
Informe

Componente “Agua” de la Sentencia T-302 de 2017:

Evidencia y recomendaciones

Documento elaborado en cumplimiento del Auto 442 de 2021 de la Sala Octava de revisión de la Corte Constitucional.

Felipe Núñez

Noviembre, 2021

Contenido

Presentación

1. Objeto
 2. El desarrollo del derecho al agua como marco de análisis
 3. Las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre las cantidades de agua para uso doméstico
 4. Lo constatado en la inspección judicial respecto del componente agua de la sentencia T-302 de 2017
 5. Recomendaciones y respuestas a lo constatado en la inspección
 6. Recomendaciones sobre las barreras institucionales que afectan la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua
-

Presentación¹

Durante la inspección judicial del 24 de septiembre de 2021 llevada a cabo en los municipios de Riohacha, Uribia y Manaure, se constató una muy grave situación respecto del componente “agua” de la Sentencia T-302 de 2017. Esta situación es grave tanto en el corto como en el largo plazo.

A pesar de algunas iniciativas que han mejorado las condiciones de acceso a agua potable en algunas de las comunidades visitadas, en muchas de ellas pudo evidenciarse una grave falta de acceso al agua potable en cantidades suficientes.

En la comunidad “23 de abril”, por ejemplo, se constató que la comunidad no había tenido acceso a agua potable en más de un mes y todos sus habitantes, incluyendo los menores de edad, debían recurrir a fuentes altamente contaminadas para acceder al agua.

En relación con las situaciones más urgentes, en este informe se hacen recomendaciones para que, en el menor tiempo posible, se adopten medidas de emergencia.

Sin embargo, según se explica también en este informe, durante la inspección fueron especialmente evidentes serios problemas institucionales de coordinación e información entre los actores involucrados en el problema. Un aspecto central a tener en cuenta, es que la falta de coordinación no es en realidad causa del problema, sino un síntoma de otros problemas que son, en últimas, los que promueven el comportamiento desarticulado de los involucrados.

En particular, en el análisis de la información que se presenta en este informe se identificaron como origen de los problemas de coordinación:

- Problemas de información (la información necesaria para la toma de decisiones está segmentada y no está disponible en forma fácilmente accesible para todos los involucrados lo que les impone altísimos costos de transacción);

¹ En la preparación de este informe participaron como asistentes de investigación Daniel Felipe Carrasco y Martha Alexandra Garcia Silva. En todo caso este informe se emite bajo mi exclusiva responsabilidad.

- Una estructura de incentivos que no promueve el uso eficiente de los recursos a lo largo del tiempo (y que tiene como consecuencia un sesgo hacia soluciones muy locales y aisladas, lo que a su vez implica el desaprovechamiento de economías de escala), y;
- Sujeción del acceso al agua potable a los ‘ciclos’ de la administración pública (los incentivos de los prestadores directos -p.ej. una secretaría dependiente de la alcaldía- son de corto plazo y no inducen a comportamientos eficientes en el tiempo; este tipo de problemas se evidenciaron en la comunidad “Media Luna”).

Sobre esta base, para enfrentar esos problemas institucionales, se recomienda, entre otras varias medidas, que el “Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas”, dentro del plan de acción que debe elaborar, evalúe la posibilidad de crear un vehículo de propósito especial que tenga, como objeto principal la creación, organización y gestión de un sistema de información sobre agua potable en el Departamento (o en una parte de él). Este es el primer paso necesario para poder asegurar decisiones racionales en el largo plazo.

El propósito último de este vehículo sería el de reducir, para todas las partes involucradas, los costos de acceder a información de calidad, oportuna y actualizada para la toma de decisiones relacionadas con la provisión de agua potable.

La razón central por la cual se sugiere un vehículo con propósito especial, es que de esta forma se incentiva la acumulación, centralización y gestión profesional de la información sobre agua potable en el largo plazo.

Aunque esta organización sin duda supondría costos para los actores involucrados, es indispensable que estos costos se sopesen con los costos que impone el modelo actual a los habitantes de las comunidades Wayúu (el costo de la falta de acceso a información equivale, en muchos casos a no tener acceso a las cantidades mínimas de agua potable). Actualmente los costos de la falta de un sistema de información son muy altos, pero no son tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones porque son costos “ocultos”, que están distribuidos entre los habitantes de las comunidades Wayúu.

En el informe se proponen otras medidas adicionales que buscan articular el sistema de información con la implementación de soluciones de agua potable en el territorio de las comunidades Wayúu en los municipios de Riohacha, Uribia y Manaure.

1. Objeto

- 1.1. El presente documento contiene el informe solicitado por la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional respecto del componente “agua” de la sentencia T-302 de 2017.²
- 1.2. De acuerdo con lo establecido en el Auto 443 de 2021, este documento incluye:
 - Un informe técnico sobre los problemas constatados en la diligencia de inspección judicial llevada a cabo el 24 de septiembre de 2021 respecto del componente “agua”, y;
 - Un informe de recomendaciones y posibles respuestas a los problemas constatados en la inspección respecto del componente “agua” de la Sentencia T-302 de 2017.

² Ordenado mediante Auto 443 de 2021.

2. El desarrollo del derecho al agua como marco de análisis

- 2.1. Como marco conceptual para este informe, en esta sección se hace una breve revisión del contenido y elementos del derecho humano al agua. Este marco sirve como guía normativa para evaluar lo evidenciado durante la inspección judicial, y, en particular, si el suministro del agua es o no adecuado.³

El desarrollo del derecho al agua en la Observación General No. 15

- 2.2. El principal desarrollo del derecho humano al agua se ha hecho a partir del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y de la interpretación que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha hecho de los artículos 11 y 12 del Pacto. Esta interpretación se hizo mediante la ‘Observación General No. 15’ (OG15).⁴
- 2.3. Aunque el texto del Pacto no reconoce explícitamente el derecho al agua, el Comité explicó mediante la ‘Observación General No. 15’ que el ‘derecho al agua’ se encuadra en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado y que está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud y al derecho a una vivienda y a una alimentación adecuadas.⁵
- 2.4. Esta Observación General desarrolla en forma detallada tanto el contenido del derecho al agua como las obligaciones que respecto de él surgen para los Estados Parte del PIDESC. Sus principales elementos se explican a continuación.

En el derecho al agua debe darse prioridad al uso personal

- 2.5. La Observación General No. 15 define el derecho humano al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. En la

³ Esta sección está basada en: “El Derecho a los Servicios Públicos” en: Núñez, Felipe, “Servicios Públicos, Telecomunicaciones e Infraestructura: Instituciones, Regulación y Competencia”, Universidad Externado de Colombia, 2017 (Capítulo 10).

⁴ El artículo 11 del Pacto reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia. El artículo 12 reconoce el derecho de toda persona “(...) al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 15, 29º período de sesiones.

Observación se explica que su consagración está fundamentada en que “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 cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”.⁶

- 2.6. Según la Observación General No. 15 “el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud” y el derecho a ella es por lo tanto indispensable para vivir dignamente, y es, además, condición previa para la realización de otros derechos humanos.⁷
- 2.7. Aunque esta Observación General reconoce que aparte de los usos personales y domésticos el agua es necesaria para la satisfacción de otras necesidades reconocidas como derechos en el PIDESC, tales como la producción de alimentos (derecho a una alimentación adecuada), el derecho a la higiene ambiental (derecho a la salud), para ciertos medios de subsistencia (derecho al trabajo) y para el ejercicio de determinadas prácticas culturales (derecho a participar en la vida cultural), establece que en la asignación del agua debe darse prioridad al derecho a utilizarla para fines personales y domésticos y a la necesaria para evitar el hambre y las enfermedades.⁸

Elementos mínimos del derecho al agua

- 2.8. La Observación General No. 15 explica que aunque lo que se considera adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar de un contexto a otro, hay unos factores mínimos que se aplican en cualquier circunstancia.⁹

Disponibilidad

- 2.9. La disponibilidad supone que el suministro de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para satisfacer las necesidades de uso personal y doméstico.
- 2.10. La cantidad mínima de agua, según la OG15, debe corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud.
- 2.11. Según la OMS, la cantidad mínima recomendada para hidratación, preparación y limpieza de alimentos, lavado de manos y de cara (pero no

⁶ Numeral 2.

