

Bogotá D.C, 29 de agosto de 2023

Doctor

**German Alcides Blanco Álvarez**

Presidente Comisión Primera Constitucional  
Senado de la República

**Asunto:** Informe de Ponencia para PRIMER DEBATE AL Proyecto de Acto Legislativo No. 009 de 2023 Senado “Por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del capítulo 1 del título II de la Constitución Política de Colombia”:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate Proyecto de Acto Legislativo No. 009 de 2022 Senado “Por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del capítulo 1 del título II de la Constitución Política de Colombia”.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley
- III. Exposición de Motivos
- IV. Consideraciones del Ponente
- V. Impacto Fiscal
- VI. Causales de Impedimento
- VII. Proposición

## I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Acto Legislativo en cuestión fue radicado en la legislatura anterior por los siguientes Senadores: Angelica Lozano Correa; Humberto de la Calle; Paloma Valencia; Inti Raúl Asprilla; Fabian Diaz; Ivan Leonidas Name; Ana Carolina Espitia; Andrea Padilla Villarraga y el suscrito ponente Jonathan Pulido Hernandez y por los siguientes Representantes a la Cámara: Julia Miranda; Elkin Ospina; Jennifer Pedraza; Juan Diego Muñoz; Carolina Giraldo; Catherine Juvinao; Duvalier Sánchez; Cristian Avendaño; Daniel Carvalho; Jaime Raúl Salamanca; Santiago Osorio; Alejandro Garcia y Juan Sebastián González.

La iniciativa recibió el número 014 de 2022 y fue publicada en la Gaceta 903 de 2022 del Senado de la República, posteriormente se llevó a cabo su estudio y discusión en la Comisión Primera Constitucional y Plenaria del Senado. Sin embargo, solo se surtieron dos de los ocho debates necesarios para su aprobación.

Nuevamente, la iniciativa es presentada por los siguientes Congresistas: Angelica Lozano Correa, Ana Carolina Espitia Jerez, Jonathan Pulido Hernández, Ariel Avila Martinez, Wilmer Castellanos Hernandez, Duvalier Sanchez Arango, Juan Diego Muñoz Cabrera, Daniel Carvalho Mejía, Carolina Giraldo Botero, Jaime Raul Salamanca Torres. La iniciativa recibió en esta ocasión el número 009 y fue designado como ponente el Senador Jonathan Pulido Hernández

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

Esta iniciativa legislativa pretende establecer “el agua como derecho fundamental dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia” teniendo en cuenta que el agua es un elemento indispensable para la vida y por ello es algo a lo que todos los seres humanos deben acceder en condiciones de buena calidad y

adecuada distribución. Como resultado de ello, el Estado está en la obligación de velar por su conservación y desarrollo sostenible y garantizar a la población el acceso al agua para atender sus necesidades básicas.

Es importante destacar en la Constitución Política de Colombia la existencia de cuatro disposiciones de las cuales se desprende el derecho al agua, otorgándole el rango constitucional. Sin embargo, no hay un precepto expreso y específico destinado a consagrar en forma inequívoca el derecho al agua como un derecho individual, contrario a lo que sucede con otros derechos como "el derecho a la vida" o "el derecho al trabajo". Ciertamente, el artículo 49 consagra la garantía del saneamiento.

De igual forma, el artículo 79 determina el derecho a gozar de un medio ambiente sano y el artículo 366 consagra el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la solución de las necesidades insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y agua potable. Tales normas no pueden desarrollarse ni materializarse sin la presencia del recurso hídrico, pero tampoco definen ni establecen en qué consiste el núcleo duro del derecho fundamental al agua y cuáles son los bienes jurídicamente protegidos con este derecho.

En síntesis de las consideraciones de los autores del Proyecto de Acto Legislativo se establece que los objetivos de este Proyecto de Acto Legislativo son:

- Precisar el alcance y consagrar de manera expresa el derecho humano al agua, con prevalencia para el consumo humano y su función ecológica, como un derecho de protección constitucional, teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto.
- Acatar la orden emitida por la Corte Constitucional que indicó que el legislador posee la "obligación de expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes" Sentencia C-220 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia C-220 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible haciendo [click acá](#)

