

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ENTIDADES PÚBLICAS / SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL / COMUNIDAD INDÍGENA YUKPA / PANDEMIA / COVID 19 / DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIDA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA INTEGRIDAD FÍSICA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL

[E]s de máxima importancia recordar que la comunidad étnica Yukpa goza de una alta y especial protección constitucional, debido a la amenaza o riesgo de exterminio físico y cultural, según lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento respecto de las medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucionales (...). Por ello, resulta ineludible garantizar el goce efectivo de los derechos de la población indígena, para lo cual es necesario que la UNGRD adopte medidas concretas y efectivas para asegurar la entrega efectiva de los kits de alimentación asignados a los indígenas Yukpa. En consecuencia, se ampararán los derechos fundamentales a la vida, alimentación e integridad física y cultural y, se ordenará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, que, en el término máximo de cinco días, si aún no lo ha hecho, adelante las gestiones necesarias para el transporte y movilización de las ayudas humanitarias hasta los territorios o áreas rurales en donde están ubicadas las familias indígenas beneficiarias y realice la entrega efectiva de aquellas. Asimismo, se exhortará al Ministerio del Interior y a la entidad precitada para que continúen la asignación y entrega material efectiva de las ayudas humanitarias requeridas por los seis resguardos de la etnia Yukpa, hasta tanto continúe el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país y/o la emergencia sanitaria.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., dos (2) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 20001-23-33-000-2020-00183-01(AC)

Actor: GOBERNADORES DEL PUEBLO INDÍGENA YUKPA

Demandado: NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA

F.T: 73

Temas: Tutela por entrega de ayudas alimentarias, construcción de resguardos, control y prevención del contagio de la COVID-19, Programas de Desarrollo con

Enfoque Territorial y programas sociales para la comunidad indígena Yukpa.
Concede parcialmente el amparo.

FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

ASUNTO

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la impugnación presentada por la parte accionante en contra de la sentencia del 27 de abril de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.

HECHOS RELEVANTES

a) Escrito de tutela

Los gobernadores¹ de los resguardos de la comunidad indígena Yukpa instauraron acción de tutela en contra de la Nación, Presidencia de la República, Dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Dirección General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida, salud, alimentación e integridad física y cultural del pueblo indígena Yukpa, con fundamento en los siguientes supuestos fácticos:

Indicaron que desde 1989 el pueblo indígena goza de especial protección constitucional por su condición de nómada, seminómada y agricultor itinerante, la cual incluye la defensa de sus tierras, según la Ley 21 de 1991 que ratificó el Convenio 69 de 1989 de la OIT. Además, por medio del decreto Ley 1397 de 1996, el Gobierno Nacional los declaró como la primera comunidad amenazada por la grave situación social, humanitaria, territorial y ambiental. En el mismo sentido la Corte Constitucional advirtió su riesgo de exterminio físico y cultural, en el Auto 004 de 2009, en el marco del estado de cosas inconstitucionales definido en la Sentencia T-025 de 2004, razones por las cuales es evidente la constante amenaza y transgresión de sus derechos fundamentales.

Expresaron que el 24 de marzo de 2020 solicitaron ante el Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, la entrega de ayudas humanitarias alimentarias de urgencia para 1.790 familias de la comunidad indígena Yukpa ante el riesgo y amenaza de los derechos a la alimentación, salud e integridad física y cultural generada por la COVID-19. Sin embargo, a la fecha de presentación de la acción de tutela, la petición no ha sido resuelta.

¹ Los señores Jaime Luis Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle Martínez, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vence Villar, gobernadores de los resguardos El Rosario, Bella Vista, Yukatan (Serranía Perijá, municipio La Paz), Iroka (Serranía Perijá, municipio Agustín Codazzi), Sokorhpa (Serranía Perijá, municipio Becerril), Menkwe, Mishaya y La Pista (Serranía Perijá, municipio Agustín Codazzi), Caño Padilla (Serranía Perijá, municipio La Paz) y La Laguna, Cinco Caminos, El Coso (Serranía Perijá, municipio La Paz), respectivamente.

Agregaron que la comunidad Yukpa, al ser un pueblo nómada y seminómada, requiere desplazarse y movilizarse constantemente, pero debido a la restricción a la movilidad y al confinamiento decretado por las autoridades estatales, están encerrados en pequeños resguardos donde no hay alimentos ni elementos sanitarios esenciales. Además, expusieron que no pueden realizar sus prácticas tradicionales ni las actividades propias de su cultura en movimiento (caza, recolección y pesca). Afirmaron que ninguno de los indígenas de los resguardos que lideran es beneficiario de los programas sociales de Familias en Acción, Jóvenes en Acción o Adulto Mayor ni han recibido los subsidios o ayudas creadas por el Gobierno Nacional en el marco del estado de emergencia, por tanto está en un riesgo de extinción.

De otra parte, advirtieron que muchos miembros de su comunidad se encuentran fuera de los resguardos, deambulan en la indigencia en más de quince ciudades de Colombia y debido a la situación actual han empezado a retornar a los territorios, situación que incrementa el riesgo de contagio de la COVID-19. Por ende, es necesario que el Gobierno suministre ayudas de emergencia, gestione su retorno y adopte las medidas sanitarias necesarias para controlar la expansión del virus. Por último, manifestaron que entre los años 2018 y 2019 han fallecido 29 niños Yukpa debido a la desatención del Estado y a los conflictos constantes por el territorio, por lo cual se requieren políticas públicas y la adopción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDTE) con priorización de la comunidad étnica.

b) Inconformidad

Los gobernadores del pueblo indígena Yukpa consideraron que las entidades demandadas transgreden los derechos fundamentales a la vida, salud, alimentación e integridad física y cultural de su comunidad porque no les han entregado ninguna ayuda o subsidio de los creados para la atención de las comunidades étnicas, con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19. Añadieron que los derechos fundamentales de los miembros de su pueblo están amenazados porque se encuentran por fuera de los resguardos y de los territorios ancestrales, comoquiera que el Gobierno Nacional no ha garantizado su permanencia segura en cada uno de los municipios o distritos donde se encuentran, ni ha suministrado ayudas de alimentación o gestionado su retorno controlado a las comunidades.