⁷ Numeral 1.

⁸ Numeral 6.

⁹ Numeral 12.

para otras prácticas de higiene), es de 20 litros por persona por día.¹⁰ La cantidad mínima recomendada, exclusivamente para hidratación, es de 5.3 litros por persona al día. Estas cantidades, sin embargo, deben evaluarse con mucha cautela según las circunstancias particulares de las personas, según se explica adelante en la Sección “Recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre las cantidades de agua para uso doméstico”.

Calidad

- 2.12. Según la Observación General No. 15 el agua para uso doméstico o personal debe ser salubre y no debe contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan amenazar la salud de las personas. Así mismo, el agua debe tener un color, un olor y un sabor aceptables para los diferentes usos personales y domésticos.

Accesibilidad

- 2.13. Según la Observación General No. 15, el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles para todas las personas sin discriminación alguna. Esta accesibilidad tiene cuatro dimensiones.

Accesibilidad física

- La *accesibilidad física* implica que el acceso al agua debe ser posible en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas, y que la seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso al agua. Así mismo la accesibilidad física implica que las instalaciones y servicios del agua deben ser culturalmente adecuadas y tener en cuenta el género, ciclo vital y necesidades de intimidad de las personas.

Accesibilidad económica

- La *accesibilidad económica*, que significa que los costos y cargos directos e indirectos asociados al abastecimiento de agua deben ser asequibles y no comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el pacto. En los hogares más pobres una proporción muy alta del ingreso debe gastarse en agua y de acuerdo con la evidencia disponible, el aumento de precios del agua no conlleva a una reducción significativa en las cantidades demandadas, lo que sugiere que cuando ello ocurre, el único ítem

¹⁰ La OMS advierte que no existe suficiente evidencia para determinar con precisión la cantidad mínima de agua para estos usos. La cantidad de 20 litros por persona al día es sugerida con base en la experiencia y opiniones expertas.

significativo en el gasto de los hogares que queda por sacrificar es la alimentación. Esto apunta que es probable que en estas condiciones los altos costos del agua contribuyan a la desnutrición.¹¹

- Por esa razón, esta dimensión de accesibilidad económica debe entenderse en conjunto con la obligación, que contempla la Observación General No. 15, según la cual los Estados Parte deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que el agua sea asequible, entre las que se incluyen -a título indicativo- las políticas de precios adecuadas y el suministro de agua a título gratuito y a bajo costo. Sobre estas medidas necesarias para garantizar la asequibilidad del agua, la Observación señala que “Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que no recaiga en los hogares más pobres una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos”.¹²
- La regla según la cual las políticas de precios deben basarse en un principio de equidad implica que las tarifas que se cobren a los usuarios de menores ingresos deben considerar un elemento exógeno a los costos propios del servicio, pues independientemente de lo que resulte de la aplicación de las fórmulas tarifarias y de los subsidios que se apliquen sobre ellas- no deberían ser inequitativos desde el punto de vista de los gastos que hagan los hogares más pobres en comparación con los hogares más ricos. Así mismo, la dimensión de accesibilidad económica debe leerse en conjunto con la obligación que la Observación General No. 15 señala a cargo de los Estados de facilitar agua y garantizar el suministro a quienes no disponen de medios suficientes.¹³

No discriminación

- La accesibilidad implica un principio de *no discriminación*, según el cual el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todas las personas, de hecho y de derecho, sin discriminación alguna basada en motivos prohibidos.

Acceso a la información

¹¹ Guy Howard y Jamie Bartram, “Domestic Water Quantity, Service Level and Health”, Organización Mundial de la Salud, 2003. http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf.

¹² Numeral 27.

¹³ Numeral 15.

- Por último, la accesibilidad supone la posibilidad de *acceso a la información*, que según la Observación General No. 15, comprende el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones de agua.

3. Las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre las cantidades de agua para uso doméstico

- 3.1. En 2020 la Organización Mundial de la Salud publicó la segunda edición de la investigación sobre “Cantidades de agua para uso doméstico, nivel de servicio y salud”.¹⁴ La primera edición fue publicada en 2003 y es una de las guías más influyentes en las discusiones y desarrollo del derecho humano al agua.
- 3.2. En la sentencia T-302 de 20127, la Corte Constitucional sugirió tener en cuenta el estándar de 20 litros por persona por día establecido por la Organización Mundial de la Salud. Esta cantidad es la recomendada actualmente por la OMS. Sin embargo, para efectos del problema al que se refiere este informe, es útil hacer algunas precisiones.
- 3.3. Según la OMS, la cantidad mínima recomendada para hidratación, preparación y limpieza de alimentos, lavado de manos y de cara (pero no para otras prácticas de higiene), es de 20 litros por persona por día.¹⁵ La cantidad mínima recomendada, exclusivamente para hidratación, es de 5.3 litros por persona al día. Esta es la cantidad de agua que, según la OMS, debe ser accesible para mantener hidratada a una mujer lactante con una actividad moderada a temperaturas moderadas (que es el grupo de población con mayores necesidades fisiológicas).¹⁶
- 3.4. Es indispensable, sin embargo, tener extremada cautela en relación con las recomendaciones sobre cantidades mínimas de agua, porque estas pueden variar sustancialmente según circunstancias específicas, muchas de ellas presentes en los territorios de los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia (p.ej. enfermedades, nivel de actividad física requerida, temperaturas, etc.).¹⁷
- 3.5. Según investigaciones citadas por la OMS, el uso doméstico de agua puede estar afectado también por la estacionalidad. La cantidad de agua

¹⁴ World Health Organization, “Domestic Water quantity, service level and health” (second edition), 2020. Consultado en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015241>

¹⁵ La OMS advierte que no existe suficiente evidencia para determinar con precisión la cantidad mínima de agua para estos usos. La cantidad de 20 litros por persona al día es sugerida con base en la experiencia y opiniones expertas.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ La OMS explica que las variaciones en los requerimientos en diferentes climas y niveles de actividad de las personas, sugiere que es necesaria más evidencia para definir las curvas de hidratación para poblaciones en países de ingresos medios y bajos.

recolectada varía en forma muy significativa en las diferentes temporadas.¹⁸ Según estas investigaciones, aunque las cantidades de agua utilizadas para hidratación y preparación de alimentos son similares en las temporadas secas y en las temporadas de lluvias, las cantidades usadas para higiene en la temporada seca son menores.

- 3.6. Una conclusión fundamental del trabajo de la OMS es que la cantidad de agua recolectada y usada por un hogar depende de su “accesibilidad”. Y esta, a su vez, está determinada, principalmente, por el tiempo y la distancia totales para la recolección, seguida por la continuidad, confiabilidad y precio del suministro de agua.¹⁹ Con base en esta evidencia, la OMS sugiere que la discusión sobre las cantidades de agua es, en realidad, una discusión sobre el esfuerzo requerido para recolectar agua de la fuente (accesibilidad), más que el volumen de agua disponible en la fuente (disponibilidad).
- 3.7. La OMS clasifica las variaciones en las cantidades de agua recolectadas en “umbrales de acceso”, en un rango que va desde un “acceso inadecuado” hasta un “acceso óptimo”. Estos niveles de acceso, a su vez, están asociados a niveles de riesgos para la salud.
- 3.8. En la Tabla I se presenta una versión resumida de la clasificación que hace la OMS sobre estos niveles de acceso.

¹⁸ Tuckler et al (2014), Elliott et al (2017), citado por: World Health Organization, “Domestic Water quantity, service level and health” (second edition), 2020. Consultado en <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015241>

¹⁹ Ibid.

