política de 1991 se creó la corte constitucional que encarnó el espíritu de la nueva constitución cambiando el paradigma de la relación del estado frente a la garantía de derechos, al crea un órgano especializado e independiente al ser depositaria de la guarda y supremacía de la constitución lo que permitiría el ejercicio de controles en cuanto a la interpretación de la carta magna, para el logro de ese fin se estableció el control de constitucionalidad, y la función especial de revisión eventual de sentencias de tutela, analizando decisiones no como tercera instancia, sino realizando una cuidadosa selección en casos que impliquen un problema jurídico nuevo, en casos en que se requiera la unificación jurisprudencial, y se necesite la protección inminente frente a la vulneración de derechos

ACTIVISMO JUDICIAL

Mediante el rol especial de revisión conferido a la Corte Constitucional Colombiana ha sido posible la adopción de decisiones de carácter complejo bajo la figura de ordenes estructurales, consolidándose en una herramienta para enfrentar vulneraciones sistemáticas de derechos fundamentales, estas órdenes no se limitan a resolver un caso individual, sino que buscan transformar condiciones institucionales y sociales que generan vulneración masiva de derechos, obligando al estado a diseñar planes de acción, cronogramas, y mecanismos de seguimiento convirtiéndose así en un instrumento de transformación social y política, que trasladan el rol del juez en un catalizador de políticas públicas (Bazante Ramírez, 2016).

En ese sentido algunas decisiones proferidas por el máximo tribunal constitucional como la T-025 de 2004 en el que la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional frente a las víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado, la sentencia T-760 de 2008 que a pesar de no declarar un ECI ordenó la creación de un proceso de seguimiento estructural en torno a la vulneración del derecho a la salud con ocasión a las fallas sistémicas en la prestación del servicio, la sentencia T-302 de 2017 mediante la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en la Guajira con ocasión a las muertes por desnutrición y vulneración continuada de derechos principalmente al agua, salud y alimentación de los niños de la alta y media Guajira, y en el caso más reciente la declaratoria de ECI por la grave violación de derechos a las personas firmantes del acuerdo de paz demuestran como la voluntad de los jueces implica su alcance y presiona gobierno nacional y territorial a cumplir sus obligaciones. Por lo que Gargarella (2013) ha sostenido que, en contextos de desigualdad estructural los tribunales constitucionales deben asumir un rol activo

para transformar la realidad social, incluso más allá de los límites tradicionales de la función judicial.

Respaldan también esta orientación autores como Quinche y Rivera (2010) al destacar que las ordenes estructurales constituyen un instrumento de inclusión de los derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas, obligando a las entidades a articularse y a diseñar respuestas integrales, no reduciendo el activismo judicial a una labor de protección exclusiva de derechos individuales, sino que se proyecta a la transformación de políticas públicas reafirmando el carácter garantista del estado social de derecho, siendo una clara expresión de constitucionalismo transformador en Colombia.

ECI COMO UNA HERRAMIENTA DE PRESIÓN INSTITUCIONAL.

Más allá de su carácter jurídico, el estado de cosas inconstitucional se ha configurado como una herramienta de presión institucional, lo cual cobra importancia para la administración pública en tanto obliga a las entidades estatales a diseñar e implementar políticas bajo contenidos mínimos establecidos por el juez constitucional. Es así como las ordenes estructurales que se derivan del ECI cuentan con características comunes como ser de carácter colectivo, al proteger grupos poblacionales, son órdenes a su vez interinstitucionales al vincular múltiples entidades, transformadoras al buscar modificar estructuras institucionales y sociales, y se seguimiento, pues requieren informes y verificación periódica de su cumplimiento a fin de que exista una real garantía de derechos, este último aspecto es el que cumple con la función del ejercicio de la presión

institucional, que incrementa la presión y la articulación de las entidades, diseñando respuestas integrales.

Quinche & Rivera (2010) destacan que las ordenes estructurales se consolidan en instrumento de inclusión de los derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas, configurándose como un puente entre la justicia constitucional y la acción estatal, orientando la formulación e implementación de políticas públicas hacia la garantía de derechos, donde la sentencia T-302 de 2017 se convierte en un ejemplo paradigmático en el que la corte mediante sus decisiones trasciende al ámbito judicial y se insertan directamente en la política pública.

APORTE DE LAS TEORIAS DE POLITICAS PÚBLICAS COMO MARCO DE COMPRENSIÓN DEL ECI.

Bajo el propósito de entender como las órdenes dictadas por la Corte Constitucional se transforman en programas, planes y acciones es necesario identificar cómo funciona las políticas públicas en Colombia bajo las teorías vigentes en materia de políticas públicas, lo que se configura en un insumo para explicar el rol del activismo judicial en la redefinición de la agenda pública obliga al estado a priorizar la solución de problemas sociales.

Restringirnos a la realización de un análisis jurídico es insuficiente para explicar el impacto de las decisiones judiciales de la jurisdicción constitucional en la transformación de formulación de políticas, es por ello que al hacer una aproximación a la teoría de las políticas públicas desde modelo clásico de políticas públicas a algunos modelos contemporáneos se convierte en una

herramienta analítica que permiten identificar como el estado formula soluciones, implementa programas y articula actores sociales, enriqueciendo así el estudio del control judicial estructural y del activismo judicial, mostrando que constitucionalismo transformador es un fenómeno interdisciplinario que articula el estudio normativo, la política y la administración pública.

Así, las primeras teorías que surgieron de las políticas públicas fueron consolidándose a mediados del siglo XX como un campo autónomo dentro de las ciencias sociales, con el propósito de dotar de rigor científico la acción gubernamental, surgiendo en consecuencia los enfoques conocidos como clásicos dentro de los que se encuentra el postulado por Harold Lasswell y Herbert Simón denominado modelo racional comprensivo se orienta a analizar las decisiones estatales bajo parámetros de racionalidad, eficiencia y coherencia, estableciendo que las políticas públicas se puedan formular bajo procesos ordenados de identificación de problemas, evaluación de alternativas y selección óptima de soluciones (Lasswell, 1951; Simón, 1957) .