PRETENSIONES

Solicitaron amparar los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, requirieron como medidas urgentes:

1. Ordenar al presidente de la República de Colombia, al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al ministro del Interior y al director General de la Unidad Nacional para la Gestión del

Riesgo de Desastres lo siguiente: a) Que suministren, en un término máximo de 72 horas, y en cada una de las ciudades y municipios donde se encuentran yukpas colombianos y venezolanos desplazados y migrantes, las ayudas alimentarias y, no alimentarias, hasta tanto se termine la amenaza de la COVID-19. b) Que se creen refugios humanitarios o albergues para la atención de los miembros de la comunidad indígena, en todos los municipios donde se ubican. c) Se contemple en todo acto administrativo emanado en el marco de la contención y mitigación de la pandemia un enfoque diferencial étnico para el pueblo Yukpa, en su condición de nómada, seminómada y agricultor itinerante.

2. Ordenar al presidente de la República y al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que, con el apoyo del Ministerio del Interior, concreten, diseñen, ajusten e implementen los programas sociales Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Programa de Protección Social al Adulto Mayor con enfoque diferencial étnico, para que la totalidad del pueblo Indígena Yukpa acceda a estos beneficios del Gobierno, lo cual deberá hacer en un término no superior a tres meses.
3. Ordenar a las autoridades citadas previamente que concreten y ejecuten los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que fueron priorizados por el pueblo indígena Yukpa, con acciones de corto plazo (6 meses), mediano plazo (1 año) y largo plazo (2 años).

CONTESTACIONES

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (ff. 174-188)

La abogada de la entidad indicó que se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que el DAPRE y el presidente de la República no son responsables directos de atender las pretensiones que se reclaman en nombre de la población indígena ni tampoco de la ejecución de ninguno de los programas con enfoque diferencial creados para atenderla. Refirió que todos los habitantes del país están soportando en mayor o menor medida consecuencias adversas debido a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por lo que hay población en estado de vulnerabilidad y necesidad en todo el territorio.

En ese sentido, adujo que no es posible priorizar la atención de la comunidad Yukpa por encima del resto de ciudadanía, ni adoptar medidas extraordinarias para favorecer al pueblo indígena, ni cambiar el orden de priorización de las ayudas destinadas para la atención de la situación actual, pues ello implicaría otorgar un trato diferencial y discriminatorio. Además, señaló que no se probó la afectación de los derechos fundamentales porque el amparo se solicitó en consideración al grupo poblacional y basado en simples suposiciones y hechos futuros, para precaver hipotéticas vulneraciones a derechos fundamentales, lo que torna improcedente la acción de tutela. Por lo anterior, solicitó negar el amparo

solicitado por la falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la vulneración de los derechos invocados y, en consecuencia, requirió desvincular al Departamento Administrativo y a la Presidencia de la República.

Ministerio del Interior (ff. 201-207)

Sandra Jeannette Faura Vargas, jefe de la Oficina Jurídica, explicó que el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, en virtud de esta declaratoria, ha adoptado múltiples medidas tendientes a atender y mitigar los impactos generados en el país por la pandemia de la COVID-19. Así, resaltó que los Ministerios de Salud y Protección Social y del Interior expedieron la Circular Externa 015 de 2020, en la cual previeron algunas medidas dirigidas a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rom, quienes requieren de mayor protección, debido a la vulnerabilidad en que se encuentran.

Comunicó que el Ministerio del Interior adoptó una estrategia que busca suministrar ayudas humanitarias para aliviar o mantener las condiciones de subsistencia mínima de las poblaciones étnicas, para lo cual tomó como referencia la información demográfica registrada por los entes territoriales y las conversaciones con líderes y autoridades que ayudaron a captarla y validarla, posteriormente consolidó la matriz y ubicó enlaces estratégicos en cada jurisdicción territorial para su entrega.

Frente a la situación concreta, puntualizó que el 26 de marzo de 2020 la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías recibió la solicitud presentada por los gobernadores del pueblo indígena Yukpa para la asignación de ayudas humanitarias y el 30 del mismo mes y año recibió las certificaciones de asignación para 1.790 familias, razón por la cual inició acciones conjuntas con el Ministerio de Defensa, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y las entidades territoriales, con el propósito de entregar los beneficios reclamados. Aseguró, que dio prioridad a dicha comunidad y suministró las bases de datos a la Unidad mencionada, para que, a través de sus proveedores y de acuerdo a sus capacidades, realizara las entregas. Igualmente, sostuvo que le dio trámite inmediato a los kits de bioseguridad para la guardia del pueblo indígena Yukpa y remitió las bases de datos a la UNGRD para su asignación, de modo que concluyó que no se configura la transgresión de los derechos invocados y que la acción de tutela es improcedente.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD (ff. 232-249)

María Amalia Fernández Velasco, jefe de la Oficina Asesora Jurídica, advirtió que la entidad está adscrita a la Presidencia de la República y sus competencias están fijadas en la Ley 1523 de 2012, por tanto no le corresponde atender la solicitud que presentó la parte accionante para la asignación de ayudas humanitarias. Al respecto, manifestó que su objetivo es dirigir e implementar la gestión del riesgo

de desastres, para lo cual atiende las políticas de desarrollo sostenible y coordina el funcionamiento y desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNPAD. Aclaró que para el caso de la crisis generada por la COVID-19 sólo tiene un rol operativo, dado que entrega los mercados y ayudas humanitarias correspondientes, de conformidad con los listados que para tal fin otorgan las entidades territoriales, pero no tiene la competencia para determinar las personas o comunidades que tienen derecho a recibir la provisión alimentaria.

Igualmente, advirtió que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que no es posible predicar vulneración alguna del ordenamiento jurídico superior por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, al no existir relación entre el presunto daño y el hecho generador del mismo. Finalmente, insistió en que el Ministerio del Interior es quien debe regular todos los aspectos inherentes al fenómeno de movilidad de los integrantes de la comunidad de los Yukpa y el Ministerio de Salud tiene que proveer los implementos necesarios para identificar los migrantes que quieren ingresar a los resguardos, determinar si se encuentran contagiados y tomar las medidas necesarias para proteger a los otros miembros de la comunidad.

Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos²

Richard Moreno Rodríguez, procurador delegado, coadyuvó la acción de tutela instaurada por los gobernadores del pueblo indígena Yukpa y solicitó la protección de los derechos y garantías de la comunidad étnica minoritaria, en especial, en la actual situación de emergencia decretada con ocasión de la COVID-19. Destacó que Delegada para Asuntos étnicos ha brindado apoyo institucional y atendido las inquietudes, preocupaciones, peticiones y quejas elevadas por la comunidad, en el marco de la función preventiva asignada a esa dependencia, para la garantía y defensa de derechos fundamentales, territoriales, económicos, sociales y de comunidades de minoría étnica y desplegó las siguientes actuaciones preventivas:

1. Requerimiento del 23 de Marzo del 2020 dirigido al alcalde de Cúcuta para su intervención urgente en la adopción de medidas de protección y garantías especiales en favor de la población Yukpa asentada en ese territorio.
2. Preventiva E-2020-188474, con requerimiento ante el Ministerio del Interior para su intervención urgente con medidas de protección y garantías de derechos especiales a favor del Pueblo Yukpa en el departamento del Cesar.
3. Preventiva E-2020-188495, relacionada con solicitud presentada ante el Departamento Nacional de Planeación, DNP, por las Autoridades Indígenas del pueblo Yukpa, resguardo Iroka, frente a la posibilidad de disponer de los recursos del Sistema General de Participación- SGP para la atención de la emergencia.

² Archivo digital Radicado_S-2020-011356.

Igualmente, indicó que profirió la Preventiva E- 2020- 190295 frente a la situación de migrantes venezolanos del pueblo indígena Yukpa, quienes se asentaron en el Distrito de Barranquilla en inmediaciones del Puente Murillo, y en respuesta a dicho requerimiento, el Distrito de Barranquilla emitió el Oficio QUILLA-20-065058 del 17 de abril de 2020, en el cual informó algunas acciones desplegadas para la atención de esa población. Sin embargo, a su juicio, tal contestación no acredita el suministro de ayuda humanitaria, pese a que se requiere la atención urgente y diferenciada para la garantía de derechos de dicha comunidad de la que hacen parte niños menores de edad.

Coligió que, como lo enuncian las autoridades indígenas accionantes, es evidente la omisión de amparo y desprotección por parte de las autoridades públicas en materia de protección al pueblo indígena. Por lo anterior, requirió que se concedan las pretensiones invocadas por la parte accionante y, en consecuencia, se emitan las órdenes respectivas a las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la atención y garantía de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y miembros del pueblo Yukpa, en el territorio nacional.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 27 de abril de 2020 el Tribunal Administrativo del Cesar negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la parte accionante. Para el efecto, señaló que no se configuró la transgresión del derecho fundamental de petición porque, a la fecha de emisión de la decisión de primera instancia, no se había superado el término con el que contaban las entidades accionadas para dar respuesta a la solicitud con fecha del 24 de marzo de 2020, teniendo en cuenta que aquella fue presentada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que declaró el Gobierno Nacional y, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 491 de 28 de marzo 2020, puesto que el plazo para emitir una respuesta se incrementó a 30 días hábiles, los cuales no habían vencido.

En igual sentido, manifestó que las múltiples peticiones de los accionantes no resultan procedentes, en razón a que no se acreditó fehacientemente la transgresión de los derechos fundamentales. Resaltó que los hechos mencionados por la parte accionante no se alejan de la difícil situación que enfrenta el país y el mundo debido a la pandemia de la COVID-19, pero, en su criterio, no es procedente ordenar por este medio constitucional el suministro de las ayudas que ha dispuesto el Gobierno Nacional para tratar de mitigar los efectos generados por esa eventualidad. También, precisó que los esfuerzos que el Estado ha realizado para aliviar y ayudar a la población más vulnerable y afectada en estos momentos son notorios y que las entidades competentes han desplegado una estrategia para la entrega de las ayudas humanitarias, pero debido al número elevado de solicitudes no han podido atender todos los requerimientos de manera inmediata. En lo que se refiere al pueblo indígena Yukpa, aseveró que las accionadas priorizaron su solicitud de beneficios alimentarios y no alimentarios y, por ende, no puede predicarse una vulneración a los derechos fundamentales de los peticionarios, máxime cuando la asistencia a

dicha población requiere de la adopción de medidas administrativas y la implementación de una serie de rutas específicas complejas.

IMPUGNACIÓN

El 30 de abril de 2020 los gobernadores de los resguardos indígenas que conforman el pueblo Yukpa impugnaron la sentencia dictada en primera instancia y solicitaron su revocatoria. Para soportar su recurso, sostuvieron que el Tribunal Administrativo del Cesar no analizó que dicha comunidad étnica goza de alta y especial protección constitucional debido a su condición de nómada, seminómada y de agricultor itinerante (reconocida en el concepto jurídico emitido por el viceministro para la participación e igualdad de los derechos del Ministerio del Interior y en los estudios académicos del Instituto Colombiano de Antropología e Historia de la Universidad Externado de Colombia) y, por la amenaza y riesgo de exterminio físico y cultural examinados en el literal b del artículo 2 del Decreto Ley 1397 del 7 agosto de 1996 y por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y los Autos de seguimiento 004 del 2009, 266 de 2017 y 471 de 2019, criterios que, en su sentir, hacen procedente la acción constitucional.

Mencionaron que, si bien es cierto todo el país enfrenta una crisis económica y social por la pandemia, también lo es que la situación del pueblo indígena Yukpa es especial y, en ese entendido, debía concederse el amparo constitucional invocado, para que las entidades competentes garanticen la asistencia alimentaria y no alimentaria a toda la comunidad y la inclusión de cada uno de sus miembros en los programas sociales creados por el Gobierno Nacional con enfoque diferencial étnico. Además, insistieron en la protección de los Yukpa desplazados por la violencia que están afuera de los resguardos y territorios ancestrales, en situación de indigencia, a quienes también debe suministrárseles ayudas alimentarias, vincularlos a los programas sociales y, para su atención y protección integral, crear unos refugios o albergues en cada uno de los municipios donde se ubican.