Tabla I – Niveles del acceso al agua y preocupación para la salud (Fuente: OMS, 2020)²⁰

Nivel de acceso y volúmenes típicos de agua utilizada en el hogar	Accesibilidad al suministro de agua	Nivel de preocupación para la salud
Acceso inadecuado (la cantidad recolectada puede ser menor a 5.3 L/persona/día)	Más de 100 m. de distancia, o 30 minutos de tiempo total para recolección	Muy alta
Acceso básico (es poco probable que la cantidad promedio exceda 20L / persona / día)	100 - 1000 m. de distancia, o 5 - 30 minutos de tiempo total para la recolección	Alta
Acceso intermedio (la cantidad promedio es cercana a 50L/ persona / día)	Agua suministrada mediante un grifo / predio, o 100 m. o 5 minutos de tiempo total para recolección	Media
Acceso óptimo (la cantidad promedio es de más de 100L / persona / día)	Agua suministrada mediante múltiples grifos y disponible continuamente	Baja

3.9. De acuerdo con la evidencia revisada por la OMS, lograr el nivel de “acceso básico” constituye el primer hito de las mejoras para la salud pública asociadas al acceso al agua.²¹ Cuando se logra el “acceso básico”, se aseguran cantidades suficientes para hidratación, preparación y limpieza de alimentos, lavado de manos y de cara. Sin embargo, no se asegura que esa cantidad sea suficiente en situaciones que requieran hábitos de higiene más estrictos. Tampoco se asegura el baño ni el lavado de ropa en el hogar.

3.10. Según la OMS, es muy probable que los hogares que no tienen “acceso básico” no usen las cantidades de agua mínimas para el consumo.²² Por esa razón, garantizar que todos los hogares cuenten con el nivel de acceso “básico”, y preferiblemente con el “intermedio”, debe ser una prioridad. Esta prioridad, según la OMS, es consistente con los Objetivos

²⁰ World Health Organization, “Domestic Water quantity, service level and health” (second edition), 2020. Consultado en <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015241>

²¹ Ibid.

²² Ibid.

de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que adoptó como uno de sus objetivos “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos” (Objetivo 6).²³ Y como primera meta se estableció “De aquí a 2030 lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos” (Meta 6.1.).

3.11. Según la OMS, las conclusiones que se desprenden de la evidencia disponible en relación con el acceso al agua y las cantidades, apuntan a que son necesarias inversiones en suministro de agua para:²⁴

- Llevar puntos de acceso de agua a los hogares para reducir la carga que supone la tarea de recolección de agua;
- Monitorear y evaluar el progreso para alcanzar las metas nacionales e internacionales de suministro de agua;
- Priorizar intervenciones en contextos específicos, como emergencias, y;
- Mejorar la preparación y respuesta para brotes de enfermedades diarreicas y respiratorias.

²³ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Resolución 70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

²⁴ World Health Organization, “Domestic Water quantity, service level and health” (second edition), 2020. Consultado en <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015241>

4. Lo constatado en la inspección judicial respecto del componente “agua” de la sentencia T-302 de 2017

- 4.1. En esta sección se presenta una relación de lo evidenciado en las visitas a comunidades Wayúu de los municipios de Riohacha, Uribia y Manaure, en el marco de la inspección judicial de llevada a cabo el 24 de septiembre de 2021.
- 4.2. Las observaciones que se presentan en esta sección, se hacen exclusivamente con fundamento en lo evidenciado durante la visita a las comunidades a las que se refiere el Auto 443 de 2021.
- 4.3. Lo constatado en la inspección judicial se presenta en dos grandes grupos:
 - En primer lugar, lo constatado en relación con la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua (Objetivo constitucional mínimo No. 1 de la Sentencia T-302 de 2017);
 - En segundo lugar, lo constatado en relación con problemas institucionales que afectan la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua (Objetivos constitucionales mínimos Nos. 1, 5, 7 y 8 de la Sentencia T-302 de 2017).

Lo constatado en relación con la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua

Ausencia total de suministro de agua potable en la comunidad “23 de abril”

- 4.4. Durante la inspección en la Comunidad “23 de abril” pudo evidenciarse una ausencia absoluta de agua potable para el consumo humano. Miembros de la comunidad presentes en la inspección manifestaron que, para la fecha de la inspección, no habían recibido agua potable en cerca de un mes.
- 4.5. Según miembros de la comunidad presentes en la inspección, a la comunidad no había llegado agua potable durante ese período como consecuencia de que el abastecimiento debe hacerse mediante camiones cisterna, que, como consecuencia de la temporada de lluvias, no habían

podido cruzar un arroyo cercano en el que no existe un paso seguro para el vehículo.

- 4.6. Durante la inspección pudo constatarse que en la comunidad “23 de abril”, durante el mes anterior a la visita, no se había adoptado ningún plan de emergencia para suministrar agua potable a sus habitantes, ni siquiera en cantidades mínimas para hidratación, o para mitigar los efectos perjudiciales en la salud de la falta de agua potable.

Las cantidades de agua disponibles en la comunidad “Media Luna” son insuficientes

- 4.7. Durante la inspección se evidenció que los habitantes de la comunidad “Media Luna”, incluyendo a los menores que allí viven o estudian, no reciben cantidades suficientes de agua.
- 4.8. El suministro mediante camiones cisterna es la única fuente de abastecimiento de agua potable con la que actualmente cuenta la comunidad “Media Luna”.
- 4.9. Representantes de la comunidad expresaron durante la inspección que las cantidades de agua potable que reciben mediante los camiones cisterna no son suficientes para sus necesidades personales y domésticas, ni para las de los menores que viven allí, ni para los menores que estudian en la institución educativa ubicada en la comunidad.
- 4.10. Sobre las cantidades de agua potable que suministra el Municipio de Uribia a la comunidad “Media Luna”, la Secretaría de Obras del Municipio de Uribia manifestó durante la inspección que:
 - El municipio hace tres (3) entregas de agua potable por mes a la comunidad mediante un camión cisterna;
 - Cada entrega de agua potable mediante camión cisterna consta de 10.000 litros de agua;
 - Esa información se basa en los registros de los meses de agosto y septiembre de 2021.
- 4.11. Durante la inspección, una representante de la comunidad expresó que de esas cantidades debe abastecerse toda la comunidad para sus necesidades de hidratación, preparación de alimentos, y aseo.
- 4.12. Dentro del número de personas de la comunidad se encuentran incluidos 464 menores que asisten a la escuela ubicada en la comunidad. De esos menores, cerca de 100 asisten como internos en la escuela, es decir, viven allí, y tienen por lo tanto necesidades de aseo y preparación de

alimentos tres veces al día durante los períodos lectivos, hasta que lleguen las vacaciones.

- 4.13. Sin un censo preciso de la población que vive y estudia en la comunidad “Media Luna” no es posible hacer un cálculo preciso de las cantidades de agua por persona. Sin embargo, un cálculo rudimentario solo con base en los 464 menores que asisten a la escuela, de los cuales aproximadamente 100 son internos (y sin incluir a los demás habitantes de la comunidad), arroja una cantidad promedio de agua disponible de 2.1 litros por menor por día.²⁵
- 4.14. Las cantidades de agua potable de las que disponen los habitantes de la comunidad “Media Luna” y los menores que allí viven y estudian, son evidentemente insuficientes. Bajo los niveles de acceso de referencia de la OMS, se trata de un “acceso inadecuado” que no es suficiente ni siquiera para satisfacer las necesidades mínimas de hidratación de una persona. La cantidad mínima recomendada para hidratación (sin incluir ninguna otra necesidad), es de 5.3 litros por persona al día.²⁶

Presión sobre el agua potable para consumo humano por destinación para otros usos

- 4.15. Representantes de las comunidades Guarralakatshi y Lancatamana manifestaron que, durante las temporadas secas, no hay agua disponible para usos diferentes al uso personal y doméstico. Esto lleva a que deba utilizarse el agua potable para satisfacer necesidades de usos diferentes al personal y doméstico.
- 4.16. En la comunidad Guarralakatshi pudo constatarse la existencia de un Jagüey, que se encontraba completamente seco.
- 4.17. En la comunidad Lancatamana, que cuenta con una pila pública de agua, un representante de la comunidad expresó que, en los meses de lluvia, gracias al Jagüey ubicado en la comunidad, pueden disponer durante cerca de dos meses, de agua para usos diferentes al consumo personal y doméstico, y utilizar el agua de la pila ubicada en la comunidad exclusivamente para consumo humano.

