

Bogotá D. C., 2 de junio de 2020

Honorable Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Corte Constitucional

E. S. D.

Referencia: RE0000303, correspondiente a la revisión de constitucionalidad del Decreto 580 de 2020, *“Por el cual se dictan medidas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillo y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológica”*.

Asunto constitucional en discusión: acceso al derecho fundamental al mínimo esencial de agua en marco de la pandemia del SARS-CoV-2/COVID-19.

Mauricio Albarracín Caballero, Diana Guarnizo Peralta, Alejandro Jiménez Ospina, Julián Gutiérrez Martínez, Jesús David Medina Carreño y Dayron Esteban López, identificados e identificada como aparece al pie de nuestras firmas, respectivamente subdirector, directora de la línea de Justicia Económica, investigadores y pasante del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), presentamos la siguiente intervención ciudadana en el marco del proceso de la referencia, en el cual se estudia la constitucionalidad del Decreto 580 de 2020.

Dejusticia es un centro de investigación socio-jurídico dedicado a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, a la garantía del interés público y al fortalecimiento del Estado de Derecho. Por más de quince años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con la satisfacción del derecho fundamental al agua potable y a la garantía y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, hemos intervenido ante la Corte Constitucional en la revisión de constitucionalidad de los decretos proferidos en el marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por la pandemia del COVID-19. Entre ellos, en el Decreto 441 de 2020¹, a través del cual se dictaron medidas en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Al respecto de este decreto la Corte se pronunció en la sentencia C-154 de 2020². En esta declaró que, en general, cumplía los requisitos formales y materiales exigidos, pero que la regla que exceptuaba de la reconexión inmediata a aquellos suscriptores residenciales que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio resultaba contraria a la Constitución. Lo anterior pues “*era incompatible con el deber de asegurar la vida y la salud de los propios suscriptores y de los demás integrantes de la comunidad*”³.

En este documento sostenemos que, dada la urgencia de contener y mitigar la propagación del SARS-CoV-2, es sumamente importante que las medidas destinadas a la satisfacción del derecho al agua potable sean adecuadas y proporcionales ante la magnitud de la epidemia, y prioricen, bajo una perspectiva de derechos humanos, la atención de las personas y

¹ El estudio de la constitucionalidad del Decreto 441 de 2020 correspondió al magistrado José Fernando Reyes Cuartas y se haya bajo el radicado RE0000237. Nuestra intervención en dicho decreto reposa en el expediente y está disponible en el siguiente enlace: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Intervenci%C3%B3n-Decreto-441-de-2020.pdf>

² M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

³ El sentido de la decisión fue dado a conocer por la propia Corte Constitucional mediante el boletín No. 68 de 28 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Es-constitucional-el-Decreto-Ley-que-garantiza-el-acceso-al-servicio-de-acueducto-en-el-marco-de-la-emergencia-por-el-COVID-19-8909>. Asimismo, se encuentra disponible en el comunicado No. 22 sobre las decisiones tomadas durante el 27 y 28 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2022%20del%2027%20y%2028%20de%20mayo%20de%202020.pdf>

poblaciones que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad, pues son ellas quienes resultan más afectadas por la crisis sanitaria. De esta forma, le solicitamos a la Corte Constitucional tres cosas. En primer lugar, que se prioricen las necesidades diferenciadas de las sujetos rurales y urbanos en circunstancias de vulnerabilidad, por ser quienes encuentran mayores obstáculos para satisfacer su derecho al agua potable. De no atenderse la situación de estos grupos poblaciones, los cuales han sido reconocidos por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional, no se logrará contener la propagación de la pandemia y se profundizarán las condiciones de desigualdad en el acceso a derechos fundamentales. En segundo lugar, que se establezca que dentro de la vigencia de las medidas extraordinarias dispuestas en el artículo 8 del Decreto 580 se incluyen todos los artículos de los Decretos 441 y 528 de 2020 y no únicamente algunos de ellos. Ello en vista de que las formas de transmisión del SARS-CoV-2, la ausencia de una vacuna y la magnitud de la pandemia hacen imperativo que las medidas destinadas a satisfacer el acceso al agua potable se mantengan en el tiempo, beneficiando a los sectores más vulnerables de la sociedad. Y, en tercer lugar, que se adopten medidas para que los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico y los subsidios de las entidades territoriales en materia de acueducto, aseo y alcantarillado puedan beneficiar también a los sistemas de acueducto comunitario y veredales.