Posteriormente, Charles Lindblom como crítica a la defensa de la planificación exhaustiva de las políticas públicas propuesta por la escuela racionalista, propuso que los encargados de tomar las decisiones de formulación de política tenían la posibilidad de identificar problemas, evaluar alternativas de manera completa y escoger la opción más aceptada, considerando así que el ideal racionalista se convertía en algo no materializable en la práctica, debido a las limitaciones que enfrentan los gobiernos tales como falta de información completa, tiempo y recursos limitados, así como conflictos de intereses, dotando a la política pública de criterios más ajustados al realismo y a una experiencia en la que los cambios se realizan de manera incremental, lo que permite la corrección de errores sin generar crisis mayores (Lindblom, 1959).

Es de importancia señalar que en el marco del desarrollo de las teorías de políticas públicas autores como Brewer & De León (1983) retomando los postulados de Harol Lasswell sistematizó y descompuso la acción estatal en etapas secuenciales, convirtiéndose en una herramienta guía para la estructura de diseño y ejecución de políticas públicas.

Bajo este modelo se consideran fases del ciclo de la política pública la definición del problema, que corresponde a la identificación de necesidades que requieren una intervención del estado, formulación como el diseño de alternativas de las cuales se deberá señalar la más eficaz, la fase de implementación que comprende la ejecución de programas, planes y acciones concretas, así como una etapa de evaluación en la que se realiza una medición de resultados, impactos y cumplimientos de objetivos, y por último la retroalimentación que comprende ajustes y correcciones que al concatenarse permiten la existencia del ciclo.

A pesar de que los modelos clásicos de política pública especialmente mediante el ciclo de las políticas públicas brindó claridad analítica, y establecer una medición y retroalimentación de la implementación y formulación de políticas, surgió una crítica al considerar que simplificaban demasiado la realidad y constreñían al estudio de los procesos desde una perspectiva lineal y secuencial, cuando en la realidad las políticas abordan escenarios complejos, que involucran un gran número de actores y conflictos, lo que permitió que bajo la influencia del estudio de las ciencias políticas, la sociología y la economía fuese posible ver las políticas como una forma de interacción de los organismos estatales, con la sociedad civil y grupos de interés por lo que surgió como respuesta los modelos contemporáneos

Kingdom, (1995) propuso el modelo de múltiples corrientes, postulando que las políticas surgen cuando confluyen tres aspectos de incorporación en la agenda política que son: los problemas, las soluciones y la política, lo que permite la apertura de una ventana de oportunidad, lo que reconoce que son esenciales procesos de corrientes de problemas mediante los cuales se visibilizan situaciones sociales mediante la retroalimentación de programas, la existencia de indicadores y las crisis, asimismo la corriente de políticas se hace indispensable como un conjunto de propuestas formuladas por expertos y, la corriente política al que pertenecen los cambios de gobierno y la opinión pública.

Sabatier (1988) al observar que los cambios en políticas públicas no se explicaban por decisiones sino por disputa de actores, por lo que denominó su teoría como *advocacy coalitions* creando un enfoque que reconoce que las políticas no son producto de decisiones estatales de forma exclusiva, sino de la interacción de múltiples actores, permitiendo el reconocimiento de su pluralidad, y de su importancia en la dinamización y la competitividad de la política.

De forma similar, surgió como resultado de la crítica del modelo jerárquico de estado, en los años 90, especialmente en el marco de la Unión Europea, a fin de dar respuesta a la dinámica en que las decisiones políticas se distribuyen entre distintos niveles de gobierno, el enfoque multinivel propuesto por Marks, en el cual se vincula la idea de que el estado en la formulación e implementación de las políticas debe contar con diversos actores, como son las instituciones supranacionales y subnacionales, que permita que a pesar de la existencia de distribución de competencias sea posible un espacio de resolución de problemas, bajo una articulación entre niveles y actores.

Asimismo surgió el enfoque de redes de política desarrollado por Rhodes y Börzel que busca resaltar la importancia de las redes de actores interdependientes que incluyen procesos de negociación y cooperación entre los mismos, cuyo resultado es necesario como mecanismo de construcción de políticas mediante acuerdos y conflictos de la red, pero a esta teoría Peters & Pierre indicaron que la gobernanza multinivel plantea retos para los regímenes democráticos al dispersar la toma de decisiones en múltiples niveles.

Por último a nivel Latinoamérica Roth (2006) retoma aspectos clásicos de las políticas públicas asumiendo que el ciclo de las políticas se consolida como una herramienta esencial para el análisis de la acción estatal en Colombia a pesar de las críticas que ese enfoque tiene consigo, destacando que en América latina las teorías de política pública se han adaptado a contextos de desigualdad institucional.

MARCO CONCEPTUAL.

El control judicial de las políticas públicas es considerado un objeto de debate en el campo del derecho constitucional contemporáneo, especialmente en contextos en los que el Estado ha incumplido de manera sistemática sus obligaciones frente a poblaciones vulnerables, este control se hace manifiesto cuando los jueces intervienen estructuralmente en la orientación y exigencia de políticas públicas como instrumento de garantía de derechos fundamentales.

Autores como Uprimny y Rodríguez Garavito (2006) han desarrollado el concepto de control estructural el que se entiende como una forma de intervención judicial que busca

transformar condiciones de vulneración de derechos de las comunidades, sin hacer una sustitución de otros poderes del estado, pero sí exigiendo la existencia y razonabilidad de las políticas, defendiendo así este modelo como una herramienta esencial para la garantía de derechos siempre que se actué bajo criterios de razonabilidad, participación y seguimiento.

Ahora bien, en cuanto a los orígenes de la figura del Estado de Cosas Inconstitucional se trata una figura excepcional que se ha destinado al enfrentamiento y superación de vulneraciones masivas y prolongadas de derechos fundamentales, más allá de su carácter jurídico, el ECI ha sido una figura que insta a las entidades del orden territorial y nacional a una cohesión a fin de lograr un diseño e implementación de políticas eficaces, bajo unos parámetros establecidos por el juez constitucional. Por lo que la Corte Constitucional en sentencia T- 153 de 1998 ha fijado una serie de elementos que el juez constitucional ha de examinar para su declaratoria.