²⁵ Esta cifra resulta de dividir 30.000 litros de agua disponibles por mes entre 464 menores, de lo que resulta una cantidad por mes por menor de 64.6 litros. Al dividir esa cantidad entre 30 días se obtiene la cantidad de 2.1. litros por menor por día.

²⁶ Esta es la cantidad de agua que según la OMS debe ser accesible para mantener hidratada a una mujer lactante con una actividad moderada a temperaturas moderadas, que es el grupo de población con mayores necesidades fisiológicas. World Health Organization, “Domestic Water quantity, service level and health” (second edition), 2020. Consultado en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015241>

En las comunidades “23 de abril”, “Media Luna” y “Guarralakatshi” se constató que los menores deben consumir agua que no es de calidad aceptable para uso personal y doméstico

- 4.18. El acceso insuficiente al agua con frecuencia lleva al consumo de agua contaminada, lo que puede llevar a enfermedades transmitidas por el agua.²⁷
- 4.19. Ante las cantidades insuficientes de agua disponibles en las comunidades “23 de abril”, “Media Luna” y “Guarralakatshi”, los menores se ven forzados a consumir agua que no tiene las propiedades para considerarse aceptable bajo los estándares de la Observación General No. 15. Según la Observación, el agua para uso doméstico o personal debe ser salubre y no debe contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan amenazar la salud de las personas. Así mismo, el agua debe tener un color, un olor y un sabor aceptables para los diferentes usos personales y domésticos.

Comunidad “23 de abril”

- 4.20. En la comunidad “23 de abril” pudo constatarse que, ante la ausencia total de disponibilidad de agua potable, sus habitantes utilizan agua no potable para satisfacer sus necesidades mínimas. Durante la inspección, miembros de la comunidad mostraron, en un recipiente de color blanco, una muestra del agua que utilizan habitualmente para satisfacer sus necesidades de hidratación, alimentación e higiene. El agua que contenía el recipiente era de color café, textura espesa, y tenía mal olor.²⁸ Según explicaron miembros de la comunidad durante la inspección, este líquido lo toman del arroyo cercano al asentamiento, al que según manifestaron se arrojan desechos y animales muertos.
- 4.21. Durante la inspección en la Comunidad “23 de abril”, la madre de una menor explicó a la Corte que, en los días anteriores a la visita, la niña había tenido dolores estomacales y diarrea.

Comunidad “Media Luna”

²⁷ World Health Organization, “Domestic Water quantity, service level and health” (second edition), 2020. Consultado en <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015241>

²⁸De acuerdo con la OMS “Debe darse una prioridad máxima al suministro de agua de consumo que, además de ser inocua, tenga un aspecto, sabor y olor aceptables. El agua cuyas características organolépticas sean inaceptables minará la confianza de los consumidores, generará quejas y, lo que es más importante, puede conducir al consumo de agua de fuentes menos seguras” OMS, “Guías para la calidad del agua potable”, 2006.

https://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3_es_full_lowres.pdf

- 4.22. En la comunidad “Media Luna” pudo constatarse que la cantidad insuficiente de agua obliga a que, en ocasiones, sus habitantes deban acudir a fuentes de agua inseguras.
- 4.23. Una representante de esta comunidad expresó, durante la inspección, que cuando se agota el agua que se suministra mediante camiones cisterna, los menores deben recurrir a un pozo artesanal de la comunidad.
- 4.24. La representante explicó que el fin de semana anterior a la inspección, debieron enviar a los niños al pozo a sacar agua de allí, lo cual, dijo, “es un peligro, una responsabilidad para mi como autoridad”. Así mismo, durante la inspección, la psicóloga de la institución educativa de la comunidad “Media Luna”, expresó que con frecuencia se presentan enfermedades estomacales en los menores.

Ausencia de sistemas de contingencia efectivos para la provisión de agua potable en casos de emergencia

- 4.25. Durante la inspección se constató, en varias de las comunidades visitadas, que no hay planes de contingencia efectivos para atender situaciones de emergencia para suministrar cantidades mínimas vitales de agua potable. Este es uno de los hechos más graves constatados durante la inspección.
- 4.26. La ausencia de estos sistemas de contingencia pudo identificarse en particular en los siguientes casos:
- En la comunidad “Media Luna”, una representante de la comunidad explicó que cuando se acaba el agua del camión cisterna es necesario estar “llamando a la directora” [de la AAA], y señaló que a la directora “también le cuesta porque a ella tampoco le suministran [agua]”.
 - En la comunidad “23 de abril”, que para el día de la inspección completaba más de un mes sin que se le suministrara agua potable, como consecuencia de la imposibilidad de los camiones cisterna para atravesar un arroyo cercano. En esta comunidad pudo constatarse que el agua que utilizan sus habitantes para la satisfacción de todas sus necesidades (hidratación, alimentación, aseo) es agua no potable. A pesar de lo anterior, se evidenció que no hay ningún plan de contingencia para el suministro de agua potable para situaciones de emergencia. Como consecuencia de esto, las personas, incluyendo los menores que habitan en la comunidad, no han recibido agua potable en más de un mes.

En la comunidad “Guarralakatshi” se evidenciaron barreras de acceso al agua potable, aún cuando hay una fuente cercana

- 4.27. En la comunidad “Guarralakatshi”, Manaure, existe un pozo de agua artesanal que es, según explicaron personas de la comunidad presentes en la inspección, la única fuente directa de agua de la comunidad.
- 4.28. El agua que se obtiene de ese pozo tenía un sabor salobre, aunque era incolora, inodora y sin elementos en suspensión visibles. Aunque en la inspección no se hizo ninguna prueba de potabilidad diferente a la de la percepción con los sentidos de las características del agua, la prueba con los sentidos deja dudas sobre la calidad del agua.
- 4.29. Durante la visita a la comunidad Guarralakatshi, algunos miembros de la comunidad expresaron que, a pesar de que la pila pública “Porky” es la fuente de agua potable más cercana a la comunidad Guarralakatshi, no la visitan para obtener agua, sino que acuden a otra más alejada.
- 4.30. Aunque no se explicaron las razones por las que los miembros de la comunidad Guarralakatshi no acuden a la pila pública “Porky”, el hecho de que acudan a una fuente más alejada es un indicio de que existe un obstáculo para el acceso a la fuente de agua potable más cercana a la comunidad Guarralakatshi.

En algunos casos el suministro depende de un frágil sistema de transporte de agua

- 4.31. Muchas de las soluciones de agua potable para las comunidades visitadas dependen críticamente de la actividad de transporte del agua mediante camiones cisterna.²⁹
- 4.32. Durante la inspección pudo constatarse que, aunque en algunos casos puede haber agua potable disponible en fuentes relativamente cercanas, no hay capacidad suficiente de transporte de agua hacia las comunidades, o que el sistema de transporte es muy frágil y no tiene redundancias que permitan suministrar las cantidades mínimas de agua cuando se presentan contingencias.
- 4.33. Por ejemplo, el abastecimiento de agua potable en las comunidades “23 de abril” y “Media Luna” depende exclusivamente del suministro periódico por medio de camiones cisterna.
- 4.34. Sobre este aspecto, durante la inspección en la comunidad “Media Luna” la Secretaria de Obras del Municipio de Uribia explicó que, para aumentar

²⁹ La actividad de transporte es una actividad complementaria del servicio público de acueducto (Num. 22, art. 14, Ley 142).

la disponibilidad de agua, *“si bien pueden tener la disponibilidad en las plantas, creo que uno de los problemas donde radica es en la contratación de vehículos para poder llegar a cada uno de los puntos”*.

- 4.35. Así mismo, en otros puntos de la inspección, algunas personas que intervinieron en ella, expresaron preocupaciones respecto de la fragilidad del suministro mediante camiones cisterna. En esta visita a la comunidad “Lancatamana”, por ejemplo, un representante de la comunidad expresó que cuando los camiones cisterna fallan no reciben agua.
- 4.36. Así mismo, en la inspección se constató que, en la comunidad “23 de abril”, no se había recibido agua potable en más de un mes como consecuencia de la imposibilidad de los camiones cisterna para cruzar, durante la temporada de lluvias, un arroyo cercano en el que no existe un paso seguro para el vehículo.