- Subsanan el déficit de protección al derecho al agua establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016 en la que se pronunció sobre la protección de los ecosistemas de páramo y destacó que “existe un déficit normativo y regulatorio para cumplir con el deber constitucional de proteger las áreas de especial importancia ecológica, en este caso, los ecosistemas de páramo. Adicionalmente, el déficit de protección no sólo vulnera el derecho al ambiente sano, sino que también compromete el derecho fundamental al agua debido a que se desconoce la obligación del Estado de proteger las áreas de influencia de nacimientos, acuíferos y de estrellas fluviales”.
- Establecer que el Estado colombiano garantizará la protección, y recuperación de los recursos hídricos y los ecosistemas estratégicos que proveen el líquido vital.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, el artículo 11A reconoce: i) el derecho fundamental al agua de todas las personas en el territorio nacional, ii) el derecho al agua en condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad conforme al principio de progresividad iii) el uso prioritario del agua para consumo humano, sin detrimento de su función ecológica y iv) el deber del Estado de garantizar la protección y recuperación de los ecosistemas estratégicos de donde se provee y garantiza el acceso al agua.

### III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

En el marco del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el año 2002 su Comité promulgó la Observación General No. 15<sup>2</sup>, en la cual se delimitó el concepto y contenido del derecho humano al agua, en adelante, DHA.

Teniendo en cuenta la fecha de expedición de la Observación, el ordenamiento jurídico colombiano en ese momento no contemplaba mención alguna sobre el concepto y los componentes del derecho humano al agua. Razón por la cual no se

---

<sup>2</sup> Observación General No. 15 Comité DESC. Disponible haciendo [clic acá](#)

encuentran normas especiales y expresas (o un cuerpo normativo propio) que lo comprenda.

No obstante, a partir de la jurisprudencia constitucional y otros mecanismos, este derecho ha venido siendo incluido en nuestras normas, y de hecho, actualmente se encuentra adscrito a la Constitución Política, la cual irradia el resto del ordenamiento jurídico colombiano. Tanto así, que la Corte Constitucional ha dicho que el legislador posee la obligación de expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes” Sentencia T-325 de 2017 M.P Aquiles Arrieta.

Con el objeto de fortalecer la protección del derecho al acceso al agua como recurso natural, esta iniciativa pretende establecer el agua como derecho fundamental, dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia, teniendo en cuenta que el agua es un elemento del que deben gozar todos los seres humanos y las generaciones futuras. Como resultado de ello, el Estado está en la obligación de velar por su conservación y desarrollo sostenible y garantizar a la población el acceso para atender sus necesidades básicas.

Una manera efectiva para proteger y garantizar la sostenibilidad de su uso es darle categoría de derecho fundamental, equiparándola a una norma no negociable y poniéndola por encima de los modelos económicos de mercado y los intereses particulares y haciendo énfasis de ser un recurso de carácter estratégico para el desarrollo económico, social, cultural y fundamental para la existencia del ser humano.

No cabe duda entonces de la trascendencia que el acceso al agua tiene para la garantía de la calidad de vida, actual y futura, para los seres humanos, como también de su utilidad para el desarrollo de actividades económicas, culturales y recreativas. Sin embargo, debe quedar claro el orden de prioridades, de manera que en la gestión del recurso siempre prevalezca su aptitud para el consumo en actividades humanas sobre su utilización para actividades económicas, y de allí la conveniencia de elevar su acceso a la condición de derecho fundamental.

### III.I. Marco Normativo Internacional.

- Derecho Internacional de Derechos Humanos:

En este cuerpo normativo se encuentra contemplado el derecho humano al agua de tres formas principales. De manera implícita, relacionada con otros derechos especiales y de manera autónoma y explícita como en la doctrina de las Observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

**a)** De manera implícita o indirecta está en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas en 1948<sup>3</sup>, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y otros, donde se expresa que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar y la alimentación; lo cual sin agua no es posible.

**b)** De manera explícita está en la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>4</sup>, el cual expresa la necesidad imperante de los Estados de “combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”. Nótese que la norma expresa la obligación del Estado en términos de suministro, sin interesar la manera de realizarlo. Por lo tanto, se deberá garantizar de manera física la entrega del líquido a la población infantil.

- Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Observación General no. 15, es tal vez el cuerpo más importante respecto del derecho humano al agua que nace en interpretación de lo dispuesto en los

<sup>3</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible haciendo [clic acá](#)

<sup>4</sup> Convención sobre los Derechos del Niño. disponible haciendo [clic acá](#)

artículos 11 y 12 del Pacto<sup>5</sup>. Parte de una visión amplia del derecho a la vida digna donde el agua es una condición para la supervivencia de los seres humanos y ayuda a la realización de otros derechos del pacto como la alimentación, la vivienda, la educación y la cultura.