Dentro de esos elementos se encuentra en primer lugar la vulneración de múltiples derechos constitucionales a gran parte de la población, generando así una afectación a un número plural de personas, como segundo aspecto esta la omisión prolongada de las autoridades en el cumplimiento de obligaciones relacionadas con la garantía de derechos de la población, como tercer aspecto el máximo tribuna constitucional ha establecido la adopción de prácticas inconstitucionales, tales como el uso del mecanismo de acción de tutela a fin de proteger el derecho conculcado, asimismo una de las causales es la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales para evitar una vulneración de derechos, como quinta causal se encuentra la existencia de un problema social que involucre la acción de manera articulada de varias entidades, requiriendo de la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones, las cuales para su materialización requieran un nivel de recursos que demande esfuerzo presupuestal adicional importante, y por

ultimo determinar si en caso que todos los afectados concurrieran al uso del mecanismo de la acción de tutela para la protección de sus derechos, esto generaría una mayor congestión judicial. (Corte Constitucional, Sentencia T-302 de 2017, P.10)

En ese sentido la Corte ha señalado que, si bien esos seis factores son indicativos de un estado de cosas inconstitucional, no se constituyen como criterios taxativos, debido a que existe una valoración de los presupuestos fácticos de manera particular.

MARCO METODOLÓGICO

TIPO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se inscribe en el uso del modelo cualitativo, con ocasión a que se pretende comprender y realizar un análisis de la articulación entre control judicial y políticas públicas en el caso de la sentencia T - 302 de 2017, partiendo de interpretación de las decisiones judiciales proferidas por la Corte Constitucional, políticas públicas y demás aspectos de orden social.

La investigación cualitativa cuenta se considera un tipo de investigación idónea para lograr realizar una comprensión profunda de fenómenos sociales socio jurídicos, más que la medición de variables. Según Hernández Sampieri et al (2024), la investigación cualitativa “se enfoca en comprender los significados, las experiencias y la perspectiva de los actores sociales, en contextos específicos y desde una mirada holística”

Asimismo, Flick (2015) sostiene que la investigación cualitativa “permite explorar fenómenos complejos en su contexto natural, considerado las múltiples dimensiones que las configuran”, lo que resulta pertinente para el estudio de la respuesta estatal vía planes y políticas

frente a un Estado de Cosas Inconstitucional, donde confluyen factores jurídicos, históricos, institucionales, y socioculturales.

En consecuencia, esta investigación se enmarca en un tipo cualitativo, descriptivo y analítico, pues se ajusta a la búsqueda de una sistematización de información, identificación de patrones y análisis de las acciones estatales en el cumplimiento de ordenes judiciales.

ENFOQUE METODOLÓGICO

El desarrollo de esta investigación se realizará bajo un enfoque metodológico de carácter descriptivo, orientado a la identificación, caracterización y análisis de las dinámicas institucionales y jurídicas que se desprenden de la sentencia T-302 de 2017 y sus autos de seguimiento. Permitiendo con este enfoque que este trabajo se pueda concebir como una base metodológica y conceptual para otras investigaciones orientadas a profundizar en el impacto del control, judicial en la formulación de políticas públicas.

Se desarrollará como técnica de investigación el estudio de caso, siendo un análisis profundo y de un fenómeno particular que resulta representativo para comprender procesos más amplios (Yin, 2014)

HIPÓTESIS

La crisis humanitaria persistente en la alta y media Guajira correspondiente a la vulneración sistemática de derechos fundamentales de la niñez Wayúu, a pesar del control judicial ejercido por la Corte Constitucional en el año 2017 mediante sentencia T- 302, encuentra como principal limitante para su superación aspectos como la falta de articulación interinstitucional, la insuficiente

voluntad política de las entidades responsables que limita el diseño de políticas públicas y su respectiva implementación vía planes y programas efectivos, elaborados por las entidades territoriales y que en opuestamente en la actualidad se tornan carentes de un enfoque diferencial que permita una atención a la conservación y respeto de la cultura de las comunidades ancestrales y su cosmovisión, como es el caso de la comunidad Wayúu.

Aquí, el control judicial se consolida como herramienta que contribuye a la identificación y corrección de problemas estructurales vía identificación de diseño e implementación de políticas públicas en aspectos de existencia y razonabilidad, especialmente cuando existe omisión prolongada que se deriva de una falta de voluntad política, esto no quiere decir que se sustituya al ejecutivo, ni al legislativo, contrario sensu establece el control judicial parámetros mínimos que las políticas deben cumplir, asegurando estar armonizados con los criterios constitucionales, derechos humanos, y en caso de poblaciones históricamente excluidas como la comunidad Wayúu obliga a que el estado diseñe políticas orientadas por los criterios de enfoque diferencial.

LA SENTENCIA T-302 DE 2017 ORDENES ESTRUCTURALES Y SEGUIMIENTO JUDICIAL

La Guajira es un departamento que se ubica en el extremo norte de Colombia, destacado por su clima árido y semi desértico, su diversidad sociocultural al ser el territorio hábitat de comunidades ancestrales, como lo son el pueblo Wayúu, motivo por el cual la dispersión poblacional es a su vez una característica propia de su modelo organizacional, quienes cuentan además con un idioma propio siendo este el Wayuunaiki, que es una lengua considerada como cooficial, reflectando en eso su diversidad cultural.

La Guajira es a su vez identificada por ser uno de los departamentos colombianos que cuentan con mayor pobreza multidimensional como resultado de las limitaciones que cuenta en materia de acceso al agua potable, salud, educación y vivienda, aspectos que se consideran resultado de una debilidad institucional en el territorio que ha perpetuado la vulneración de derechos, principalmente en las comunidades indígenas (DANE, 2023)

En términos socioeconómicos, el departamento de la Guajira el departamento ha enfrentado una crisis marcada por la desnutrición infantil, configurando un problema de salud pública y ha sido reconocida como crisis humanitaria con ocasión a que en 2008 a 2016 se registraron más de 4.700 muertes de niños menores de cinco años asociadas a la desnutrición, permitiendo así ver la magnitud del fenómeno (UNICEF, 2017)

En consecuencia en 2016 un ciudadano presentó una acción de tutela ante el Tribunal Superior de Bogotá contra el Presidente de la República, el gabinete de gobierno y algunas entidades de orden territorial como las Alcaldías de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao, así como al ministerio público considerando que las entidades accionadas no han adelantado, o lo han hecho parcialmente, dentro de sus competencias las acciones requeridas e indispensables para garantizar de manera plena los derechos a la alimentación, agua y salud de los niños Wayúu y demás niños indígenas del país, a fin de evitar la muerte a causa de desnutrición, considerando el actor vulnerado el derecho a la vida, el derecho a la salud, los derechos fundamentales de los niños, quienes cuentan con una protección constitucional reforzada, derecho a la igualdad, así como la convención de derechos del niño de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos

Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Convenio 169 de la OIT.