Esta intervención está organizada de la siguiente forma. En primer lugar, resumimos los argumentos que expusimos en la revisión de constitucionalidad del Decreto 441 de 2020 con respecto del derecho fundamental al mínimo vital de agua y su relevancia en el marco de la actual pandemia. En segundo lugar, presentamos datos con respecto a la desigualdad en el acceso al agua en Colombia y la necesidad de implementar un enfoque de derechos humanos en su satisfacción. En tercer lugar, presentamos el concepto de justicia hídrica y explicamos por qué es importante tenerlo en cuenta en el análisis de constitucionalidad del presente decreto. Finalmente, nos referimos a algunos artículos del Decreto 580 de 2020 y a las razones por las cuales la Corte debe intervenir en el alcance de algunos de sus aspectos materiales.

1. ACCESO AL MÍNIMO VITAL DE AGUA: UNA DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL Y DETERMINANTE EN MEDIO DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19

El derecho fundamental de cada persona a acceder a un mínimo esencial de agua para satisfacer sus necesidades personales y domésticas está íntimamente ligado a la dignidad humana y a la satisfacción de otros derechos como la salud y la alimentación⁴. Se puede decir, en consonancia con la jurisprudencia constitucional⁵, que se trata de una manifestación del derecho al mínimo vital, entendido este como las condiciones básicas y necesarias para la subsistencia y el libre desarrollo de la personalidad⁶.

La Corte Constitucional ha definido que la necesidad básica de agua se define por ser: 1) universal, pues todas las personas, sin discriminación alguna, requieren de este recurso para su subsistencia; 2) inalterable, ya que en ningún momento puede reducirse o modificarse los mínimos requerimientos biológicos de este recurso; y 3) objetiva, puesto que es una condición *sine que non* para la subsistencia de los individuos que integran el conglomerado social⁷. Esto ha llevado a la Corte a declarar en varias providencias que el derecho al mínimo vital de agua y, en general, al agua potable, es un derecho constitucional de carácter autónomo exigible a través de la acción de tutela⁸.

A pesar de no estar taxativamente consagrado en la Constitución Política, el carácter fundamental del derecho al agua responde a una interpretación integral y holística de la Carta, a las disposiciones de tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a los pronunciamientos de los órganos que los interpretan. Así, en primer lugar, es corolario de los principios de dignidad humana y solidaridad (art. 1); del rango constitucional del saneamiento ambiental (art. 49); del derecho de toda persona a un ambiente sano (art. 79); y

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-312 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-1089 de 2012, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-426 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-188 de 2012, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸ Corte Constitucional. Sentencias T-312 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, y T-223 de 2018, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

de las finalidades sociales del Estado de garantizar el bienestar general y mejorar la calidad de vida de la población mediante la solución de las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable (arts. 2 y 366).

En segundo lugar, responde a las disposiciones articuladas en el bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución Política. Particularmente, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en sus artículos 11 y 12 establece los deberes del Estado de: mejorar de manera continua las condiciones de existencia, garantizar un nivel de vida adecuado para toda persona y su familia y promover el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental⁹. Deberes estos que no se logran sin una debida satisfacción del derecho al mínimo esencial de agua. Por el lado de los instrumentos de internacionales de derechos humanos que integran nuestro ordenamiento jurídico, encontramos asimismo la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 28), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24) y el Convenio 161 de la Organización Internacional sobre los servicios de salud en el trabajo (art. 15), los cuales han establecido que, con miras a gozar de un nivel de vida digno y adecuado, es imprescindible el acceso al agua.

En tercer lugar, se reconoce el carácter fundamental del derecho al agua con base de la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), que determinó que este derecho se colige a a partir de la aplicación efectiva de los artículos 11 y 12 del PIDESC. Para el Comité DESC, entonces:

⁹ El artículo 12 del PIDESC establece, además, cuatro medidas que deberán adoptar los Estados con el fin de asegurar la plena realización del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental: “a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

“el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y concina y las necesidades de higiene personal y doméstica”¹⁰.

En esta observación el Comité DESC señaló que, si bien el agua es necesaria para diversas finalidades y para el ejercicio de muchos de los derechos contenidos en el PIDESC, en la asignación de este recurso debe darse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos, para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña el Pacto: respetar, proteger y cumplir. Asimismo, determinó que los Estados deben prestar atención especial a las personas y grupos de la sociedad que tradicionalmente han enfrentado dificultades para gozar de este derecho. En particular, a las mujeres; los niños y las niñas; los pobladores de las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas; los pueblos étnicos y tribales; las comunidades nómadas y errantes; los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los repatriados; los presos y detenidos; y las personas que tienen dificultades físicas para acceder al agua, como las personas mayores, las personas en circunstancias de discapacidad, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas propensas a desastres y las que viven en zonas áridas, semiáridas y pequeñas islas.

Frente a situaciones de emergencia, en la Observación No. 15 el Comité destacó que la satisfacción del derecho al agua abarca la obligación específica de los Estados parte de respetar las disposiciones del derecho internacional humanitario en la materia. Esta obligación incluye:

“la protección de objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, incluidas las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de regadío, así como la

¹⁰ Comité DESC. *Observación general No. 15*, 29 periodo de sesiones 2002, U. N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117. Par. 2.

protección del medio natural contra daños generalizados, graves y a largo plazo y la garantía de que los civiles, los reclusos y los prisioneros tengan acceso al agua potable”¹¹.