Igualmente, indicaron que la autoridad judicial accionada no abordó la problemática relacionada con la concreción y ejecución de los proyectos PDET y la priorización del pueblo indígena Yukpa con acciones de corto plazo (6 meses), mediano plazo (1 año) y largo plazo (2 años). De otra parte, expusieron que un menor de seis meses de edad del resguardo Iroka localizado en el municipio de Agustín Codazzi se contagió de la COVID-19, lo cual agrava la situación del pueblo Yukpa, puesto que habitan hacinados en seis pequeños resguardos, no tienen centros de salud, energía eléctrica o elementos de seguridad, salubridad y protección ni vías de acceso o salida y, a pesar de que solicitaron en varias oportunidades atención al Ministerio de Salud, dicha entidad no ha adoptado una política con enfoque diferencial étnico territorial, para controlar el contagio ni atender la crisis sanitaria generada por la pandemia en cada uno de los territorios donde habitan y los problemas médicos por desnutrición y enfermedades asociadas a las afectaciones minero energéticas y pérdida del territorio, por lo cual requirieron la realización de pruebas masivas de COVID-19 en los resguardos de

la comunidad indígenas Yukpa, con apoyo aéreo y con todas las condiciones de bioseguridad.

CONSIDERACIONES

Competencia

La Subsección “A”, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el cual regula que: «*Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente*».

Problema jurídico

El problema jurídico en esta instancia puede resumirse en las siguientes preguntas:

1. ¿El Ministerio del Interior contestó de forma congruente la petición presentada por los accionantes y esta fue notificada debidamente?
2. ¿Las entidades accionadas han garantizado la entrega de las ayudas humanitarias requeridas por los resguardos de la comunidad indígena Yukpa y, de esta forma, se encuentran protegidos sus derechos fundamentales a la vida, alimentación e integridad física y cultural como sujetos de especial protección constitucional?
3. ¿Está acreditada la necesidad de adoptar en esta sede medidas en relación con las pretensiones de los accionantes sobre la construcción de refugios y la entrega de ayudas humanitarias a los miembros de la comunidad que se encuentran por fuera de los resguardos, el control y prevención del contagio de la COVID-19, la adopción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la garantía del enfoque diferencial en los programas sociales?

Para resolver el problema así planteado se abordará la siguiente temática: (I). Análisis del caso bajo estudio y (II). Decisión de segunda instancia. Veamos:

I. Análisis del caso bajo estudio

Con el propósito de resolver las inconformidades planteadas por los gobernadores de los resguardos de la comunidad indígena Yukpa en el recurso de impugnación interpuesto en contra de la sentencia de tutela de primera instancia del 27 de abril de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, la Subsección iniciará con el estudio de la petición presentada el 25 de marzo de 2020, la respuesta suministrada por el Ministerio del Interior y las actuaciones desarrolladas por las

entidades accionadas para la asignación y entrega de las ayudas de alimentos al grupo étnico.

Luego, se continuará con el análisis de la situación de los indígenas Yukpa asentados en otros municipios del país y la indeterminación de su condición, ubicación y situación concreta y la obligación de las entidades territoriales de suministrar ayudas humanitarias y el lugar de refugio o albergue a la población indígena. Asimismo, se referirá a la adopción de acciones por parte de los Ministerio de Salud y del Interior dirigidas al control y prevención de contagio de la COVID-19 en los grupos étnicos, a los planes PDET y a la implementación de estos, según el ordenamiento jurídico colombiano y, finalmente, a la inclusión de la población indígena en los programas sociales del Estado.

- Primer y segundo problema jurídico:

¿El Ministerio del Interior contestó de forma congruente la petición presentada por los accionantes y esta fue notificada debidamente?

¿Las entidades accionadas han garantizado la entrega de las ayudas humanitarias requeridas por los resguardos de la comunidad indígena Yukpa y, de esta forma, se encuentran protegidos sus derechos fundamentales a la vida, alimentación e integridad física y cultural como sujetos de especial protección constitucional?

a) Petición y entrega de ayudas humanitarias

Lo primero que se advierte es que el 25 de marzo de 2020 los señores Jaime Luís Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle Martínez, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vence Villar, gobernadores de los resguardos indígenas de la comunidad Yukpa³, solicitaron la asignación y entrega de ayuda humanitaria de urgencia para 9.210 indígenas Yukpa que conforman las 1.790 familias de la comunidad que habitan en los resguardos, al Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría Regional del Pueblo (ff. 125 a 134 del expediente de tutela). La petición precedente fue enviada a las direcciones electrónicas de las entidades mencionadas habilitadas para el efecto. Sin embargo, en el plenario no reposaba respuesta a esa solicitud.

En vista de lo anterior, el despacho del magistrado sustanciador, en el trámite de la impugnación, por medio del proveído del 26 de mayo de 2020, ofició al Ministerio del Interior para que informara si dio respuesta a la petición presentada por los gobernadores de la comunidad indígena Yukpa antes referida. En cumplimiento de lo anterior, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la cartera ministerial, María del Pilar Saade Cotes, sostuvo que, mediante OFI2020-11397-

³ El Rosario, Bella Vista, Yukatan (Serranía Perijá, municipio La Paz), Iroka (Serranía Perijá, municipio Agustín Codazzi), Sokorhpa (Serranía Perijá, municipio Becerril), Menkwe, Mishaya y La Pista (Serranía Perijá, municipio Agustín Codazzi), Caño Padilla (Serranía Perijá, municipio La Paz) y La Laguna, Cinco Caminos, El Coso (Serranía Perijá, municipio La Paz).

DAI-2200 del 23 de abril de 2020, atendió la petición formulada por la parte accionante, en la cual explicó el proceso y seguimiento de la campaña «Colombia está contigo», a través de la que la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior gestionaron la entrega de un millón de mercados a los líderes sociales, integrantes de las juntas de acción comunal, indígenas, negros, raizales y población LGTBI. Igualmente, que fueron priorizadas las ayudas para las 1.790 de las familias Yukpa.

Adicionalmente, la funcionaria señaló que, a pesar del número elevado de solicitudes de ayudas humanitarias de los pueblos indígenas, consolidó la base de datos con la información existente en el Ministerio, los requerimientos de las asociaciones, autoridades indígenas y entes territoriales y entregó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres los kits de alimentos, con lo cual buscó responder al estado de vulnerabilidad y a las características propias étnico-territoriales, culturales y de identidad de los pueblos indígenas. Por último, precisó que el 25 de abril de 2020 la UNGRD entregó 1.790 kits para los seis resguardos del pueblo indígena Yukpa y, posteriormente, solicitó su gestión para transportar las ayudas desde los municipios hasta las comunidades o áreas rurales donde están asentados los indígenas, ello ante la solicitud presentada el 28 del mismo mes y año por parte de las autoridades de la mencionada etnia.