Las pilas públicas “Porky” y “Arroyo Limón”

- 4.37. Durante la inspección se visitaron las pilas públicas “Porky” y “Arroyo Limón”.
- 4.38. En la inspección pudo constatarse que estas pilas están actualmente suministrando agua potable en forma gratuita.
- 4.39. Según información suministrada por funcionarios del MVCT durante la inspección, los recipientes en los cuales se suministra el agua tienen una capacidad de 20 litros. Los recipientes son suministrados a las familias beneficiarias por el Programa Guajira Azul.
- 4.40. Durante la inspección en la pila pública “Porky”, una representante de la comunidad explicó que están en proceso de organizar una asociación para organizarse como vehículo de prestación del servicio de acueducto alrededor de la pila, y, de esa manera, poder acceder a los subsidios disponibles para financiar los costos de prestación del servicio. Así mismo, en la comunidad “Media Luna”, una funcionaria del MVCT explicó que con el programa de pilas públicas se ha buscado establecer una organización comunitaria que pueda administrar el modelo y asegurar la sostenibilidad a través de recursos de SGP y SGP de resguardo indígena.
- 4.41. Según lo constatado en la diligencia, las pilas públicas tienen un impacto positivo en las condiciones de acceso al agua potable por las comunidades ubicadas en la esfera de influencia de las pilas.

Lo constatado en relación con problemas institucionales que afectan la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua

- 4.42. Durante la inspección pudieron evidenciarse varios hechos que evidencian la existencia de graves problemas institucionales que son, sin duda, el principal obstáculo para asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua para los menores en las comunidades Wayúu de los 4 municipios a los que se refiere la sentencia.

Existe una falla sistémica de coordinación entre los diferentes actores involucrados

- 4.43. En la inspección se constataron graves problemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno territorial, entre ellos y las entidades del gobierno nacional, entre las entidades del gobierno nacional, y entre todos ellos y las diferentes comunidades Wayúu y sus representantes. Eventualmente, estos problemas pueden extenderse a la interacción de todos los anteriores agentes con particulares, organismos de cooperación, y organizaciones no gubernamentales.
- 4.44. Estos problemas de coordinación, según se explica adelante en este informe, imponen altísimos costos a todos los involucrados e impiden que puedan encontrar formas efectivas y eficientes cooperar entre sí. Un reto fundamental para superar estos problemas a largo plazo es comprender cuáles son exactamente las causas últimas de esa falla sistémica de coordinación. Según se explica más adelante, los problemas de coordinación son, en realidad, no una causa sino un síntoma de otros obstáculos institucionales.

Problemas de coordinación constatados en la comunidad Media Luna

- 4.45. En la inspección a la comunidad “Media Luna” se evidenciaron serios problemas de coordinación. En esta comunidad se constató la existencia de infraestructura correspondiente a un pozo profundo de agua, un sistema fotovoltaico, un sistema de tratamiento de agua y un sistema de almacenamiento. Esta infraestructura corresponde a las “Soluciones Integrales con Plan de Suministro y Tratamiento de Agua” desarrolladas por el Departamento de la Prosperidad Social.
- 4.46. Durante la inspección pudo constatarse que la infraestructura actualmente no está prestando el servicio para el que fue desarrollada. Una representante de la comunidad explicó que el pozo dejó de funcionar en febrero de 2018, y que es actualmente “*un elefante blanco, [y] toda la infraestructura está deteriorada*”. Durante la diligencia pudo constatarse el estado de deterioro de la infraestructura.
- 4.47. Según lo manifestado durante la diligencia por una representante de la comunidad, de ese pozo se beneficiaban originalmente 15 comunidades,

incluyendo los 464 niños que estudian en el colegio ubicado en la comunidad.

4.48. Durante la inspección, una representante del MVCT explicó que en el proyecto con el cual se estructuró el pozo de la comunidad “Media Luna” no se contempló el componente de aseguramiento, y que, por razón de las competencias legales del ministerio, no es legalmente posible garantizar su mantenimiento. Por esa razón, explicó, el municipio debería apoyar la solución.

4.49. Sobre el papel del municipio para garantizar la sostenibilidad del mantenimiento y operación de las instalaciones, la Secretaria de Obras del municipio de Uribia señaló que:

“(...) lo que no teníamos era claridad de que la sostenibilidad estuviese a cargo del municipio de Uribia, creo que aquí ha habido una falla en ese proceso de articulación entre la institucionalidad...”.

4.50. Así mismo, la secretaria expresó que, en su opinión, existe una falla en el esquema de sostenibilidad del proyecto, que, según explicó, debió haberse acordado en el momento en que se planificó el proyecto. Luego la secretaria explicó que para el Municipio

“(...) es difícil garantizar esa sostenibilidad con recursos propios, porque estamos hablando de una operación y mantenimiento y los recursos propios del municipio son escasos.”

4.51. Sobre ese mismo punto, el Secretario de Planeación del Municipio de Uribia intervino y señaló que:

- el municipio de Uribia no tiene la infraestructura del pozo y sus instalaciones asociadas en su inventario de soluciones de agua, y que por eso no pueden atender su operación;
- en el proceso de empalme de gobierno municipal no se relacionó el pozo “*en ninguna de las actas*”.
- en la diligencia “*nos estamos enterando apenas*” de la existencia del pozo.

4.52. La falta de articulación en situaciones como la evidenciada en la comunidad “Media Luna” tienen como consecuencia un enorme desperdicio de recursos que, de existir una articulación efectiva, podrían utilizarse para soluciones sostenibles en el largo plazo.

La perspectiva temporal de los problemas de coordinación

4.53. Durante la inspección se hizo evidente también que los problemas de coordinación no solo se manifiestan entre las diferentes involucradas

(p.ej. Falta de coordinación entre el DPS y el Municipio de Uribia), sino que se manifiesta también al interior de las propias entidades, a través del tiempo.

- 4.54. El cambio de una administración a otra, o el cambio de funcionarios de tiempo en tiempo, implica, muchas veces, empezar de cero desde el punto de vista de la comprensión y formulación del problema, la obtención y recolección de datos e información, la definición de los objetivos de política, el análisis y selección de las alternativas y herramientas disponibles, su implementación, evaluación y revisión.
- 4.55. Un claro ejemplo de ello es lo expresado por el Secretario de Planeación del Municipio de Uribia cuando durante la inspección explicó que la razón por la cual no han participado en el mantenimiento y operación de la solución de agua de la comunidad “Media Luna”, es que en el proceso de empalme de gobierno municipal no se relacionó el pozo “*en ninguna de las actas*” y que en la diligencia “*nos estamos enterando apenas*” de la existencia del pozo.
- 4.56. Es necesario, sin embargo, tener mucha cautela al emitir juicios sobre las causas de estos problemas de coordinación. Según se explica más adelante en este informe, la falta de coordinación observada no puede atribuirse necesariamente a la responsabilidad de uno u otro funcionario, sino que está “codificada” en las reglas institucionales bajo las cuales deben operar los actores involucrados en el problema. Este punto es esencial porque atribuir la descoordinación a las causas equivocadas puede condenar a que el problema no sea efectivamente solucionado.

Problemas de información: el altísimo costo de acceder a ella

- 4.57. Un problema evidenciado durante la inspección, y en la posterior revisión de información del expediente, estrechamente relacionado con los problemas de coordinación, es la enorme dificultad que tienen los diferentes actores involucrados para acceder a la información de calidad necesaria para la toma de decisiones de los involucrados a lo largo de todo el ciclo de la política pública.
- 4.58. Un ejemplo de estos problemas de información es el que acaba de señalarse sobre las instalaciones construidas por el DPS en la comunidad “Media Luna”: los funcionarios del municipio de Uribia que participaron en la diligencia manifestaron expresamente no tener información sobre la existencia de ese pozo. Otro ejemplo es lo constatado en la comunidad “23 de abril”, en la que durante un mes no se había suministrado agua potable y, a pesar de ello, no se había activado un plan de emergencia.
- 4.59. Los problemas de información existentes -al imponer altísimos costos a las partes para obtenerla- impiden a los involucrados adoptar soluciones

cooperativas que serían posibles de ser menores las barreras de acceso a la información.