Por muchos años, además, la OMS ha señalado que el acceso a agua potable y al saneamiento son determinantes sociales del desarrollo y el bienestar humanos, toda vez que permiten promover la salud de manera adecuada y reducir la pobreza¹². Dada su importancia, la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos los declararon derechos vinculantes en los términos del derecho internacional de los derechos humanos¹³. En 2015, adicionalmente, fue declarado por la ONU el deber de “*garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*”¹⁴ como uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Ahora, ante la emergencia sanitaria global por causa del SARS-CoV-2/COVID-19, la protección efectiva del acceso a un mínimo vital de agua se torna crucial en términos de salud individual y pública. Particularmente, actividades de higiene como el lavado de manos se convierten en factores determinantes en la lucha contra la propagación de una enfermedad que a la fecha ha cobrado más de 360.000 muertes y que, si bien es una amenaza común a la humanidad, afecta a los grupos poblacionales históricamente marginados, discriminados o excluidos¹⁵. Esta situación, que refleja la distribución desigual de los efectos de la emergencia sanitaria en la población, alarma aún más al tener en cuenta lo sostenido por varios expertos

¹¹ Ibid. Par. 22.

¹² OMS. Guidelines for Drinking-water quality: fourth edition incorporating the first addendum. Geneva: World Health Organization. 2017. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254637/9789241549950-eng.pdf?sequence=1>

¹³ ONU. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010. The human right to water and sanitation. 64 periodo de sesiones 2010, U. N. A/RES/64/292

¹⁴ En particular, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible establece como objetivo 6 “*garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*”. Para conocer más al respecto, visita el siguiente enlace: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

¹⁵ ONU. Es esencial trabajar para que los grupos más vulnerables no se queden atrás. [s. f.]. Disponible en: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/un-working-vulnerable-groups-behind-covid-19>

y expertas de las Naciones Unidas: “*el COVID-19 no parará sin acceso seguro a agua potable para las personas en condiciones de vulnerabilidad*”¹⁶.

El 19 de marzo de 2020, la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) publicaron un documento técnico sobre la gestión del agua, el saneamiento y la higiene (WASH, por sus siglas en inglés) de cara a la contención de la pandemia. Allí resaltaron que el frecuente y apropiado lavado de manos, las buenas prácticas de higiene y el manejo seguro de residuos, todas ellas dependientes del acceso al agua, son actividades extremadamente importantes para evitar nuevas infecciones por el SARS-CoV-2/COVID-19¹⁷, así como otras enfermedades infecciosas relacionadas con la ausencia o mala calidad del agua¹⁸. Además, estas actividades no solo son la primera medida de protección contra el nuevo coronavirus, también son la intervención en salud más rentable o costo efectiva, según señala el Banco Mundial¹⁹.

Lo dicho lleva entonces a concluir lo siguiente: 1) el acceso al mínimo vital de agua es un derecho fundamental atado a la dignidad humana y a la satisfacción de otros derechos como la salud y la alimentación; 2) el acceso a agua potable es determinante para garantizar la higiene personal a través del lavado de manos, que es la primera medida de cuidado para prevenir el contagio y la transmisión del nuevo coronavirus y otras enfermedades infecciosas; 3) generalmente, las personas en circunstancias de vulnerabilidad son quienes más obstáculos tienen para gozar del derecho fundamental al mínimo vital de agua, lo que refuerza sus condiciones de desigualdad y pobreza; y 4) es deber de los Estados, con el fin de garantizar la salud individual y pública, especialmente de los sectores más vulnerables de la sociedad,

¹⁶ ACNUDH. *No se podrá parar el COVID-19 sin proporcionar agua a las personas en situación de vulnerabilidad – Expertos de la ONU*. 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25738&LangID=S>

¹⁷ OMS. *Water, sanitation, hygiene and waste management for COVID-19*. 2020. Recuperado de: <https://www.who.int/publications-detail/water-sanitation-hygiene-and-waste-management-for-covid-19>

¹⁸ UN-Water. *Handwashing/Hand hygiene*. [s. f]. Disponible en: <https://www.unwater.org/water-facts/handhygiene/>

¹⁹ Black, R. E., R. Laxminarayan, M. Temmerman, and N. Walker, editors. 2016. *Reproductive, Maternal, Newborn, and Child Health. Disease Control Priorities*, third edition, volume 2. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0348-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

emplear medidas adecuadas para que el acceso al agua potable sea universal, lo cual además resulta una intervención en salud pública costo-efectiva.