Como soporte de esos supuestos, el Ministerio del Interior allegó los siguientes documentos: (i) Oficio OFI2020-11397-DAI-2200 del 23 de abril de 2020, por medio del cual respondió la petición elevada por las autoridades indígenas Yukpa⁴, (ii) constancia del envío de la respuesta a las direcciones electrónicas suministradas en la petición⁵, (iii) declaraciones juramentadas de las autoridades indígenas Yukpa sobre las ayudas humanitarias y la condición de los beneficiarios de las mismas, (iv) Acta de Entrega de 220 kits de alimentos al resguardo Menkwe, Mishaya y La Pista⁶, (v) Oficio de los gobernadores de los resguardos Yukpa, por medio del cual manifestaron que los beneficios de alimentación fueron entregados en los municipios de Becerril, La Paz y Agustín Codazzi del departamento del Cesar y solicitaron apoyo económico para transportar las ayudas a los resguardos y territorios donde se ubican las familias indígenas beneficiarias⁷ y (vi) mensaje electrónico del 1.º de mayo de la presente anualidad, en el cual el director de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías afirma que entregó el presupuesto solicitado para el transporte de las ayudas a la UNGRD⁸.

De lo anterior se extrae que el Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, resolvió la petición presentada por las autoridades indígenas de los seis resguardos Yukpa relacionada con la ayuda humanitaria. En ese sentido, se advierte que si bien no obra en el expediente el acta de entrega de la totalidad de las ayudas requeridas, pues solo hay constancias de los 220 kits de alimentación asignados al resguardo Menkwe, Mishaya y La Pista, lo cierto es que

⁴ Archivo digital d200012333000202000183011recibememorialesporcorreoelectronico20206595617.

⁵ Captura de pantalla archivo d200012333000202000183011recibememorialesporcorreoelectronico20206595642.

⁶ Archivo digital d200012333000202000183011recibememorialesporcorreoelectronico20206595585.

⁷ Archivo digital d200012333000202000183011recibememorialesporcorreoelectronico20206595555.

⁸ Captura de pantalla archivo d200012333000202000183011recibememorialesporcorreoelectronico20206595642.

del Oficio suscrito por los gobernadores Jaime Luís Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vence Villar, se evidencia que sí fueron asignados los beneficios de alimentación a estos resguardos de la comunidad étnica.

De igual forma, se observa que la cartera ministerial solicitó el apoyo de la UNGRD, para transportar las ayudas hasta los territorios o áreas rurales en donde están ubicadas las familias indígenas beneficiarias y, según la prueba mencionada en el ordinal sexto del párrafo precedente, asignó y entregó el presupuesto a esa entidad para movilizar los mercados o kits de alimentación. Por tanto, se colige que el Ministerio del Interior atendió la solicitud presentada por la parte accionante de manera afirmativa, notificó la respuesta a través de los correos electrónicos que aquella refirió en el escrito petitorio y acreditó en esta instancia la asignación de las ayudas humanitarias.

Empero, se observa que no están satisfechas las garantías constitucionales invocadas por la comunidad indígena Yukpa, pues la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres no demostró, en el trámite de la segunda instancia de esta tutela, el cumplimiento de su función de transporte y movilización de los kits de alimentos hasta las áreas rurales donde se ubican los resguardos de los gobernadores accionantes, de suerte que, a pesar de la asignación de los beneficios de alimentación, no existe una verdadera concreción de la salvaguarda de los derechos a la vida, alimentación e integridad física y cultural de la comunidad porque, se itera, dichas ayudas no han sido entregadas de manera efectiva a sus beneficiarios.

Sobre el particular, es de máxima importancia recordar que la comunidad étnica Yukpa goza de una alta y especial protección constitucional, debido a la amenaza o riesgo de exterminio físico y cultural, según lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento respecto de las medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucionales, máxime cuando actualmente, debido a factores como la desnutrición de su población infantil, se ha ocasionado la muerte de más de 20 menores, como lo explican los gobernadores en el escrito inicial, situación que puede agravarse por la pandemia y crisis que afronta el país en este momento. Por ello, resulta ineludible garantizar el goce efectivo de los derechos de la población indígena, para lo cual es necesario que la UNGRD adopte medidas concretas y efectivas para asegurar la entrega efectiva de los kits de alimentación asignados a los indígenas Yukpa.

En consecuencia, se ampararán los derechos fundamentales a la vida, alimentación e integridad física y cultural y, se ordenará a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, que, en el término máximo de cinco días, si aún no lo ha hecho, adelante las gestiones necesarias para el transporte y movilización de las ayudas humanitarias hasta los territorios o áreas rurales en donde están ubicadas las familias indígenas beneficiarias y realice la entrega efectiva de aquellas. Asimismo, se exhortará al Ministerio del Interior y a la entidad precitada

para que continúen la asignación y entrega material efectiva de las ayudas humanitarias requeridas por los seis resguardos de la etnia Yukpa, hasta tanto continúe el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país y/o la emergencia sanitaria.

- Tercer problema jurídico:

¿Está acreditada la necesidad de adoptar en esta sede medidas en relación con las pretensiones de los accionantes sobre la construcción de refugios y la entrega de ayudas humanitarias a los miembros de la comunidad que se encuentran por fuera de los resguardos, el control y prevención del contagio de la COVID-19, la adopción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la garantía del enfoque diferencial en los programas sociales?

b) Entrega de ayudas humanitarias y construcción de refugios de los miembros por fuera de los resguardos

La segunda divergencia por la parte accionante está relacionada con la situación de los indígenas Yukpa que habitan fuera de los resguardos y territorios ancestrales, los cuales, según afirma, se encuentran en estado de indigencia, vagan por más de quince ciudades de Colombia, no reciben ayuda de las autoridades territoriales ni están vinculados a los programas sociales del Estado, razones por las que pretende se les asignen ayudas humanitarias de emergencia y se ordene a la Presidencia de la República, al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al ministro del Interior y al director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos y Desastres crear los refugios humanitarios o albergues en cada una de las ciudades y municipios donde se encuentran asentados, hasta cuando termine la pandemia de la COVID-19.

Frente a ello, la Subsección, en primer término, resalta que no están determinados los supuestos fácticos ni jurídicos necesarios para efectuar un estudio de la presunta afectación de las garantías constitucionales, comoquiera que se desconoce el estado, ubicación y realidad concreta e individual de los sujetos para quienes se requieren las ayudas. Ciertamente, los accionantes sólo manifestaron que varios miembros de la etnia están por fuera de sus territorios, bien por condiciones de desplazamiento forzado, carencia de tierras o migración, pero no individualizaron las condiciones de aquellos ni precisaron la forma en la cual se transgreden sus derechos fundamentales, lo cual imposibilita un pronunciamiento sobre el particular.