- 4.60. Sin información confiable y fácilmente accesible para todas las partes con responsabilidades en el problema, es imposible establecer un orden racional de prioridades para evaluar los diferentes cursos de acción posibles.

Un permanente enfoque de emergencia

- 4.61. La situación sistemática de falta de coordinación y deficiente información entre los actores con responsabilidad en el problema, llevan a que muchos de los actores aborden el problema bajo un permanente enfoque de emergencia. Este enfoque impide que los recursos disponibles puedan utilizarse en forma eficiente para implementar soluciones sostenibles en el largo plazo.
- 4.62. Ejemplos de esto que fueron constatados durante la inspección incluyen, por ejemplo, la comunidad “Media Luna”, en la que una de sus representantes manifestó que, cuando se agota el agua suministrada cada diez días mediante un camión cisterna, deben “estar llamando a la directora [de la AAA]”, y que a la directora “también le cuesta porque a ella tampoco le suministran [agua]”.

Ineficacia de los recursos disponibles para hacer reclamaciones

- 4.63. Otra forma en la que se manifiestan los problemas de articulación respecto de los habitantes de las comunidades beneficiarias de la sentencia, es en la ineficacia de los recursos legales de los que disponen los afectados para reclamar la garantía del derecho al agua potable.
- 4.64. Por ejemplo, durante la inspección a la comunidad “Media Luna”, una representante de la comunidad explicó que, ante la falta de funcionamiento de las instalaciones de agua del DPS, han buscado respuesta de los entes de control y de las autoridades, pero no han recibido respuesta efectiva a sus solicitudes.
- 4.65. Es necesario llamar la atención en este punto sobre los enormes costos que la falta de articulación impone a los miembros de estas comunidades, para presentar reclamaciones ante las autoridades. Estas reclamaciones tienen un costo relativo muy elevado para los miembros de estas comunidades (desplazamientos, tiempo, costos de oportunidad, etc.) y, dada la gravedad del problema de acceso al agua potable en varias de las comunidades visitadas se trata de costos recurrentes.

5. Recomendaciones y respuestas a lo constatado en la inspección

- 5.1. De acuerdo a los hechos constatados en la inspección, y que fueron descritos arriba, en esta sección se presentan algunas recomendaciones y posibles respuestas para responder a los problemas evidenciados.

Recomendaciones respecto a la ausencia total de suministro de agua potable en la Comunidad “23 de abril”

Suministro de elementos necesarios para el tratamiento de emergencia del agua y capacitación para situaciones de emergencia

- 5.2. Respecto a la ausencia total de suministro de agua potable en la Comunidad “23 de abril” deberían adoptarse, en el menor tiempo posible, medidas para asegurar la capacitación a un grupo de miembros de la comunidad, en métodos de tratamiento de emergencia para el agua, que se ajusten a la calidad del agua disponible en el arroyo y el jagüey ubicados en la comunidad.³⁰
- 5.3. Así mismo, para la Comunidad “23 de abril” deberían adoptarse, en el menor tiempo posible, medidas para asegurar que la comunidad disponga, en forma gratuita, de los elementos mínimos necesarios para realizar tratamiento de agua de emergencia en forma permanente (recipientes, filtros, sustancias químicas, pastillas purificadoras, etc.). Para estas medidas debería elaborarse, en el menor tiempo posible, un plan para la Comunidad “23 de abril”, en forma que se ajuste a las circunstancias particulares de la comunidad (p.ej. calidad de las fuentes de agua cercanas).³¹

Adopción de un plan para suministrar agua en situaciones de emergencia

- 5.4. Uno de los hechos más graves constatados durante la inspección, es la inexistencia de planes efectivos de suministro de cantidades mínimas

³⁰ Estas medidas de capacitación y suministro de elementos pueden basarse, por ejemplo, en las guías del Ministerio de Salud sobre “Agua para consumo humano”. Ver: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/ambiental/Paginas/agua-para-consumo-humano.aspx>

³¹ ACNUR, por ejemplo, ha adelantado programas de suministro de elementos esenciales para el tratamiento de agua en situaciones humanitarias complejas. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Hoja informativa: Venezuela”, octubre de 2019, <https://www.acnur.org/5e0629f84.pdf>

vitales de agua en situaciones de emergencia, como la evidenciada en la comunidad “23 de abril”. Respecto a la ausencia total de suministro de agua potable en la Comunidad “23 de abril” se recomienda que, en el menor tiempo posible, el municipio diseñe, elabore y presente un plan de contingencia sostenible, que cuente con herramientas y recursos para garantizar la el suministro de cantidades mínimas de agua en caso de contingencias que afecten el suministro.³² Toda la información sobre este plan de contingencia debería ser pública en forma que se permita el monitoreo del mismo.

- 5.5. En el marco de este plan el municipio debería tomar medidas para asegurar el acceso inmediato a los habitantes de la comunidad a las cantidades mínimas de agua potable para satisfacer sus necesidades personales y domésticas.
- 5.6. En caso de que el Municipio manifestara no tener recursos suficientes para atender estas soluciones, se sugiere ordenar una revisión independiente del presupuesto para asegurar que a nivel de planes, programas y proyectos, se esté respetando la prioridad del gasto público social.

Recomendaciones respecto del suministro insuficiente de agua en la comunidad “Media Luna”

- 5.7. Respecto de lo constatado en la comunidad “Media Luna”, en la que los menores que allí viven o estudian, no reciben cantidades suficientes de agua, se recomienda adoptar, en el menor tiempo posible, exactamente las mismas medidas recomendadas para la comunidad “23 de abril”, es decir:
 - Suministro de elementos necesarios para el tratamiento de emergencia del agua y capacitación para situaciones de emergencia, y;
 - Adopción de un plan para suministrar agua en situaciones de emergencia.
- 5.8. En caso de que el Municipio manifestara no tener recursos suficientes para atender estas soluciones, se rsugiere ordenar una revisión independiente del presupuesto para asegurar que, a nivel de planes,

³² Banco Interamericano de Desarrollo, “Provisión de agua potable a las poblaciones sin acceso a redes durante la emergencia por COVID-19: Experiencias en Latinoamérica y el Caribe”, enero de 2021, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Provision-de-agua-potable-a-las-poblaciones-sin-acceso-a-redes-durante-la-emergencia-por-COVID-19-Experiencias-en-Latinoamerica-y-el-Caribe.pdf>

programas y proyectos, se está respetando la prioridad del gasto público social.

- 5.9. Respecto de la comunidad “Media Luna”, se recomienda que se ordene la adopción de un plan específico para garantizar la puesta en funcionamiento de las instalaciones del pozo de agua y la planta de tratamiento ubicadas en la comunidad, asegurando el componente de sostenibilidad y mantenimiento en el largo plazo. En la elaboración de este plan deberían participar, por lo menos, el DPS, el Municipio de Uribia y el MVCT. Dentro del componente de sostenibilidad debería tenerse en cuenta la participación de los usuarios (incluyendo por ejemplo la creación de asociaciones de usuarios como mecanismo de gestión, y para asegurar el acceso a sostenible y estable a recursos del SGP de resguardos indígenas).

Plan de monitoreo de las medidas específicas para las comunidades “23 de abril” y “Media Luna”

- 5.10. Se recomienda la puesta en funcionamiento un plan de monitoreo, seguimiento y evaluación a las medidas preventivas específicas recomendadas para las comunidades “Media Luna” y “23 de abril”. El plan de seguimiento podría estar a cargo de la Procuraduría General de la Nación, o la Defensoría del Pueblo, por ejemplo. Es necesario, sin embargo, que la responsabilidad respecto de la realización y ejecución de este plan esté claramente definida.