Para su realización establece que se debe tener en cuenta:

- a) La utilización del principio de no discriminación e igualdad de tal manera que genere la obligación especial del Estado de eliminar las diferencias no justificadas en el acceso al agua apta para el consumo humano, con atención de aquellas personas de especial protección como los menores, los pueblos indígenas, los desplazados, los presos, entre otros.
- b) Debe existir una relación en los usos del agua en donde los abastecimientos personales y domésticos deberán desplazar a los demás como industriales, prácticas culturales y otros.
- c) Se debe garantizar la seguridad de las condiciones salubres de las fuentes hídricas y eliminar la contaminación que presente un riesgo para el hábitat humano.

Derivado de lo anterior, el derecho debe comprender: i) la disponibilidad, la continuidad y la suficiencia del recurso teniendo en consideración el clima, el trabajo, la ubicación geográfica de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Organización Mundial de la Salud. ii) la calidad vista en páginas anteriores, iii) la accesibilidad física, económica y no económica.

- Derecho Internacional Humanitario

En este cuerpo normativo se encuentra el derecho humano al agua relacionado con la defensa de bienes y personas protegidas en situación de conflicto, con el fin de limitar las conductas y medios militares de quienes participen en las hostilidades, lo cual comprende tres ópticas:

---

<sup>5</sup> Pacto DESC. Disponible haciendo [clic acá](#).

Una bajo la cual se pretende la protección del medio ambiente incluido el recurso hídrico mediante restricciones a la utilización de “técnicas de modificación ambiental<sup>6</sup>” con fines militares estratégicos; entre las cuales está el uso de armas biológicas o químicas, tóxicos, gases asfixiantes entre otros. Otra que responde al mantenimiento del derecho sobre personas intervinientes en el conflicto como los prisioneros<sup>7</sup>, a los cuales el Estado retenedor deberá suministrar agua potable y alimentos suficientes para el mantenimiento de su vida.

Por último, aparece la protección de bienes y personas relacionadas con el conflicto. Según el Protocolo Adicional a los Convenios de 1949 y otros, se prohíbe inutilizar y atacar obras indispensables para el mantenimiento de la población civil como las reservas de agua y las instalaciones para de ella surtirse. Lo cual será de vigilancia de los organismos de asistencia humanitaria.

- Derecho internacional público ambiental

La protección de las aguas se ha presentado en diversos cuerpos normativos del Derecho Internacional Público como los que se traen a colación:

- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972 se reconoció que las condiciones de vida adecuadas son un derecho humano, entre las cuales podemos incluir el acceso al agua apta para consumo.
- A su vez la declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en 1977, estableció que en 1990 la humanidad debería contar con los servicios de agua y saneamiento, lo cual implicaba una serie de acciones positivas por parte de los Estados.
- La Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente de Naciones Unidas insistió sobre la importancia de asumir y enfrentar la escasez del agua, así como su utilización insostenible. A su vez proclamó por la consideración del recurso hídrico como un bien económico, finito y

6 Convención DIH 1976. Disponible haciendo [clic acá](#)

7 Derecho al Agua para prisioneros DIH disponible haciendo [clic acá](#)

fundamental para la vida del hombre por tanto solicitó mecanismos de participación para la toma de decisiones sobre sus cuestiones.

- La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo como marco primario del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible o Agenda XIX, el Convenio sobre Diversidad Biológica, Cambio Climático, la Declaración de Principio de los Bosques entre otros, vinculó la visión ambiental de los recursos naturales a los derechos humanos entendiendo por estos últimos la condición bajo la cual se desarrolla el hombre y la calidad de vida.
- La Agenda XIX establece a su vez que el suministro de agua dulce a la totalidad de la población acorde con sus necesidades básicas debe ser una meta global.
- En el derecho marítimo también encontramos las siguientes manifestaciones sobre la protección de los recursos hídricos que estarían relacionadas con la disponibilidad: la Convención de Naciones Unidas sobre los usos de los cursos de aguas internacionales de 1997, las Reglas de Helsinki de 1996 entre otros.
- En 2002, en Johannesburgo, mediante los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, se trataron como aspectos principales el acceso al agua potable y el saneamiento básico por cuanto representan un modo de calidad de vida sostenible. Por tanto, fue la oportunidad de adoptar compromisos ciertos y concretos en la ejecución de la Agenda XXI y en general del desarrollo sostenible.