Una vez se surte el respectivo trámite de primera, y sede de impugnación se profirió por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda, dejando a salvo las pruebas recaudadas debido a que el auto admisorio había omitido vincular al proceso a entidades de orden nacional y territorial, devolvió el expediente al Tribunal a fin de que se surtieran las debidas actuaciones procesales, por lo que se profirió en el marco de lo ordenado un nuevo fallo que ordenó al Presidente de la República dar inicio a un plan de acción que lograra asegurar aspectos como salud, agua, y alimentación a los niños y niñas wayúu, así como poner en marcha sistemas de información que permitiera a las entidades a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conocer de manera efectiva las condiciones de salud de los miembros de las comunidades Wayúu, fallo confirmado por la Corte Suprema de Justicia.

Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 del decreto ley 2591 de 1991 que impone la obligación de remisión dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria de las sentencias proferidas por los jueces constitucionales para su eventual revisión por parte de la Corte Constitucional, la corporación seleccionó para su revisión la decisión profiriendo en consecuencia auto de pruebas en el que ofició a 89 entidades públicas y organizaciones de carácter privado a fin de obtener información y conceptos técnicos, en tanto la sala de revisión realizó inspecciones judiciales y audiencias públicas en múltiples corregimientos del departamento.

Vista la complejidad de los hechos que rodean la acción de tutela la sala de revisión planteo un problema jurídico a resolver que busco identificar si existía una vulneración de los derechos fundamentales al desarrollo armónico e integral de las personas menores de edad al agua, a la salud, y a la alimentación de los niños y niñas del pueblo Wayúu debido a que la insuficiente acción de las autoridades estatales en dar respuesta a la situación de desnutrición, y si esa vulneración corresponde a la omisión de las autoridades estatales en la formulación e implementación de programas que respondan a la realidad de las comunidades destinatarias y a sus usos y costumbres.

Para dar respuesta al problema jurídico planteado la corporación realizó una descripción de la situación y caracterización del territorio, para posteriormente valorar la vulneración de derechos fundamentales invocados, de manera específica de los derechos a la alimentación, al agua, y a la salud, y destacando que los derechos se encuentran interrelacionados entre sí, para posteriormente analizar las acciones desarrolladas por las entidades estatales para superar la vulneración de derechos y valorar a partir de los parámetros constitucionales las políticas públicas.

En este último aspecto la corte hace un análisis relevante respecto a sus competencias para confrontar los parámetros mínimos constitucionales en aspectos de construcción y verificación de contenidos mínimos de políticas públicas en aspectos relacionados con el goce efectivo de derechos fundamentales que se pretenden hacer valer, confrontando así la actividad de las autoridades públicas con parámetros constitucionales. A fin de superar aspectos tradicionales en el ámbito académico y conceptual del análisis de la protección de derechos, la Corte aclaró que producto de un desarrollo jurisprudencial para efectos de protección judicial todos los derechos tienen un contenido de carácter positivo y negativo, sin hacer una distinción entre derechos

fundamentales y derechos sociales o derechos positivos o de libertad, por lo que hoy en día se habla de las facetas no prestacionales y prestacionales de derechos, a fin de determinar la exigibilidad de derechos por vía judicial, siendo lo importante los derechos que llevan cargas prestacionales para el estado, no si el derecho debe ser protegido por el juez constitucional.

La faceta positiva de derechos es la que exige al estado la adopción de acciones en las cuales se materializan vía formulación e implementación de políticas públicas que persiguen la garantía de derechos, dependiendo esas dimensiones prestacionales del contexto factico que las contenga, cabe señalar que dicha faceta prestacional de acuerdo con la interpretación que brinda la Corte se divide en un ámbito de contenido mínimo disponible y un ámbito de contenido adicional de realización progresiva, bajo ese entendido para cada derecho hay un contenido mínimo que el estado debe proporcionar, debido a su aplicación inmediata, que pueden ser reclamados vía tutela en casos individuales, el cual se analiza y se determina considerando los presupuestos fácticos que revisten los derechos tutelados, de lo cual se observa una tendencia a proteger contenidos de cumplimiento inmediato aquellos que no requieren de mayores modificaciones presupuestales por parte del Estado así como mayores modificaciones de las prioridades presupuestales y los que demandan acciones inmediatas para salvaguardar aspectos esenciales en la garantía de la dignidad humana o ser expreso en una normativa.

A su vez existen contenidos prestacionales que no son de aplicación inmediata y que están sujetos al principio de progresividad lo que significa que son las autoridades quienes deciden de manera democrática los aspectos para su realización y que atienden a presupuestos de justicia social y económica, retomando el presupuesto de progresividad de derechos constitucionales, para

su exigibilidad judicial se requiere un margen de discrecionalidad que es diferente a la inacción estatal, por lo que debe existir al respecto un plan público, escrito y orientado a garantizar de manera sostenible el goce efectivo de derechos bajo el presupuesto de la participación.

En los casos en que hay una política pública y se materializa, los contenidos de la política son exigibles vía acción de tutela, convirtiéndose este mecanismo en precedente para exigir el cumplimiento de obligaciones que hayan recibido una concreción política, no siendo válidos aspectos como la escasez de recursos, en estos casos el juez adopta un rol activo bajo el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público al concretar la voluntad legislativa y administrativa.