Igualmente, se tiene que a las autoridades territoriales corresponde determinar las acciones concretas para la mitigación de los impactos económicos, sociales, de salud, entre otros, generados por la pandemia de la COVID-19 en sus territorios, de conformidad con las funciones constitucionales y legales asignadas a los alcaldes y gobernadores frente a la atención de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios. De manera que, los indígenas Yukpa asentados en los distintos

municipios deben solicitar a las autoridades locales, regionales o departamentales, según sea el caso, la entrega o asignación de ayudas o beneficios y/o la inclusión en los programas creados en el orden territorial, para la atención de la población en situación de vulnerabilidad.

Aunado a ello, no puede perderse de vista que en el Decreto Ley 4633 de 2011⁹ se prevé que las entidades territoriales receptoras de personas o familias indígenas víctimas de desplazamiento deben garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio¹⁰. Además, que las ciudades y municipios que presenten altos índices de recepción de indígenas víctimas de desplazamiento forzado deben implementar, de manera coordinada con las organizaciones y autoridades indígenas del respectivo ente territorial, una estrategia masiva de alimentación y alojamiento que garantice el acceso a la asistencia alimentaria, alojamiento digno. Esta disposición robustece la conclusión de la Subsección, según la cual, compete a la población indígena desplazada de su territorio, en este caso a los miembros del pueblo Yukpa, solicitar a las entidades territoriales el suministro de las ayudas de alimentación y subsistencia requeridas, sin que pueda adelantarse en esta tutela un estudio de situaciones indeterminadas en relación con ese aspecto.

Al respecto, se resalta que las únicas situaciones particulares a las que se hizo mención en este proceso constitucional fueron las referidas por el procurador delegado para asuntos étnicos sobre las acciones preventivas a su cargo, esto es, la del grupo Yukpa albergado en un puente del área urbana del Distrito de Barranquilla y la de la comunidad indígena binacional asentada en el municipio de Cúcuta, Norte de Santander. En ambos casos, se avizora que el agente del Ministerio Público requirió a las autoridades locales para el suministro de ayudas, reubicación temporal y adopción de planes y medidas de control frente a la pandemia, solicitudes que fueron atendidas por las entidades competentes¹¹.

La Subsección, al revisar el portal web de las entidades territoriales, evidenció que los indígenas ubicados en el puente de la calle Murillo con Circunvalar de la ciudad de Barranquilla eran venezolanos y regresaron a su país con ayuda de las autoridades distritales y, luego del control sanitario¹², las comunidades asentadas en Cúcuta, han sido atendidas por parte del municipio, según los comunicados oficiales de prensa¹³, en los cuales se informa que la Secretaría de Salud Municipal y otras dependencias del municipio, con apoyo de la Gobernación de

⁹ 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.

¹⁰ «Artículo 93. Atención humanitaria inmediata. Es la atención que se presta cuando las personas indígenas manifiestan haber sido desplazadas y se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada. La entidad territorial receptora de la persona o de la familia indígena víctima de desplazamiento, debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio adecuados a las características culturales propias de los pueblos indígenas. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas».

¹¹ Archivos incluidos en la carpeta WinRAR ZIP 2000183011expedientedigital2020511185725.

¹² Información Portal Web de la alcaldía del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, la cual puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.barranquilla.gov.co/secgobierno/barranquilla-indigenas-venezolanos-retorno-venezuela>.

¹³ Información del municipio de San José de Cúcuta, la cual puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.cucuta-nortedesantander.gov.co/buscar?q=yukpa>.

Norte de Santander, articulan medidas de prevención y no propagación del coronavirus en la comunidad indígena Yukpa ubicada en el sector El Escobal y asistencia humanitaria.

En igual sentido, se reitera, frente a la petición de creación de refugios y albergues, que en la normativa a la que se hizo mención en precedencia, también se dispone que las entidades territoriales deben proveer a la población indígena desplazada de un alojamiento transitorio, medida de protección que debe incluir la construcción de albergues adecuados a las necesidades y características culturales de las etnias. Siendo así, los miembros del pueblo Yukpa en situación de desplazamiento deberán acudir a las alcaldías y gobernaciones de la jurisdicción territorial donde se localicen y ubicar los centros de albergue para su recepción en estos. En todo caso, no sobra señalar que ante la negativa o demora injustificada de tales ayudas y beneficios humanitarios por parte de las autoridades territoriales los ciudadanos podrán acudir a los mecanismos administrativos y judiciales pertinentes, para lograr la materialización de sus derechos fundamentales.

c) Control y prevención del contagio de la COVID-19

De otra parte, en lo que respecta a la situación en materia de salud que enjuician los accionantes y al riesgo de propagación de la pandemia en su comunidad, debido al contagio de la COVID-19 de un menor de seis meses de edad del resguardo Iroka¹⁴ y a la falta de adopción por parte de los Ministerios de Salud y del Interior de políticas dirigidas al control y prevención de contagio del virus dentro de la comunidad indígena, debe precisarse que el 25 de marzo de 2020 esas carteras ministeriales expidieron la Circular 015 de 2020, con el propósito de dar recomendaciones para la prevención, contención y mitigación del coronavirus COVID-19 en grupos étnicos.

Entre las recomendaciones y medidas se encuentran las siguientes: 1) Permanecer en su territorio, dentro de su espacio individual o colectivo, con el fin de reducir la exposición al riesgo de contagio. 2) Implementar acciones para evitar la salida de sus territorios, con el fin de reducir la exposición al riesgo de contagio. 3) Limitar el ingreso de personas ajenas a las comunidades, salvo que se presente un caso de extrema necesidad. 4) Establecer protocolos con el objetivo de garantizar que las personas ajenas a las comunidades que ingresen a los territorios de grupos étnicos, en virtud de la extrema necesidad o de acciones institucionales del Estado colombiano, estén en óptimas condiciones de salud. 5) Limitar el desarrollo de actividades comunitarias o de asistencia masiva. 6) Mantener en aislamiento a las personas con síntomas de Infección Respiratoria Aguda (IRA) o COVID-19. 7) Restringir al interior de los territorios étnicos el contacto con personas con síntomas de Infección Respiratoria Aguda (IRA) o

¹⁴ Según memorial presentado el 12 de junio de 2020 por la parte accionante el menor falleció el 10 de junio de 2020 en la Clínica Laura Daniela de Valledupar.