### **III.II. Marco Normativo Nacional.**

En Colombia el agua se encuentra regulada en diversas normas, unas para las marítimas, otra para las continentales, otras para las lluvias y atmosféricas y así sucesivamente, lo cual contempla una falta de integralidad del régimen entre el cual se desenvuelve el derecho objeto de estudio.

Por otra parte, el DHA se encuentra consagrado de manera adscrita en la Constitución Política de Colombia, en las normas del derecho ambiental y en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

- Adscripción del DHA a la Constitución Política de Colombia de 1991.

Recapitulando lo anterior, el DHA en Colombia no se encuentra expresamente consagrado en nuestro texto constitucional, por tal razón corresponde ahora el estudio de las maneras o formas de vinculación con nuestra norma *ius fundamental*: la inmersión en el bloque de constitucionalidad, tener conexidad con otros derechos fundamentales y tratarse de un derecho subjetivo innominado.

- Bloque de constitucionalidad.

A partir de lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución que establece:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Es posible observar que la lista de derechos fundamentales de la Carta de 1991 no es taxativa o limitante y por ende se encuentran en ella inmersos los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos y otros. Esta figura se conoce como bloque de constitucionalidad.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al ser un instrumento que contempla derechos humanos que no pueden ser limitados en estados de excepción, hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido amplio.

Dicho bloque en palabras de la Corte posee dos ópticas. La primera denominada *strictu sensu*, conformada por principios y normas de valor constitucional que se

reflejan en el texto *ius fundamental* y los tratados internacionales que consagran derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida en los estados de excepción. La segunda o *lato sensu* comprendida por normas de diversa jerarquía que permiten realizar control de constitucionalidad como tratados internacionales, incluidos los limítrofes, las leyes orgánicas y las estatutarias. Sentencia C-582 de 1992 M.P. Alejandro Martínez.

No existe duda alguna que el DHA es uno fundamental que hace parte de nuestro ordenamiento interno, en otras palabras, el contenido normativo del derecho y por ende de las obligaciones del Estado para realizarlo se encuentra basado primordialmente en el concepto de bloque de constitucionalidad. Adicionalmente, encontramos que el DHA por estar en el bloque goza de la regla hermenéutica de favorabilidad, mediante la cual, no se puede restringir el ejercicio del derecho fundamental en virtud de disposiciones internas que le sean contrarias<sup>1</sup>.

- Por expresa consagración de la jurisprudencia constitucional.

Aunque no se trata de un derecho expresamente señalado por la Constitución Política, se ha de entender incluido, teniendo en cuenta el texto Constitucional aprobado por el Constituyente de 1991, y, en especial, sus posteriores reformas, al respecto.

La Corte narra cómo la Constitución se decretó, sancionó y promulgó con el fin de asegurar a los colombianos la vida, la justicia y la igualdad, organizando un estado social de derecho fundado en cuatro pilares: el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Por ende, se fijaron como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos de la Constitución sin discriminación alguna; el saneamiento ambiental a cargo del Estado, el derecho a gozar de un ambiente sano y la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Terminando por concluir que “El derecho al agua, por lo tanto, es un derecho constitucional complejo que se ha venido desarrollando a lo largo de los últimos años, en especial, en atención a la importancia que el mismo tiene como presupuesto de los demás derechos fundamentales y del desarrollo. El derecho al agua está interrelacionado y es indivisible e interdependiente de los demás derechos fundamentales. De hecho, la complejidad del derecho al agua incluye, incluso, dimensiones propias de un derecho colectivo, con las especificidades propias de este tipo de derechos. Pero esta es una cuestión que la Sala tan sólo menciona y no entra a analizar, por no ser relevante para la solución del problema jurídico concreto.” Sentencia T- 818 de 2009. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla<sup>8</sup>.

- Derecho de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Los artículos primero y segundo de la Constitución Política de 1991 disponen que Colombia es un Estado Social de Derecho y por ende reconoce, consagra y respeta los derechos y garantías de los ciudadanos, entre ellos el DHA. Más aún, es un fin esencial del Estado garantizar su ejercicio, mediante los servicios públicos domiciliarios que son acueducto, alcantarillado, aseo, gas y energía eléctrica, donde los dos primeros tendrán nuestra mayor atención.