Recomendaciones respecto de las barreras de acceso al agua potable evidenciadas en la comunidad “Guarralakatshi”

- 5.11. Según se explicó antes en este informe, en la comunidad “Guarralakatshi” se evidenciaron barreras de acceso al agua potable, aún cuando hay una fuente cercana.
- 5.12. En la comunidad “Guarralakatshi”, Manaure, existe un pozo de agua artesanal que suministra agua salobre, y que es, según explicaron personas de la comunidad presentes en la inspección, la única fuente directa de agua de la comunidad. Durante la visita a Guarralakatshi, algunos miembros de la comunidad expresaron que, a pesar de que la pila pública “Porky” es la fuente de agua potable más cercana a la comunidad Guarralakatshi, no la visitan para obtener agua, sino que acuden a otra más alejada. Aunque no se explicaron las razones por las que los miembros de la comunidad Guarralakatshi no acudan a la pila pública “Porky”, el hecho de que acudan a una fuente más alejada indica que existe un obstáculo para el acceso a la fuente de agua potable más cercana a la comunidad Guarralakatshi.

- 5.13. De acuerdo con la evidencia disponible de la OMS, la mayor distancia y tiempo de la fuente de agua a la que recurren los miembros de la comunidad “Guarralakatshi”, debería estar reduciendo las cantidades de agua utilizada por los hogares de esa comunidad y, con muy alta probabilidad, reduciendo las cantidades disponibles para usos de higiene y salud.³³
- 5.14. Se recomienda que en el menor tiempo posible se adopten medidas para que, con la participación de representantes de las comunidades involucradas y de la defensoría del pueblo, se establezcan las razones precisas por las cuales los miembros de la comunidad “Guarralakatshi” no acceden a la pila pública “Porky” como fuente de suministro de agua. Con base en lo anterior, debería hacerse lo necesario para permitir que la comunidad “Guarralakatshi” tenga acceso al agua potable de la pila pública “Porky”, sin discriminación, y en una forma que sea culturalmente adecuada.

³³ World Health Organization, “Domestic Water quantity, service level and health” (second edition), 2020. Consultado en <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015241>

6. Recomendaciones sobre las barreras institucionales que afectan la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua

- 6.1. De acuerdo con lo constatado en la inspección, los problemas institucionales son el obstáculo más importante para efectos del logro del objetivo mínimo constitucional No. 1 de la sentencia T-302 de 2017. Muchas personas a lo largo del proceso han advertido, en particular, la existencia de problemas de coordinación, según consta en el expediente.
- 6.2. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ríohacha, en el informe rendido a la Corte Constitucional el 11 de marzo de 2019, resaltó que, según la Procuraduría, el principal obstáculo para el cumplimiento del fallo es “la falta de articulación y coordinación entre las diferentes autoridades a nivel local y nacional para la implementación de las medidas”.
- 6.3. Durante la inspección fueron especialmente evidentes serios problemas institucionales de coordinación e información.
- 6.4. Desde el punto de vista del cumplimiento de la sentencia, la solución de los problemas institucionales es fundamental, porque para alcanzar de manera sostenible el objetivo constitucional No. 1 respecto de los menores de edad, es necesario abordar el problema en forma más amplia, teniendo en cuenta al resto de la población.
- 6.5. Unicef ha expresado que solo es posible asegurar el acceso al agua para todos los niños cuando las comunidades y los hogares tengan acceso al agua en forma segura, confiable, accesible, y que sea resistente a amenazas como la escasez de agua y eventos climáticos extremos.³⁴ Según Unicef, para lograr esto es necesario cambiar la aproximación de “suministro” a uso, infraestructura, gobernanza y gestión.
- 6.6. Abordar el problema teniendo en cuenta a toda la población es necesario, también, porque la evidencia disponible indica que los menores de 5 años y los mayores de 50 son las personas más afectadas desde el punto de vista de salud por factores ambientales como la falta de acceso a agua potable y saneamiento.³⁵ Es decir, siempre que falte el agua, esos grupos serán los más afectados.

³⁴ Unicef, “Water Security for All”, 2021- Consultado en <https://www.unicef.org/media/95241/file/water-security-for-all.pdf>

³⁵ World Health Organization, “Domestic Water quantity, service level and health” (second edition), 2020. Consultado en <https://www.who.int/publications/i/item/9789240015241>

- 6.7. Una perspectiva fundamental que surge de la evidencia disponible sobre las dificultades para garantizar el suministro de agua potable en contextos sociales, económicos y climáticos frágiles, es que estas dificultades surgen, en buena parte, de problemas institucionales o de “gobernanza”.³⁶ Esa evidencia es consistente con lo observado durante la inspección.
- 6.8. Por lo tanto, un reto fundamental para superar estos problemas a largo plazo es comprender cuáles son las causas últimas de esa falla sistémica de coordinación. Aunque una tarea de esa magnitud escapa al alcance de este informe, se presenta una aproximación básica al problema y unos principios básicos para abordarlo.
- 6.9. Es necesario resaltar que, desde el punto de vista institucional, la dificultad no radica tanto en qué es lo que se busca lograr (p.ej. mayor coordinación), sino en cómo lograrlo, y, en particular, como ajustar los mecanismos instituciones a los incentivos que condicionan el comportamiento de los diferentes actores involucrados. Si se establece la coordinación como un objetivo, pero no se identifican las causas de fondo que la explican, es altísimamente probable que el problema no pueda resolverse.
- 6.10. Esta sección presenta, con base en lo evidenciado en la inspección, (a) unas observaciones sobre los problemas institucionales que afectan la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua y (b) algunas recomendaciones sobre estos problemas.

Los problemas de coordinación evidenciados durante la inspección: el caso de “Media Luna”

- 6.11. Según se explicó antes, en la comunidad “Media Luna” se hizo evidente el grave problema de desarticulación y coordinación que es transversal al problema del acceso al agua en las comunidades de los municipios a los que se refiere la sentencia.
- 6.12. El caso de “Media Luna” es muy ilustrativo: una entidad del Estado lleva a cabo un programa para la dotación de instalaciones de acceso seguro a agua potable, pero no se incluye el componente de operación y mantenimiento; la comunidad no es capacitada o dotada con los recursos para poder realizar en forma autónoma estas tareas. Y los actuales funcionarios municipales, con competencias legales para garantizar la prestación del servicio en su territorio, no tienen siquiera conocimiento del problema.

³⁶ Unicef, “Water Security for All”, 2021- Consultado en <https://www.unicef.org/media/95241/file/water-security-for-all.pdf>

- 6.13. Lo evidenciado durante la inspección apunta a que el esquema institucional actual incentiva principalmente esfuerzos y soluciones de corto plazo, ineficientes e insostenibles en el tiempo. Bajo las condiciones e incentivos institucionales actuales, es muy probable que aún con un buen plan de acción, resulte muy difícil adoptar soluciones sostenibles y de largo plazo en los municipios a los que se refiere la sentencia (y en territorios vecinos). En estas condiciones es muy difícil superar el permanente “enfoque de emergencia”.

Los problemas de coordinación e información y sus causas

- 6.14. Es muy importante comprender exactamente en qué consisten los problemas de “coordinación”, para efectos de poder atacar sus causas. En el expediente hay innumerables referencias, por parte de diferentes actores, a problemas de “coordinación” como una de las causas que explica el problema del agua en los municipios a los que se refiere la sentencia.
- 6.15. Un aspecto central a tener en cuenta, es que la falta de coordinación no es en realidad causa del problema, sino un síntoma de otros problemas que son, en últimas, los que promueven el comportamiento desarticulado y no cooperativo de los involucrados.
- 6.16. En el origen del problema de “coordinación” pueden identificarse *a priori* los siguientes elementos:
- a. Problemas de información: Lo evidenciado en la inspección y en la revisión del expediente, indica que la información necesaria para la toma de decisiones está segmentada y no está disponible en forma fácilmente accesible para todos los involucrados. Esto tiene como consecuencia que, con mucha frecuencia, los actores involucrados deben incurrir en todos los costos asociados a producir la información, aunque esta esté disponible o haya sido producida por otros actores. Esto hace que los costos de información bajo este modelo desarticulado sean muy altos (porque es mucho más costoso producir la información que reproducirla),
 - b. Una estructura de incentivos que no promueve el uso eficiente de los recursos a lo largo del tiempo: muchos de estos incentivos tienen su fuente en normas constitucionales y legales que promueven principalmente soluciones locales (p.ej. las que asignan responsabilidades de aseguramiento de la prestación del servicio de agua potable a los municipios). Lo anterior lleva, por ejemplo, a que

exista un sesgo hacia soluciones muy locales y aisladas, lo que tiene como efecto la pérdida de las economías de escala existentes.³⁷

Sin embargo, también es cierto que existen herramientas legales suficientes para superar algunos de esos obstáculos, y, en particular, para aprovechar las economías de escala donde sean posibles. De hecho, la Ley 142 de 1994 establece expresamente como una de las finalidades de intervención estatal en los servicios públicos la “obtención de economías de escala comprobables” (num. 7, art. 2)

- c. Sujeción del acceso al agua potable a los ‘ciclos administrativos’. Un problema común con la prestación directa de los servicios públicos por las entidades territoriales, es que, aunque el servicio debe estar disponible en forma continua (que es uno de los atributos fundamentales del derecho al agua), al ser prestado en forma directa se somete la prestación del servicio a contingencias derivadas de los ciclos administrativos (p.ej. cambios de una administración a otra, o cambio de funcionarios). Los incentivos de los prestadores directos (p.ej. una oficina dependiente de la alcaldía) son por definición de corto plazo y no inducen a comportamientos eficientes en el tiempo. Este tipo de problemas se evidenciaron en la comunidad “Media Luna”.