Sea entonces esta la oportunidad para que la Corte Constitucional avance en la construcción de una jurisprudencia consciente de la trascendencia de la efectividad del derecho humano al agua durante las emergencias sanitarias, y de la obligación del Estado de invertir el máximo de recursos disponible para cerrar las brechas amplificadas por la crisis²⁰. Por ser las actividades de higiene las primeras y más importantes medidas para contener la expansión del SARS-CoV-2/COVID-19, la disponibilidad, calidad y accesibilidad universal del recurso hídrico debe ser unos de los principales focos del Estado en este sentido.

2. DESIGUALDAD EN EL ACCESO AL AGUA Y NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN SU SATISFACCIÓN

Como fue expuesto en la intervención ciudadana que presentamos en la revisión de constitucionalidad del Decreto 441 de 2020²¹, el Estado colombiano ha incumplido el deber de garantizar la cobertura universal del servicio de agua de las personas que habitan el país, siendo las zonas rurales, habitadas por comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, los lugares del país más afectados por la ausencia del recurso hídrico, situación que a su vez refleja la grave desigualdad en la relación *campo-ciudad*.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de 2018, sólo el 86,4% de las viviendas en Colombia tiene cobertura de acueducto²². Sin embargo, en departamentos como Guainía alcanza el 21,9%, en Chocó 28,5%, en Vaupés 35%, en el Archipiélago de San Andrés,

²⁰ CERS. Recovering Rightst. Topic ONE I Goverments' Obligation to Invest "Maximum Available Resources" in Human Rights. Mayo de 2020. Disponible en: https://www.cers.org/sites/default/files/CESR_COVID_Brief_1.pdf

²¹ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Intervenci%C3%B3n-Decreto-441-de-2020.pdf>

²² DANE. Resultado Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. 2018. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>

Providencia y Santa Catalina 36,7%, en Amazonas 38,7%, en La Guajira 46,6%, en Putumayo el 51,7% y en el Cauca el 65%³¹. Departamentos habitados en su mayoría por poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Particularmente, de acuerdo con el DANE tan solo el 41% de las poblaciones indígenas tienen acceso a agua potable en sus viviendas, siendo la situación más apremiante en las zonas rurales, pues allí solo el 28% de la población indígena cuenta con acceso a acueducto²³. En el caso de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP), solo el 70% de esta tiene cobertura de acueducto en sus viviendas, cifra que se encuentra por debajo del promedio nacional, que alcanza el 86%. La cobertura de acueducto en zonas rurales para la población NARP es más grave todavía, ya que desciende al 42%, 8 puntos porcentuales menos que el promedio nacional²⁴.

La desigualdad en el acceso al agua potable no solo se da en relación con los territorios habitados por sujetos rurales; también opera en términos de capacidad adquisitiva. Esto quiere decir que las personas en condiciones de pobreza o pobreza extrema encuentran, asimismo, graves dificultades para hacerse con las cantidades de agua necesaria para sus tareas cotidianas, entre ellas el aseo personal. A pesar de ser este un fenómeno más difícil de rastrear, algunos estudios permiten afirmar que el ingreso económico incide en el acceso a esta clase de servicios, lo cual genera condiciones de desigualdad que impactan de manera profunda a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema²⁵. Por ejemplo, mientras que el 85% de personas con mayor capacidad adquisitiva en el país usan agua tratada, solo el 54% de personas empobrecidas lo hacen²⁶. En el caso de saneamiento, en la zona rural se acentúa la desigualdad. En estos lugares, el 98% de los grandes propietarios de tierras y

²³ Murillo, D. Grupos étnicos en la pandemia: sin agua para comer o para lavarse las manos. 20 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/grupos-etnicos-en-la-pandemia-sin-agua-para-comer-o-para-lavarse-las-manos/>

²⁴ Ibid.

²⁵ Recalde Castañeda, G. (2016). Acceso equitativo a servicios de agua potable y alcantarillado: una oportunidad para el activismo judicial y social a nivel local. *Revista de Derecho Uninorte*, (46), 257–291. <https://doi.org/10.14482/dere.46.8818>

²⁶ Ibid.

personas con capacidad adquisitiva tienen acceso a saneamiento, mientras que, entre los pequeños productores y campesinos de ingresos bajos, la tasa de acceso es solo del 50%²⁷.

En los centros urbanos, por su lado, la desigualdad en el acceso a agua potable afecta especialmente a los asentamientos informales. De acuerdo con el texto *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*²⁸, en el cual se adelantó una amplia investigación en los asentamientos urbanos informales de las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Pereira y Manizales), la calidad de vida de la población de bajo ingresos que habita los asentamientos informales se caracteriza, entre otras cosas, por graves problemas asociados al manejo ambiental, de redes y de provisión adecuada de servicios públicos²⁹. En este sentido, el servicio de acueducto, seguido por los servicios de alcantarillado y energía, es la necesidad priorizada por las unidades urbanas informales en el país³⁰.