Y como tercer aspecto está el rol activo del juez constitucional en el ejercicio del control sobre medidas regresivas, quien analiza de manera concreta en qué casos es posible que se configure una excepción al principio de progresividad, para lo cual la jurisprudencia ha planteado un juicio de tres pasos el cual constata en determinar si se está de manera efectiva ante una medida regresiva, la realización de un juicio de proporcionalidad, con el que se pretende realizar una verificación de una garantía de no afectación negativa de los contenidos mínimos de no disponibles de la faceta prestacional de los derechos, y la existencia de una deliberación democrática para la adopción de la medida regresiva.

En el marco de aplicación de las facetas prestacionales de los derechos reclamados en favor de los niños, en la sentencia la corte considero la necesidad de la realización de un control constitucional de mayor rigor al tratarse de derechos que sujetos de especial protección

constitucional, que no cuentan por sus edades en espacios de real deliberación y de toma de decisiones por lo que el control realizado deberá aún ser más riguroso. En consecuencia, una vez la sala abordó un estudio de los planes vigentes y visibilizó sus principales falencias correspondientes a fallos en su implementación a cargo de las entidades territoriales, falta de objetivos claros que dentro del ciclo clásico de la política pública contribuyen un insumo esencial en la toma de decisiones y a su vez permiten la medición de la efectividad de políticas públicas.

La sala en su análisis constató frente al estado de cosas inconstitucional que en la Guajira se da una vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales que afecta de manera concreta a los niños y niñas wayúu, lo cual se debe en su mayoría al incumplimiento en aspectos correspondientes a la implementación y seguimiento de políticas desde lo territorial, destacando la multicausalidad de la situación de muertes por desnutrición de niños en el territorio, a lo que se suman causas externas como su posición limítrofe con Venezuela, la ausencia de presupuestos de coordinación para la superación de la crisis, por lo cual ante los múltiples factores que perpetúan la vulneración de derechos la corte emitió una serie de ordenes encaminada a ser remedios constitucionales, mediante los que se espera una superación del ECI.

Como resultado no se espera el logro de un estado de cosas perfecto, sino la evidencia de que el estado progresa programáticamente hacia la garantía del goce efectivo de derechos, mediante el cumplimiento de parámetros cuantitativos como señales de progreso, estableciendo en términos generales unos aspectos mínimos para cumplir respecto a cuatro indicadores esenciales: una tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años, el indicador de prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años para el departamento, tasa de desnutrición global

en menores de cinco años, y una prevalencia de desnutrición aguda en el departamento de la Guajira, que han de estar alineadas al promedio nacional en cada uno de los indicadores descritos.

Cabe precisar que la Corte precisó una serie de acciones sugeridas para el cumplimiento de los objetivos constitucionales mínimos, las cuales se enmarcan en las competencias de las entidades condensados en ocho objetivos constitucionales que la sala de revisión considera guardan estrecha relación con los derechos fundamentales, con los cuales se podrá verificar el diligente ejercicio de las funciones administrativas, conformados así: como primero el aumento de la disponibilidad, accesibilidad y calidad del derecho al agua, la mejora efectiva de los programas de atención alimentaria y el aumento de la cobertura en materia de seguridad alimentaria; asimismo aumentar y mejorar las medidas en materia de atención en salud; mejorar la movilidad de las comunidades wayúu quienes habitualmente habitan zonas rurales dispersas; estas conforman dentro de su clasificación un primer grupo.

Dentro del segundo grupo se encuentran cuatro objetivos restantes orientados al aseguramiento del ejercicio de la administración para garantizar el mínimo de derechos restantes tutelados que son el mejoramiento de la información disponible para la toma de decisiones; la garantía de la imparcialidad y transparencia en la asignación de beneficios y de contratistas; la garantía de la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales en los diversos niveles, y la garantía de un dialogo genuino con las autoridades del pueblo Wayúu.

ANÁLISIS DE AUTOS DE SEGUIMIENTO.

Una de las ordenes proferidas por la corte constitucional fue la creación de la sala especial de seguimiento de la sentencia T.302 de 2017, cuyo objetivo principal fue verificar el cumplimiento de las ordenes impartidas, la sala ha estado integrada por los magistrados José Fernando Reyes Cuartas, Paola Andrea Meneses Mosquera y Vladimir Fernández Andrade, así mediante autos la corte ha venido analizando el cumplimiento de las ordenes proferidas en sentencia específicamente en aspectos como agua, salud y alimentación.

La metodología empleada por la Corte ha sido la utilización de los requerimientos escritos a entidades, audiencias de participación con la comunidad Wayúu y autos de valoración para efectuar una medición de cumplimiento; además del control judicial se ha promovido la veeduría ciudadana y el acompañamiento a organizaciones sociales para la vigilancia e implementación de órdenes. En este sentido este capítulo tiene como propósito la realización de un análisis de los autos más importantes en la revisión efectuada a las decisiones adoptadas por la corte constitucional y los lineamientos de política orientados a la efectiva superación del estado de cosas inconstitucional en la Guajira.

El 14 de diciembre de 2021 fue proferido el auto 1193 de 2021, cuyo magistrado ponente fue el doctor José Fernando Reyes Cuartas, la finalidad de este auto fue realizar una supervisión a las ordenes contenidas en la sentencia T-302 de 2017, especialmente al reconocimiento de la comunidad wayúu de la Alta y media Guajira como sujeto de derechos en los programas que lleva a cabo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En este auto la Corporación fue enfática en advertir que los miembros de la comunidad wayúu no debe ser tratado únicamente como un conglomerado, sino como un colectivo sujeto de especial protección constitucional, quienes

poseen una identidad y cultura propia, por ese motivo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, fue llamado a realizar un ajuste de sus programas y políticas a fin de dar respuesta a las necesidades específicas de la población, respetando su cosmovisión u prácticas tradicionales, emitiendo dentro de las ordenes dirigidas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el envío de informes de periodicos sobre las medidas adoptadas para garantizar el acceso al agua, la salud y alimentación de los niños Wayúu.