COVID-19. 8) Integrar acciones que promuevan la vigilancia comunitaria, enfocadas en la identificación oportuna de casos sospechosos, definiendo actores determinantes y las rutas de notificación y reporte inmediato.

Igualmente, la Subsección A denota que el Ministerio de Salud, a través de la Circular Externa 000027 del 24 de abril de 2020, amplió las acciones específicas para la prevención, contención y mitigación de la pandemia en los grupos étnicos y adicionó las medidas para el manejo de las personas que presenten síntomas compatibles a la COVID-19. En ese sentido, determinó que las gobernaciones, alcaldías, secretarías de salud del orden departamental, distrital y municipal o la entidad que haga sus veces, las Entidades Promotoras de Salud (E.P.S), las Entidades Promotoras de Salud Indígena (E.P.S.I.), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (I.P.S.) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Indígena (I.P.S.I.), debían adoptar varias medidas generales, entre ellas, el monitoreo del comportamiento de los casos de síndrome de la gripe y síndrome respiratorio agudo severo, para permitir la evaluación de riesgos y apoyar la toma de decisiones, comunicación y difusión de las circulares, resoluciones y lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y la Protección Social y la promoción de recursos humanos, para identificar y realizar las acciones pertinentes en esos casos y fortalecer los servicios de salud para la detección, notificación, investigación y monitoreo de posibles casos sospechosos de contagio, identificando el grupo, de acuerdo con la definición de caso establecida. Además, en dicho acto administrativo, delimitó las acciones que deben ejecutarse ante casos de la COVID-19 y para la atención de salud de pacientes pertenecientes a un grupo étnico.

Ahora bien, la Subsección A encontró demostrado que el departamento del Cesar ha aplicado pruebas masivas de detección del COVID-19 como una estrategia para controlar y evitar la expansión masiva del virus en el resguardo indígena Iroka. Efectivamente, se tiene que, luego de confirmarse un caso de COVID-19 en un bebé indígena Yukpa de seis meses, proveniente de zona rural del municipio de Agustín Codazzi, la Secretaría de Salud Departamental, en conjunto con el Equipo de Reacción Inmediata COVID-19, realizó investigación de campo en asentamiento Yukpa de Codazzi, con el propósito de determinar cómo se contagió el menor y efectuar el cerco epidemiológico¹⁵. La comunicación de la Oficina de Prensa textualmente indica lo siguiente:

«[...] Realizadas las gestiones necesarias ante las autoridades indígenas del pueblo Yukpa, el Equipo de Reacción Inmediata COVID-19 y los profesionales del grupo de vigilancia epidemiológica del departamento del Cesar, de la mano de los equipos de salud de Dusakawi EPSI y Dusakawi IPSI, llegaron hasta el asentamiento Akacha, en la vereda El Once, zona rural de Codazzi, a realizar investigación de campo para tratar de establecer cómo se contagió el menor y para establecer el cerco epidemiológico, entre otras acciones.

¹⁵ Comunicación Oficial, Oficina de Prensa del Departamento del Cesar, puede consultarse en el siguiente enlace: <http://cesar.gov.co/d/index.php/es/menpre/menprenoti/4004-artbp-00120-2020>.

De acuerdo con la información entregada por el Secretario de Salud Departamental, Hernán Eduardo Baquero Rodríguez, el equipo interdisciplinario llegó a la zona del asentamiento en horas de la mañana del viernes Primero de mayo; tras una valoración general a los habitantes del lugar, encontraron una población asintomática y con aislamiento comunitario estricto.

Durante la jornada, se tomaron 30 muestras (25 aspirados y 5 para pruebas rápidas), a familiares cercanos y contactos estrechos del menor diagnosticado con COVID-19. Además, el Gobierno Departamental entregó elementos de protección para las 17 familias de la comunidad indígena Yukpa que viven en el asentamiento Akacha, y también para los miembros de otro asentamiento cercano.

El ERIC acompañó la estrategia con su ambulancia, que también estuvo en la zona dispuesta para, eventualmente, trasladar hasta un centro asistencial a cualquier paciente que requiriera hospitalización, lo cual no fue necesario porque la comunidad se encontraba en buenas condiciones generales de salud [...]».

En esa medida, se encuentra desvirtuada la vulneración del derecho a la salud e integridad física de la comunidad indígena Yukpa, en los términos planteados por los accionantes, comoquiera que está acreditado que el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Salud y Protección Social y del Interior, sí ha adoptado políticas, estrategias y medidas para la prevención, detección y manejo de casos de COVID-19, con enfoque diferencial para la población étnica en Colombia. Asimismo, se comprobó que las autoridades territoriales, en el marco de sus competencias, ejecutan acciones, para prevenir, diagnosticar y controlar el contagio de la pandemia en los territorios indígenas que se ubican en su jurisdicción territorial, entre ellas, la aplicación de pruebas masivas de COVID-19 en el territorio de las comunidades indígenas Yukpa, con las condiciones de bioseguridad necesarias y la revisión y monitoreo del estado de salud de los miembros de los resguardos.

d) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y programas sociales

Ahora, sobre la adopción de políticas y de los PDTE con enfoque y priorización de la comunidad étnica, es importante reiterar que aquellos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial fueron creados a través del Decreto Ley 893 de 2017, en virtud de las facultades extraordinarias para la paz que le fueron conferidas en el artículo 2.º del Acto Legislativo 01 de 2016 al presidente de la República, como un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, para llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad a los territorios más afectados por el conflicto armado, con altos índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional, el desarrollo rural requerido y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, entre otros.

Dicho esto, para la Subsección A es claro que la adopción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en los municipios priorizados para el efecto, corresponde a un imperativo constitucional, en procura de la satisfacción del artículo 22 de la Constitución Política y de los acuerdos .2 y 6.2.3. literal a del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz

Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y el grupo armado FARC-EP y, por tanto, es una obligación constitucional propia de las autoridades territoriales, y por esta razón no requiere orden judicial para su cumplimiento.