Como parte de los grupos poblacionales afectados de manera desigualdad por el COVID-19 en las ciudades se encuentran también las personas habitantes de calle. Según cifras presentadas por el Censo de Habitantes de Calle (CHC) de 2019³¹, realizado por el DANE, esta población asciende a las 22.790 personas entre las principales ciudad de Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Santander y la ciudad de Bogotá (la cual concentra alrededor del 41 % del total). Además, entre ellas, 2.162 personas, es decir el 9,5%, son mayores de 60 años³². De allí que la anteriores Relatora Especial de las Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada haya propuesto directrices especiales para la protección de los habitantes

²⁷ Ibid.

²⁸ Torres Tovar, C. [coord.] (2009). *Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente*. Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: http://www.facartes.unal.edu.co/fa/institutos/ihct/publicaciones/ciudad_informal.pdf

²⁹ Ibid. Pág. 283.

³⁰ Ibid. Pág. 267. Tabla No. 70.

³¹ DANE. (2019). *Censo de Habitantes de Calle - CHC*. Dane. En: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-habitantes-de-la-calle>

³² Ibid.

de calle durante la emergencia sanitaria actual, entre las que se encuentra garantizar el acceso al agua y saneamiento público y constante³³.

De manera paralela a las comunidades rurales y las personas en circunstancias de pobreza y pobreza extrema, el CNPV también mostró que en Colombia habita una población migrante de aproximadamente un millón de personas, en su mayoría de nacionalidad venezolana, distribuida en los departamentos de Arauca (8.37%), Bolívar (2.57%) Norte de Santander (7.49%), La Guajira (5.58%), Cesar (3,68%) y la ciudad de Bogotá (2,89%). A pesar de desconocerse las cifras relacionadas con el acceso a agua potable de esta población, el DANE ha reconocido que el aumento de los niveles de pobreza multidimensional y de desigualdad obedecen al incremento de las personas migrantes en el país, quienes no cuentan con acceso pleno a los servicios de salud ni seguridad social³⁴. Es decir que, por lo menos desde las estadísticas del Estado, existe una relación entre las condiciones precarias de vida de las personas migrantes y los niveles de pobreza en Colombia, lo cual las hace blanco de las afectaciones desiguales de la pandemia. Por ello, las Naciones Unidas y la OIM³⁵ no han dudado en señalar que, al ser una población vulnerable ante el COVID-19³⁶, los Estados deben adelantar políticas especiales en la atención de sus derechos.

Finalmente, no sobra dejar de lado la garantía del derecho al agua en los establecimientos carcelarios y penitenciarios. Según informes de la Defensoría del Pueblo³⁷ y

³³ Farha, L. (2020). Protecting those living in homelessness. Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_homeless.pdf

³⁴ Semana. Desempleo y migración disparan niveles de desigualdad. 5 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/desempleo-y-migracion-venezolana-disparan-desigualdad-y-pobreza-en-colombia/612458>

³⁵ UN, & OIM. Migrants among most vulnerable, as IOM ramps up coronavirus response worldwide. 15 de abril de 2020. UN News. <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061842>

³⁶ Jimenez-Damary, C. (2020). COVID-19: Do not forget internally displaced persons, UN expert urges Governments worldwide. Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons. <https://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25763&LangID=E>

³⁷ Defensoría del Pueblo. (2019). Sexto Informe Defensoría del Pueblo Estado de Cosas Inconstitucional-ECI en materia penitenciaria y carcelaria. Disponible en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Defensoria%20del%20Pueblo%20al%20VI%20Informe%20de%20Seguimiento%20al%20Gobierno%20Nacional.pdf>

pronunciamientos de la Corte Constitucional³⁸ varios establecimientos presentan problemas estructurales en materia de racionamiento y calidad del agua, disponibilidad y accesibilidad del recurso hídrico, mal estado de las tuberías, insuficiencia de sanitarios, entre otros. Esta situación, que bajo la actual pandemia se ha tornado en un problema de urgente solución, pues ya se suman casi 1.300 contagios entre personas privadas de la libertad y funcionarios, llevó a varios jueces de tutela a ordenar la garantía del derecho al agua y a la salud en las cárceles³⁹.