Adicionalmente se destacó la relevancia e impacto de dar aplicación en el diseño e implementación de las políticas públicas a un enfoque étnico y diferencial, que permita la conservación de las tradiciones de los pueblos ancestrales, así como su diversidad cultural y autonomía, indicando que la falta de reconocimiento del pueblo wayúu como sujeto de derechos colectivos perpetua la vulneración sistemática de garantías fundamentales, constituyéndose un hito en el proceso de seguimiento.

A su vez hace parte de los autos relevantes en el seguimiento de la sentencia T-302 de 2025 fue el auto 305 de 2023, con ponencia del doctor José Fernando Reyes Cuartas cuyo objeto fue realizar una evaluación del seguimiento de las ordenes impartidas en el auto 1193 de 2021 especialmente en cuanto al reconocimiento del pueblo Wayúu como sujeto de derechos por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el análisis jurídico realizado la Corte determinó que el acto de reconocimiento realizado en el año 2021 fue insuficiente, pues no se garantizó la participación efectiva de la comunidad Wayúu en las fases de planeación y ejecución de la política pública, por lo que la corporación califico el cumplimiento como bajo, lo que evidencio la persistencia del Estado de cosas inconstitucional.

Como resultado del incumplimiento se emitieron una serie de ordenes en las cuales se ordenó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la realización de un acto de reconocimiento dentro de los de dos meses posteriores a la emisión de la orden, el cual se caracterizaría por ser de contenido simbólico y material, que permitiese la participación del pueblo Wayúu en la formulación de políticas públicas, y reiteró a su vez la obligación del diseño de programas culturalmente armonizados con los derechos fundamentales de los niños al agua, salud y alimentación. La Corte ha sido enfática en el reconocimiento que debe surtirse bajo un enfoque étnico y diferencial que proporcione respeto a la autonomía y cosmovisión del pueblo Wayúu, lo cual debe contar con requisitos de publicidad y participación que inviten a las autoridades tradicionales y líderes de las comunidades.

Posteriormente el Máximo tribunal constitucional mediante auto 011 de 2024, con fecha de 31 de enero de 2024, propuso como objetivo la verificación del cumplimiento del auto 305 de 2023 en el cual se constató que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, no dio cumplimiento adecuadamente con la orden de realizar un acto de reconocimiento del pueblo Wayúu en el plazo de dos meses., el acto realizado en consecuencia fue considerado insuficiente y meramente formal, al no garantizar de manera real una participación de las autoridades tradicionales Wayúu, por lo cual la Corte requiere el reconocimiento de acto material y simbólico, con efectos reales en la planeación y en el ciclo de manera genérica de las políticas públicas.

Luego mediante auto la Corte reiteró órdenes dirigidas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de repetir el acto de reconocimiento, esta vez con una amplia participación de

las comunidades Wayúu, así como la realización de un acto público y vinculante pudiese ser documentado y verificable, concedió un plazo perentorio de 30 días al ICBF para allegar un informe detallado sobre las medidas adoptadas, y reafirmo el deber de proferir políticas públicas que den respuestas a la realidad del pueblo Wayúu mediante la aplicación de un enfoque diferencial mediante el cual se puedan respetar aspectos claves para el respeto de su dignidad y derechos de manera integral como su cosmovisión, prácticas culturales y autonomía.

Es así como este auto nuevamente ratificó la importancia de la sala de seguimiento como un mecanismo de control permanente, requirió una vez mas que por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar llevar a cabo de manera efectiva medidas de control y exigibilidad, reiterando su compromiso de continuar profiriendo autos de seguimiento hasta lograr avances sustanciales en el cumplimiento de derechos de la población de la primera infancia. Adicionalmente en el mismo año se expidió el auto 1743 de 2024, con el objetivo de evaluar el cumplimiento e implementación de la sentencia T-302 de 2017, relacionada con la participación efectiva del pueblo wayúu en la implementación de ordenes estructurales, aquí la Corte declaró que el cumplimiento del objetivo octavo correspondiente a la no imposición unilateral de ordenes por el estado, tendiendo a la construcción e implementación de políticas participativas y concertadas con la comunidad, evidenció que las comunidades nuevamente no estaban participando de manera efectiva en la planeación y ejecución de las medidas ordenadas.

Por lo tanto emite un conjunto de remedios constitucionales conformados por el fortalecimiento de los mecanismos de consulta previa y participación efectiva, garantizando la escucha activade la población Wayúu en la toma de decisiones; la eliminación de prácticas

administrativas inconstitucionales que obstaculizan el dialogo intercultural; el diseño de un plan de verificación para el aseguramiento de que las comunidades Wayúu incidan en las políticas públicas relacionadas con agua, salud y alimentación. El auto subrayó la necesidad de un dialogo genuino e intercultural, que proporcione respeto a la lengua, la cosmovisión y las formas de vida propias del pueblo Wayúu, y destacó la importancia de la traducción en aspectos relacionados con inclusión de efectuar una traducción del auto al idioma Wayunaiki, siendo un auto que se conectó con los autos previos, al continuar profiriendo ordenes en torno a los objetivos de los contenidos constitucionales mínimos

Asimismo el auto 1179 de 2025 a diferencia de seguir la línea de los anteriores autos presentó como eje central una valoración de aspectos relacionados con seguridad alimentaria de la niñez Wayúu en la Guajira, al realizar una valoración la corte calificó el cumplimiento como bajo, señalando que los programas de alimentación no han contado con el impacto esperado en la reducción del hambre y los índices de mortalidad infantil por desnutrición, evidenciando de esta manera que, a pesar de que se cuentan con reportes de entidades no hay un aumento sostenido en la cobertura de los programas de seguridad alimentaria.

Se asume que persisten aspectos claves que se han constituido como barreras para la superación del estado de cosas inconstitucional como la falta de coordinación interinstitucional, insuficiencia presupuestal, además de una ausencia de enfoque diferencial que permita visibilizar y emitir políticas dirigidas a reconocer y preservar las tradiciones y aspectos culturales de la comunidad Wayúu.