Finalmente, se denota que la inconformidad respecto a la falta de implementación, diseño, ajuste e inclusión de un enfoque diferencial étnico en los programas sociales de Familias en Acción, Jóvenes en Acción o Adulto Mayor y el acceso de los miembros de los resguardos Yukpa a esos beneficios estatales tampoco tiene asidero, en el entendido que tales esquemas permiten el acceso a la población indígena en términos de focalización y clasificación diferencial, precisamente por su condición étnica y características particulares.

Sobre ello, se encuentra que el Manual Operativo¹⁶ del programa de Familias en Acción enuncia que al Ministerio del Interior corresponde, en el marco de ese programa, formular y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado e igualmente a las entidades territoriales compete garantizar el enfoque diferencial para las comunidades indígenas participantes en el programa. Por su parte, en los lineamientos de Jóvenes en Acción¹⁷ se menciona que las gobernaciones fortalecen la gestión y el logro de metas en la operación del programa, definen y apoyan a la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas-DTMC, en la implementación de los lineamientos fijados en la aplicación de los enfoques diferenciales étnico, discapacidad y género en los municipios de su jurisdicción. Por último, en el programa de Adulto Mayor se determina que pueden ser beneficiarios del programa los colombianos indígenas de escasos recursos que residen en resguardos, en cuyo caso los requisitos son diferentes.

Igualmente, la Subsección A resalta que la acción de tutela no es la herramienta adecuada para pretermir los trámites administrativos regulados legalmente, de manera que, si los miembros de los resguardos Yukpa accionantes cumplen las exigencias definidas para el acceso a los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción o Adulto Mayor, deben agotar la gestión ante las entidades territoriales correspondientes, sin que sea posible obviar los procedimientos provistos para la inscripción y el acceso a aquellos beneficios.

Por último, en relación con la petición de que se contemple en todo acto administrativo emanado en el marco de la contención y mitigación de la pandemia un enfoque diferencial étnico para el pueblo Yukpa, en su condición de nómada, seminómada y agricultor itinerante, resta decir que dicha garantía emana directamente de la Constitución Política porque el artículo 7.º dispone que el Estado debe reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, lo cual implica que todas sus actuaciones deben propender y respetar

16 Consulta en <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Familias-en-Acci%C3%B3n/Manuales/MGITM3%20MANUAL%20OPERATIVO%20FAMILIAS%20EN%20ACCIO%CC%81N%20VERSIO%CC%81N%205.pdf>.

17 Consulta en: <https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/categorias/31-regional-nororient>.

dicho imperativo constitucional. En consecuencia no se requiere una orden especial del juez de tutela, ni puede ampliar o limitar dicho mandato.

Bajo esos lineamientos, la Subsección A advierte que no hay lugar a conceder las pretensiones relacionadas con la creación de refugios humanitarios o albergues en cada una de las ciudades y municipios donde se encuentran los Yukpa desplazados y migrantes, porque los directamente interesados deben solicitarlo ante las autoridades territoriales respectivas y en estas acción de tutela no se demostró la transgresión o la grave amenaza de los derechos fundamentales invocados frente a cada una de ellas, como se explicó en precedencia.

II. Decisión de segunda instancia

De acuerdo con lo expuesto en el ordinal «a» de la parte motiva de este proveído, se revocará parcialmente la sentencia proferida el 27 de abril de 2020 por el Tribunal Administrativo del Cesar que negó el amparo deprecado por la parte accionante mediante la acción de tutela instaurada en contra de la Nación, Presidencia de la República, Dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Dirección General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

En su lugar, se ampararán los derechos fundamentales a la vida, alimentación e integridad física y cultural vulnerados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, UNGRD, y, en consecuencia, se ordenará a la entidad precitada que, si aún no lo hubiere hecho, en el término máximo de cinco días, adelante las gestiones necesarias para el transporte y movilización de las ayudas humanitarias hasta los territorios o áreas rurales en donde están ubicadas las familias indígenas Yukpa accionantes y realice la entrega efectiva de aquellas. Igualmente, se exhortará al Ministerio del Interior y a la UNGRD para que extiendan la asignación, suministro y entrega material efectiva de las ayudas humanitarias requeridas por los seis resguardos de la etnia Yukpa, hasta tanto se mantenga la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país y/o la situación de emergencia sanitaria. Se negarán las demás pretensiones invocadas por los accionantes en la presente acción de tutela, por las razones expuestas.

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

F A L L A

Primero: Revocar parcialmente la sentencia del 27 de abril de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar que negó el amparo solicitado por los señores Jaime Luís Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle Martínez, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vnece Villar, gobernadores de los resguardos indígenas del pueblo indígena Yukpa: El Rosario, Bella Vista,

Yukatan (Serranía Perijá, municipio La Paz), Iroka (Serranía Perijá, municipio Agustín Codazzi), Sokorhpa (Serranía Perijá, municipio Becerril), Menkwe, Mishaya y La Pista (Serranía Perijá, municipio Agustín Codazzi), Caño Padilla (Serranía Perijá, municipio La Paz) y La Laguna, Cinco Caminos, El Coso (Serranía Perijá, municipio La Paz), respectivamente, mediante la acción de tutela instaurada en contra de la Nación, Presidencia de la República, Dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Dirección General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales a la vida, alimentación e integridad física y cultural respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

Segundo: Ordenar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, que, si aún no lo hubiere hecho, en el término máximo de cinco (5) días, adelante las gestiones necesarias para el transporte y movilización de las ayudas humanitarias hasta los territorios o áreas rurales en donde están ubicadas las familias indígenas Yukpa accionantes y realice la entrega efectiva de aquellas.

Tercero: Exhortar al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, para que garanticen la asignación y entrega material efectiva de las ayudas humanitarias requeridas por los seis resguardos de la etnia Yukpa, hasta tanto se mantenga la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país y/o la emergencia sanitaria.

Cuarto: Negar las demás pretensiones de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva

Quinto: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

Sexto: Remitir expediente a la Corte Constitucional, una vez se levante la suspensión de términos de la revisión eventual, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11519 del 16 de marzo de 2020 y los Acuerdos posteriores proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

Séptimo: Registrar la presente providencia en el programa "SAMAI".

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firma electrónica

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firma electrónica

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firma electrónica

LYGR

CONSTANCIA: Se deja constancia de que esta sentencia fue firmada electrónicamente por medio de la plataforma “SAMAI” que está amparada con código de seguridad, lo cual garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta del documento, de conformidad con lo ordenado en el artículo 186 del CPACA.