Todo lo anterior nos lleva a considerar que, durante el análisis de constitucionalidad de este decreto, es pertinente que la Corte Constitucional tenga en cuenta una perspectiva centrada en los derechos humanos. Es decir, un enfoque que le permita determinar si las medidas gubernamentales tienen en cuenta diferencialmente los obstáculos que enfrentan los sectores de la población en circunstancias de vulnerabilidad. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en conjunto con ONU Hábitat y la OMS⁴⁰, este enfoque procura que, aun cuando el derecho al agua se relacione al consumo personal y doméstico, *“ningún grupo de población quede excluido y que, al asignar los limitados recursos públicos disponibles, se dé prioridad a quienes no tengan acceso o a quienes sean objeto de discriminación en el acceso al agua potable”*⁴¹. Así, se fijarán los adecuados alcances constitucionales de una serie de medidas que están llamadas a atender la necesidad elemental, en términos de salud individual, salubridad pública y dignidad, de agua potable durante la pandemia.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencias T-197 de 2017, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-044 de 2019, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁹ El Espectador. Por orden de juez, INPEC deberá garantizar agua y salud en cárcel de Cúmbita. 21 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/coronavirus/por-orden-de-juez-inpec-debera-garantizar-agua-y-salud-en-carcel-de-combita-articulo-915735>; y El Espectador. En seis cárceles de Santander las medidas tomadas por COVID-19 son insuficientes: juez penal. 24 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/coronavirus/en-seis-carceles-de-santander-las-medidas-tomadas-por-covid-19-son-insuficientes-juez-penal-articulo-916371>

⁴⁰ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONU Hábitat y OMS. El derecho al agua. Folleto informativo N° 35. [s.f.]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

⁴¹ Ibid. Pág. 16.

3. JUSTICIA HÍDRICA: UNA PERSPECTIVA PARA PROFUNDIZAR LA DISCUSIÓN EN TORNO AL DERECHO AL AGUA DURANTE LA PANDEMIA

Desde Dejusticia consideramos pertinente que, en el marco del análisis del Decreto 580 de 2020, la Corte Constitucional tenga en cuenta también los problemas éticos y políticos que encarna el acceso al agua potable. Es decir, que se reconozca que se trata de un asunto de *justicia hídrica* que está ligado, además, con las bases fundantes de la República: la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general⁴².

El concepto de *justicia hídrica* parte de entender dos elementos. Por un lado, la conexión entre el acceso al agua, la democracia, la ciudadanía y el desarrollo. Por otro lado, las crisis, injusticias y sufrimientos en torno al acceso al agua, que afectan a países tanto del Norte como del Sur Global⁴³. Mediante el concepto de justicia hídrica se logra apreciar que no hay soluciones *fáciles* ni unívocas para la satisfacción del acceso al recurso hídrico; por el contrario, que ellas responden a su vez a cuestiones ecológicas, políticas y sociales simultáneamente. Hablar de justicia hídrica exige avanzar en términos de realidades humanas y justicia relacional⁴⁴, es decir, a través del análisis de las múltiples barreras que afrontan las colectividades vulnerables, discriminadas e históricamente excluidas. Mediante este concepto se logra encuadrar, entre otros fenómenos sociales, los procesos de adjudicación del derecho al agua en donde se generan consecuencias perjudiciales para el desarrollo de la vida digna de las personas en situación de vulnerabilidad y se materializan graves amenazas para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

⁴² En estos términos se refiere el artículo 1° de la Constitución Política.

⁴³ Sultana, F. (2018). Water justice. Why it matters and how to achieve it. *Water International*, 43:4, 483-493, DOI: 10.1080/02508060.2018.1458272. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02508060.2018.1458272>

⁴⁴ Zwarteveen, M. & Boelens, R. (2011) La investigación interdisciplinaria referente a la temática de la Justicia Hídrica: aproximaciones conceptuales. En: Zwarteveen, M. & Boelens, R. (2011) Justicia hídrica. Acumulación de Agua, Conflictos y Acción Social. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/267028426_Justicia_Hidrica_Acumulacion_de_Agua_Conflictos_y_Accion_Social

La justicia hídrica permite entender, entonces, que el agua es un recurso que desencadena conflictos profundos, injusticias y luchas por la vida, donde se afectan a sectores marginalizados de la sociedad⁴⁵. En países como el nuestro, permite entender cómo las amenazas del derecho al agua se manifiestan a su vez en administraciones burocráticas y reglas excesivas, en políticas de mercado que benefician a cierto tipo de competidores, y en intervenciones políticas de arriba hacia abajo que omite las realidades de los sectores marginados que autogestionan el recurso hídrico⁴⁶.

Para una debida aplicación de la *justicia hídrica* a la luz del principio de justicia social y dignidad humana⁴⁷, es pertinente que la Corte Constitucional tengan en cuenta los siguientes elementos: el agua como un bien de interés público; el suelo y la función ecológica de la propiedad; los derechos de las comunidades que habitan cerca de las cuencas hídricas y que hacen uso de este recurso; los principios de prevención y precaución; e *in dubio pro aqua*⁴⁸.