En ese sentido la Corte ordena rediseñar los programas de atención alimentaria, garantizando la pertinencia cultural y una cobertura suficiente, al mismo tiempo que ordenó a gobierno nacional y al ICBF realizar una presentación de un nuevo plan de acción que cumpla con metas e indicadores para que sea susceptible a evaluación, y se exigió una participación efectiva del pueblo wayúu nuevamente en la formulación de políticas de seguridad alimentaria, siendo la corte enfática en la necesidad de respetar e integrar la cosmovisión y las prácticas culturales del pueblo Wayúu a fin de evitar no atender bajo una lógica de efectividad sus realidades.

En aspectos como la alimentación y seguridad alimentaria manifestó que la alimentación debe cumplir con requisitos de ser nutricionalmente adecuada y culturalmente pertinente, consolidándose como aspectos esenciales en un control judicial activo que ha llevado a cabo la sala de revisión de la Corte constitucional.

RESPUESTAS INSTITUCIONALES

El programa Guajira Azul fue diseñado por el gobierno nacional en el año 2018 presentándose como una de las respuestas a la crisis hídrica que ha afectado de manera histórica la prestación de servicios al acueducto y alcantarillado, por medio de la construcción y rehabilitación de infraestructura de carácter comunitario y la implementación de soluciones adaptativas al territorio (Ministerio de vivienda, 2021). Dentro de los componentes esenciales de el plan están los siguientes aspectos: La construcción de infraestructura comunitaria, en el que se propuso la construcción de sistemas de acueducto rural, la instalación de pilas públicas y módulos de abastecimiento en rancherías Wayúu y mejoramiento de plantas de tratamiento y redes de distribución.

Este programa estaba previsto para beneficiar a más de 99.000 habitantes incluyendo una población de 22.000 niños y niñas mediante la rehabilitación de 258 sistemas comunitarios, de los cuales 228 estaban en funcionamiento, los cuales tenían previsto abastecer a 526 comunidades Wayúu a fin de evitar su dependencia de jagüeyes y fuentes contaminadas (Radio Nacional de Colombia, 2025). Como otra de las acciones de este programa estaba la entrega de bicicletas y tanques para el fácil transporte al agua en comunidades dispersas, y la promoción de sistemas de fortalecimiento de la participación local

CONCLUSIONES

En Colombia el control judicial de las políticas públicas ha dejado de ser un ejercicio aislado del ámbito de la administración pública, debido a que a partir de la expedición de la constitución política de 1991 se creó la Corte Constitucional como guarda de la constitución y órgano de cierre de la jurisdicción constitucional en Colombia, es así como mediante un desarrollo jurisprudencial se origina el estado de cosas inconstitucional como mecanismo del control constitucional concreto, permite que la corporación cuente con la opción de proferir fallos estructurales en aspectos relacionados con vulneración sistemática de derechos, originada de problemas estructurales ocasionados por la omisión del estado.

Es así como la corte mediante la figura del estado de cosas inconstitucional, trasciende el rol tradicional del juez al asumir una función activa en las dinámicas de las políticas públicas, aspecto que se enmarca en las teorías contemporáneas y que reviste de facultades al juez constitucional

para ordenar lineamientos mínimos de política, a fin de lograr el goce efectivo de derechos en las comunidades, evitar la perpetuación de la inacción por parte de las entidades territoriales de colectividades se efectúen en casos específicos en sede de revisión de tutela, un análisis de caso en el cual la corte cuenta con la capacidad de reconocer la existencia de una vulneración generalizada y persistente de derechos y emitir ordenes estructurales orientadas a un goce efectivo de derechos de poblaciones.

Es así como la sentencia T-302 de 2017 se inscribe como una de las sentencias hito en las que la Corte en sede de revisión se convierte en un actor dinámico en el diseño e implementación de políticas de manera indirecta, fijando objetivos mínimos constitucionales en aspectos relacionados esencialmente con el agua, la alimentación, salud y participación intercultural.

Aquí el juez no sustituye al gobierno, pero sí ejerce presión obligando a la reformulación de programas y coordinación de instituciones lo que contribuye a un activismo judicial estructural.

Con la creación de una sala permanente de revisión que valida el cumplimiento de las ordenes, delante la emisión de autos periódicos, se convierte el fallo judicial en un proceso de control dinámico que supera el concepto de fallos aislados, siendo un detonante de políticas que se materializan vía planes y programas, como es el caso de Guajira Azul, que busca el mejoramiento del acceso al agua potable en comunidades Wayúu.

De manera que la sentencia T-302 de 2017 permite definir al activismo judicial no como una invasión de competencias, sino como una configuración del equilibrio institucional, donde la justicia asegura que las políticas públicas responden de manera efectiva a la dignidad humana, lo cual es a su vez objeto de estudio en el campo de la administración pública.

RECOMENDACIONES.

En el marco de la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional en la Guajira, resulta esencial el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional en la implementación de las ordenes estructurales de modo que las acciones del gobierno nacional se conviertan en un plan sostenible. Es fundamental en el diseño e implementación de política propender por aplicación de mecanismos de participación de pueblo Wayúu, respetando así las autoridades tradicionales, su cosmovisión para asegurar la pertinencia cultural de las medidas.

La incorporación de redes de políticas en la gestión pública puede establecerse frente a los casos de desarticulación como un elemento de superación de segmentación sectorial orientando la acción estatal hacia una gobernanza participativa.

Esta investigación se establece como un punto de partida para el desarrollo de investigaciones futuras respecto al control judicial de otros ECI, a fin de identificar buenas prácticas aplicables al caso de la niñez Wayúu.

En el contexto de esta investigación el incidente de desacato se configura como herramienta judicial esencial para el cumplimiento de ordenes de la Corte Constitucional, evitando que las medidas queden únicamente en un plano formal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Amaris, K. Y. (2022). La protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes del pueblo wayú en Colombia: una reflexión a partir de la sentencia t-302 de 2017 de la corte constitucional. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/44256>.

Almazo Gutiérrez, M. (2022). La cultura de paz y los derechos humanos de la población Wayuu en Colombia. Corporación Universidad de la Costa. Recuperado de: <https://repositorio.cuc.edu.co/handle/11323/9126>

Arregoces, L. M. (2023). Responsabilidad estatal por la desnutrición infantil de la comunidad wayúu en la Guajira. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.11912/10685>.