Las instancias de coordinación existentes deben enfocarse en mecanismos para superar los problemas de información e incentivos

- 6.17. Aunque existen actualmente varias instancias y comités de coordinación alrededor del problema del agua en los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, y estos pueden contribuir a que haya mayor flujo de información, y por lo tanto mayor coordinación, estas instancias, por sí mismas, no abordan los problemas de incentivos de fondo que están en la base de los problemas institucionales del agua. La sola existencia de mesas, comités o comisiones, no asegura, por sí misma, que se logren niveles de coordinación suficientes.

³⁷ “Una solución resulta ser más eficiente y sostenible mientras mayor sea el número de beneficiarios y menores los recursos invertidos, sus costos de operación y mantenimiento, por lo que los prestadores de servicio deben realizar un riguroso estudio de alternativas como parte de su plan para dotar de agua en condiciones de emergencia.” Banco Interamericano de Desarrollo, “Provisión de agua potable a las poblaciones sin acceso a redes durante la emergencia por COVID-19: Experiencias en Latinoamérica y el Caribe”, enero de 2021, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Provision-de-agua-potable-a-las-poblaciones-sin-acceso-a-redes-durante-la-emergencia-por-COVID-19-Experiencias-en-Latinoamerica-y-el-Caribe.pdf>

- 6.18. Es indispensable que las acciones se enfoquen en los problemas de fondo que son causa de la falta de coordinación, es decir, en los problemas de información y de incentivos, según se explica a continuación.³⁸

La creación, organización, y gestión de un sistema de información sobre el agua potable

- 6.19. Con el propósito de contribuir a superar los problemas de información existentes, se recomienda que el “Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas”, dentro del plan de acción que debe elaborar, evalúe la posibilidad de crear un vehículo de propósito especial que tenga, como objeto principal la creación, organización y gestión de un sistema de información sobre agua potable en el Departamento (o en una parte de él).
- 6.20. El propósito último de este vehículo sería el de reducir en el largo plazo los costos, para todas las partes interesadas, de acceder a información de calidad, oportuna y actualizada para la toma de decisiones relacionadas con la provisión de agua potable.
- 6.21. La razón central por la cual se sugiere un vehículo con propósito especial, es que de esta forma se incentiva la acumulación, centralización y gestión profesional de la información sobre agua potable en el largo plazo.
- 6.22. Aunque esta organización sin duda supondría costos para los actores involucrados, es indispensable que estos costos se sopesen con los costos que impone el modelo actual a los habitantes de las comunidades Wayúu (el costo de la falta de acceso a información equivale, en muchos casos a no tener acceso a las cantidades mínimas de agua potable). En otras palabras, actualmente los costos de la falta de un sistema de información son muy altos, pero no son tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones porque son costos “ocultos”, que están distribuidos entre los habitantes de las comunidades Wayúu.
- 6.23. La organización que se sugiere evaluar, podría adoptar varias formas, como, por ejemplo, una sociedad entre entidades públicas, una empresa de servicios públicos o un vehículo especial en virtud de un contrato.

³⁸ Por ejemplo, la Sentencia T-302 de 2017 ordenó la creación de un “Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas” para la superación del estado de cosas inconstitucional constatado. Y el artículo 6 del Decreto 100 de 2020, por ejemplo, crea la Comisión Intersectorial del Departamento de la Guajira (CIDG), que tiene por objeto “coordinar y orientar las acciones de las diferentes entidades del Gobierno nacional tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional en el departamento de la Guajira en el corto, mediano y largo plazo, facilitar la labor de tales entidades en el cumplimiento de pronunciamientos judiciales que ordenan medidas integrales y estructurales (...)”.

- 6.24. Aunque es posible que la recientemente creada empresa de servicios públicos departamental de La Guajira pueda cumplir parte esta función, es necesario evaluar con detenimiento si la estructura de la empresa (p.ej. municipios accionistas), su gobierno corporativo, y su objeto, le permitirían cumplir con el propósito que se plantea en este informe.
- 6.25. En el capital deberían participar, por lo menos, las entidades públicas con responsabilidad y competencias legales sobre el problema, pero podría considerarse la posibilidad de incluir a otros actores, bien sea en su capital, o mediante reglas de gobierno corporativo. La comunidad Wayúu debería estar representada en esta organización.
- 6.26. De acuerdo con el análisis que contiene este informe, de no solucionarse el problema de información (y el consecuente problema de costos de transacción), no solo se continuará produciendo el desperdicio de recursos de diferente clase (financieros, humanos, administrativos, comunitarios, etc.), sino que no será posible hacer un ejercicio racional de priorización que tenga en cuenta todas las necesidades del territorio y la forma como ellas impactan en los problemas de provisión de agua potable (p.ej. soluciones viales, situaciones de emergencia hídrica, localización de los sistemas de captación, producción y tratamiento del agua, etc.).

Recomendaciones relacionadas con la necesidad de coordinación entre las entidades estatales y las comunidades locales

- 6.27. De acuerdo con lo constatado en la inspección, es indispensable que las anteriores recomendaciones estén acompañadas de formas de coordinación y participación, también con vocación de estabilidad, entre las comunidades afectadas y las entidades estatales. La intermitencia administrativa es un problema mina la confianza y por lo tanto la posibilidad de un diálogo genuino y productivo. En la inspección pudo constatarse que las comunidades deben interactuar con una multitud de agentes estatales y que estos cambian con frecuencia.
- 6.28. Para este propósito, se sugiere evaluar la posibilidad conformar mesas de trabajo de agua y saneamiento, con vocación de estabilidad, con el propósito de brindar asistencia técnica rural mediante actividades como (i) la recepción y evaluación de propuestas provenientes de representantes de la comunidad o comunidades organizadas administradoras de servicios (p.ej. proyectos de infraestructura pequeños, como por ejemplo de mantenimiento y reparaciones). Es necesario que en la conformación de estas mesas se tenga como calidad indispensable

algún nivel de estabilidad en el tiempo de sus integrantes. Esto es fundamental para poder construir relaciones genuinas de confianza.

- 6.29. Estas mesas deberían poder articularse con dentro del sistema de gestión de información sugerido antes, lo que contribuiría a mejorar la priorización y focalización de las inversiones en todo el territorio. Este tipo de soluciones responde al problema -también constatado en la inspección, de desconocimiento por parte de las administraciones municipales respecto a las condiciones de acceso al agua en sus territorios. Así mismo, podría contribuir a que los sistemas construidos por otras entidades, o por la misma comunidad, se mantengan operativos.³⁹

³⁹ Casos en los que se adoptó una modalidad similar, con beneficios para los involucrados, son los de la Unidad Ejecutora de Saneamiento Rural (UES Rural) de Cali y la Unidad de Agua Potable y Saneamiento de la secretaría de Vivienda de del Departamento de Caldas. Ver: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobernanza-y-sostenibilidad-de-los-sistemas-de-agua-potable-y-saneamiento-rurales-en-Colombia.pdf>, se consideran con un nivel de desempeño alto