En este caso, el concepto de *justicia hídrica* es pertinente pues permite entrar a analizar la situación de los acueductos comunitarios y veredales, los cuales no han sido objeto de

⁴⁵ Boelens, R., Vos, J., & Perreault, T. (2018). Introduction: The Multiple Challenges and Layers of Water Justice Struggles. In R. Boelens, T. Perreault, & J. Vos (Eds.), *Water Justice* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316831847.001. Disponible en:

https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/3EDEFDED451F29D8B3566FFD98B7C276/9781107179080c1_1-32.pdf/introduction_the_multiple_challenges_and_layers_of_water_justice_struggles.pdf

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Con respecto a los principios de justicia social y dignidad humana, la Corte Constitucional en la sentencia C-1064 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, señaló lo siguiente: “A diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional”.

⁴⁸ Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica (declaración de 10 principios), 8° Foro Mundial del Agua. Brasilia – Brasil. 21 de marzo de 2018. Disponible en: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/brasilia_declaracion_de_jueces_sobre_justicia_hidric_a_spanish_unofficial_translation_0.pdf

atención especial en las medidas destinadas a atender la necesidad de agua potable durante la pandemia.

Los habitantes de las zonas rurales han desarrollado ejercicios autónomos para el aprovisionamiento de la necesidad básica humana de acceder al agua, estos son catalogados como acueductos comunitarios y se caracterizan por ser una respuesta ciudadana organizada que consolida ejercicios de institucionalidad local, ante la ausencia de los dispositivos estatales para brindar el servicio o por el poco interés de los actores privados. Sin embargo, como lo ha señalado la Corte Constitucional, *“no debe perderse de vista que el Estado es el principal obligado en torno a la satisfacción y garantía del derecho al agua. Por lo tanto, debe concurrir diligentemente cuando los acueductos comunitarios lo requieren”*⁴⁹.

A pesar de suplir el abastecimiento de agua en las comunidades rurales, en algunas oportunidades la infraestructura de los sistemas comunitarios de acueducto no resulta conforme con los requisitos exigidos por las autoridades estatales en materia de infraestructura, procesamiento, calidad del agua, niveles técnicos⁵⁰, además de no ser reconocidos por los registros de información del Estado. Esto provoca el desconocimiento de las importantes labores que adelantan las comunidades rurales por satisfacer sus derechos fundamentales, y da cuenta del abandono del Estado en términos de asistencia o financiación. Esta situación se refleja también en el articulado de los Decretos 441, 528 y 580 de 2020, los cuales, a pesar de estar dirigidos a garantizar los servicios públicos de acueducto en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, no establecen medidas diferenciales para atender las necesidades y el funcionamiento de los acueductos comunitarios.

Teniendo en cuenta el concepto de justicia hídrica, el enfoque de derechos humanos y el derecho fundamental a acceder al mínimo vital de agua, pasaremos a explicar porque la Corte

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-245 de 2016, Gloria Stella Ortiz Delgado, y T-338 de 2017, M. P. Alberto Rojas Ríos.

⁵⁰ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2018) Estudio Sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado 2014 – 2017. Bogotá: SSPD – DNP. Disponible en: https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Ene/informe_sectorial-cuatrenio_2014-2017_.pdf

debe intervenir en torno al alcance constitucional de algunos artículos del Decreto 580 de 2020.

4. LAS MEDIDAS DEL DECRETO 580 DE 2020 DEBEN PRIORIZAR LOS SECTORES VULNERABLES DE LA SOCIEDAD, ATENDER LAS REALIDADES DE LOS ACUEDUCTOS COMUNITARIOS Y VEREDALES Y EXTENDERSE A TODOS LOS ARTÍCULOS DE LOS DECRETOS 441 Y 528 DE 2020

La Corte Constitucional ha sido clara al exponer que las competencias del Gobierno en estados de emergencia son regladas, y que los decretos dictados en el marco de esta requieren un control jurídico de su parte, pues es la guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución Política⁵¹. Asimismo, ha señalado que el examen bajo el cual se someten estos decretos reviste un carácter integral, ya que verifica el cumplimiento de aspectos tanto formales como materiales en los mismos.

Para comenzar, consideramos que el Decreto 580 de 2020 cumple con los requisitos formales previstos en la Constitución Política, la Ley Estatutaria 137 de 1994 (*“Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”*) y la jurisprudencia constitucional⁵². A saber: está debidamente motivado, fue expedido y suscrito por el presidente de la República con la firma de todos sus ministros y ministras, fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y determinó su ámbito de aplicación territorial.

Sin embargo, consideramos que algunos aspectos materiales del decreto bajo estudio deben ser objeto de intervención por parte de la Corte Constitucional, con el fin de darle un alcance adecuado a la luz de la naturaleza de la pandemia sanitaria por el COVID-19, los derechos humanos y el concepto de justicia hídrica.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2015, M. P. Jorge Ivan Palacio Palacio

⁵² Corte Constitucional, sentencias C-216 de 2011, M. P. Juan Carlos Henao Pérez; C-386 de 2017, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y C-466 de 2017, M. P. Carlos Bernal Pulido.