Barney, J. (2020). LA GUAJIRA, LA TIERRA DEL OLVIDO QUE AHORA SI ES DE TODOS.

Recuperado de: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/09/LA-TIERRA-DEL-OLVIDO.pdf>

Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76(2), 253–273.

Cecilia, C., Muñoz, D., Andrés, M., & Callejas, G. El caso de la protección fundamental de los niños wayúu a la luz de una concepción política de los derechos humanos. *Derechos del Niño*, 8.

Recuperado de: <https://publicaciones.der.unicen.edu.ar/wp-content/uploads/2021/11/EBOOK-LA-CONVENCION-SOBRE-LOS-DERECHOS-DEL-NINO-EN-LA-EXPERIENCIA-LATINOAMERICANA.pdf#page=8>

Corte Constitucional, Sentencia T-302 (mayo 8 de 2017) M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Recuperado a partir de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-302-17.htm>

Corte Constitucional, Sentencia T- 415 (octubre 10 de 2018) M.P. Alejandro Linares Cantillo. Recuperado a partir de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-415-18.htm>

Corte Constitucional, Auto 264 (Julio 30 de 2020) M.P. Alejandro Linares Cantillo. Recuperado a partir de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2020/A264-20.htm>

Corte Constitucional, Auto 041 de febrero 10/ 2021 M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Recuperado a partir de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2021/A042-21.htm>

Corte Constitucional, Auto 2754 de noviembre 8/ 2023 M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Recuperado a partir de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2023/A2764-23.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-302 de 2017. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Auto 1193 de 2021. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <https://vlex.com.co/vid/901188515>

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Auto 305 de 2023. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/a305-23.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Auto 011 de 2024. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2024/a011-24.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Auto 1743 de 2024. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <https://manaurelaguajira.micolombiadigital.gov.co/conoce-aqui-todo-sobre-la-sentencia-t302-de-2017/corte-constitucional-sala-especial-de-seguimiento-a-69771>

Corte Constitucional de Colombia. (2025). Auto 1179 de 2025. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2025/a1179-25.htm>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). Indicadores sociales y económicos de La Guajira. Bogotá: DNP.

Defensoría del Pueblo. (2016). Informe sobre la situación de derechos humanos en La Guajira. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

DANE. (2023). Pobreza multidimensional y acceso a servicios básicos en La Guajira. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Estadística (DANE), Informe de Estadística Sociodemográfica Aplicada, 2021 recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/informes-estadisticas-sociodemograficas/2021-09-24-Registro-Estadistico-Pueblo-Wayuu.pdf>

Flick, U. (2015). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Morata.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación (6ª ed.). México: McGraw-Hill.

García Delgado, L. (2019). ¿Órdenes estancadas, vidas en suspenso? estrategias para impulsar el cumplimiento de los fallos que protegen a las comunidades indígenas frente a los asuntos que afectan su cosmovisión. Universidad de los Andes. Disponible en: <https://hdl.handle.net/1992/45606>

Gobernación de La Guajira. (2023). Presentación del departamento. Recuperado de <https://www.laguajira.gov.com>

Gómez Pinilla, A y Tobón Yagarí, L. (2018). Estado del arte un análisis de la educación indígena y su relación con las políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/821>

Gutiérrez Beltrán, A. M. (2018). El amparo estructural de los derechos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Instituto Nacional de Salud (INS). (2016). Boletín epidemiológico semanal. Bogotá: INS.

Jacanamijoy, S. (2024). La implementación de políticas públicas de la primera infancia en la atención y fortalecimiento identitario de la niñez dentro del Resguardo Kamëntsá de Sibundoy. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/25133>

Kingdon, J. W. (1995). Agendas, alternatives, and public policies. HarperCollins.

Martínez Cantillo, J. (2021). Estado de cosas inconstitucional, protección de los derechos fundamentales y fortalecimiento de la gestión pública territorial. Universidad de los Andes.

Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. En A. Cafruny & G. Rosenthal (Eds.), The state of the European Community. Lynne Rienner.

Martínez Cantillo, J. (2021). Estado de cosas inconstitucional, protección de los derechos fundamentales y fortalecimiento de la gestión pública territorial. Universidad de los Andes. Disponible en: <https://hdl.handle.net/1992/50705>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). (2021, febrero 19). Guajira Azul con obras y resultados: 15 proyectos terminados y 14 más en ejecución. Recuperado de

Morales Rincón, I. (2024). Análisis de los diálogos regionales vinculantes para las subregiones Alta Guajira - Maicao, Sur de la Guajira, Tayrona, Sinú y Zona Insular. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/16160>

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Pueblo Wayúu. 2025 recuperado de <https://www.onic.org.co/pueblos/1156-wayuu>

Piamba, D. I. (2021). *Efectos de la implementación de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional en primera infancia: análisis caso Guajira 2009-2015*. Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/84739>

Radio Nacional de Colombia. (2025, diciembre 9). *Agua potable en La Guajira: 99.000 personas serán beneficiadas*. Recuperado de <https://www.radionacional.co>

Ramírez Huaroto, B. (2020). El estado de cosas inconstitucional y sus posibilidades como herramienta de litigio estratégico. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Rodríguez Garavito, C. (2010). *Etnicidad.gov: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Roth Deubel, A. N. (2006). El ciclo de las políticas públicas: una aproximación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168.

Semana. (2025, agosto 15). *Gobierno entregó proyectos para mejorar el acceso al agua en La Guajira*. Recuperado de <https://www.semana.com>

Trujillo González, E., & Zapata Castiblanco, J. C. (2018). Efectos jurídicos del Estado de Cosas Inconstitucional en Colombia, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (1997-2017). Bogotá: Universidad del Rosario.

Lasswell, H. D. (1951). *The policy orientation*. Stanford University Press.

Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior*. Macmillan.

Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.

Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526.

Ulloa, A. (2020). The rights of the Wayúu people and water in the context of mining in La Guajira, Colombia demands of relational water justice. *Human Geography*, 13(1), 6-15. <https://doi.org/10.1177/1942778620910894>

UNICEF. (2017). *Situación de la niñez Wayúu en La Guajira*. Bogotá: UNICEF.

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA. Sage Publications.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). Sage Publications.