Con respecto a los artículos 1 y 5, respectivamente “*Subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo*” y “*Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los departamentos, distritos y municipios*”, consideramos necesario que la Corte establezca un alcance constitucional de la norma que permita a los acueductos comunitarios y veredales acceder a la financiación y los recursos que allí se disponen.

Bajo el principio de justicia hídrica y el enfoque de derechos humanos expuestos, las comunidades que autogestionan el acceso al agua tienen derecho acceder a las medidas previstas por el Estado para la financiación, mejoramiento y asesoría del servicio de acueducto, pues en su mayoría están conformadas por sujetos en circunstancias de vulnerabilidad. Sin embargo, para ello es imprescindible el diseño de medidas que se ajusten a las condiciones diferenciales en las cuales se desarrollan la gestión comunitaria del agua; es decir, a las tecnologías de las que hacen uso, las características de la población a la cual abastecen, los lugares en donde se desarrollan y las formas organizativas/asociativas propias para el aprovisionamiento y distribución del recurso hídrico.

Al no contemplar medidas al respecto y, por el contrario, estar ceñidas de manera general a la regulación propia de la Ley 142 de 1994, que no responde a la realidad de muchos acueductos comunitarios y veredales del país⁵³, como se refleja en el artículo 1° del Decreto 580, consideramos pertinente que la Corte Constitucional se refiera a la necesidad de diseñar medidas diferenciales para que los acueductos comunitarios y veredales puedan acceder tanto a los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico como a los recursos subsidiados por los municipios y distritos a favor de los suscriptores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Con respecto al artículo 8, “*Vigencia de las medidas extraordinarias*”, consideramos que se deben incluir todas las medidas estipuladas en el Decreto 441 y 528 de 2020, y no solo

⁵³ Sobre este asunto, es importante que la Corte Constitucional analice, bajo un debido enfoque de derechos humanos y justicia hídrica, el concepto presentado por la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia en el proceso de la referencia el 20 de mayo de 2020.

algunas de ellas. Esto quiere decir que, por ejemplo, los artículos 1 y 4 del Decreto 441, el primero relativo a la reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortado, y el segundo sobre la suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliario de acueducto y alcantarillado, deben tener vigencia también por el término impuesto por el Decreto 580. Esto es, hasta el 31 de diciembre del presente año. Asimismo, con respecto al Decreto 528 de 2020, se deberán extender las medidas dispuestas en los artículos 1 y 2, a saber, el pago diferido de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y la financiación del pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Esto por cuanto todas las medidas destinadas a suplir la necesidad hídricas de la población, especialmente el mínimo vital de agua, y encaminadas a aliviar los gastos relacionados con los servicios públicos domiciliarios, deben ser proporcionales con la magnitud de la crisis, que no solo ha amenazado la salubridad pública del país, sino que también ha provocado que muchas familias pierdan su empleo y no cuenten con recursos para sufragar sus gastos de vivienda. Paralelamente, la extensión de las medidas resulta adecuada si se tiene en cuenta que la satisfacción del agua potable es la primera medida para que las personas puedan desarrollar labores de higiene que prevengan el contagio del nuevo coronavirus, además de ser costo-efectiva.

Por último, no sobra señalar que la extensión de las medidas tiene como foco la protección del derecho al agua de las personas en circunstancias de vulnerabilidad, para quienes los alivios económicos relacionados con el pago de los servicios públicos y las medidas diferenciales para acceder al agua potable no solo los beneficia en términos económicos, sino que sobre todo les permite tomar medidas de autocuidado que contribuyen a la salud pública con el fin de hacer frente a la pandemia.

5. PETICIONES

Solicitamos respetuosamente a la Corte Constitucional:

- Declarar **EXEQUIBLE CONDICIONALMENTE** los artículos 1 y 5 del Decreto 580 de 2020, en el entendido que los acueductos comunitarios y veredales que abastecen de agua potable a zonas rurales y periurbanas también pueden acceder al pago de los subsidios para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y a los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los departamentos, distritos y municipios.
- Declarar **INEXEQUIBLE** los apartados “los artículos 2 y 3” y “los artículos 3, 4 y 5” del artículo 8 del Decreto 580 de 2020, en el entendido que la extensión de la vigencia de las medidas extraordinarias se aplica para todo el contenido de los Decretos 441 y 528 de 2020.

Atentamente,



MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO
C.C. 91.514.122



DIANA GUARNIZO PERALTA
C.C. 52. 907.494



ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA
C.C. 1.037.620.354



JULIÁN F. GUTIÉRREZ MARTÍNEZ
C.C. 1.136.886.479



JESÚS DAVID MEDINA CARREÑO

C.C. 1.018.462.935



DAYRON ESTEBAN LINARES

C.C. 1.010.227.350