En palabras de la Corte Constitucional “La realización y la eficacia sustantiva del Estado Social de Derecho se mide por la capacidad de éste para satisfacer, a través de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualación de las condiciones materiales de existencia de las personas” Sentencia C-636 de 2000, M.P. ANTONIO BARRERA CARBONELL.<sup>9</sup>

El sistema de prestación de los servicios permite que sean llevados a cabo tanto por particulares como por el Estado. En este sentido podrán prestarlo únicamente las sociedades por acciones, las organizaciones autorizadas, las empresas industriales y comerciales del Estado y los municipios de manera directa cuando no exista particular dispuesto a hacerlo. (Artículos 15 y 17 de la Ley 142 de 1994<sup>10</sup>)

<sup>8</sup>Sentencia T-818 de 2009. disponible haciendo [clic acá](#)

<sup>9</sup> Sentencia C-636 del 2000 disponible haciendo [clic acá](#)

<sup>10</sup> Ley 142 de 1994. Disponible haciendo [clic acá](#)

### III.IV. Acceso al agua como derecho fundamental.

Uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>11</sup> (ODS) presentados por la Organización de Naciones Unidas, concretamente el sexto objetivo es “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible”. Para la Organización de Naciones Unidas “el agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir” y “hay suficiente agua dulce en el planeta para lograr este sueño”.

La protección del recurso hídrico es una necesidad urgente a nivel global. Según la Organización de Naciones Unidas (ONU) “para 2050, al menos una de cada cuatro personas probablemente viva en un país afectado por escasez crónica y reiterada de agua dulce” . Este objetivo de desarrollo sostenible, junto con los otros 16 objetivos, son una base para la construcción de una paz sostenible en nuestro país.

El derecho al agua, cuyo contenido ha sido desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia en reiterada jurisprudencia, es un derecho polifacético. Así, la Corte Constitucional ha mencionado que entre los derechos constitucionales relevantes en materia del agua “vale la pena al menos mencionar los siguientes: el (1) derecho a la vida, que se consagra como inviolable y (2) a que nadie será sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, (3) el derecho a la igualdad (“), (4) los derechos de las niñas y de los niños; (5) al saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado; (6) a una vivienda digna; (7) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y a que la comunidad participe en las decisiones que puedan afectarlo” . Sentencia T-223<sup>12</sup> del 2018 M.P Gloria Stella Ortiz.

En este sentido, las distintas dimensiones del derecho al agua podrían clasificarse en al menos dos grupos, la primera dimensión hace de este derecho una condición necesaria del derecho a la vida de los seres humanos, y todos los aspectos y garantías que se relacionan con esta dimensión: igualdad, derechos de los niños, vivienda digna, etc. La segunda dimensión relaciona directamente el derecho al agua como

<sup>11</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible disponible haciendo [clic acá](#)

<sup>12</sup> Sentencia T-223 de 2018. Disponible haciendo [clic acá](#)

recurso natural esencial del medio ambiente con el derecho a gozar de un ambiente sano. Ambas dimensiones quedan plasmadas en el texto de artículo 11 A que propone el presente proyecto de acto legislativo, pues no solo se establece que todo ser humano tiene derecho al acceso al agua sino y que su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica, con lo que se recoge la dimensión humana del derecho al agua, sino que, además, se establece que se trata de un recurso público esencial para el desarrollo social, ambiental, económico y cultural y que corresponde al Estado colombiano garantizar la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible tanto del recurso como de los ecosistemas.

El derecho al agua ha sido definido por Naciones Unidas como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”<sup>13</sup> que comprende (i) el derecho a disponer, y a (ii) acceder a cantidades suficientes de agua, y, además, que el mismo sea (iii) de calidad “para los usos personales y domésticos”. Por otro lado, como ya se mencionó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha indicado una serie de elementos necesarios para garantizar efectivamente el derecho al acceso al agua:

El DHA posee tres tipos de obligaciones principales de acuerdo con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (siendo comunes a los derechos humanos): proteger, respetar y cumplir.

La obligación de proteger hace referencia al amparo del derecho frente a terceros que directa o indirectamente puedan afectar o disminuir su ejercicio. Por ende, se exige del Estado crear las medidas necesarias para su satisfacción, entre ellas, una normatividad que regule el comportamiento de las personas y, de esta manera, se impidan las posibles interferencias en el goce del derecho. En palabras de la Observación en cita, esta obligación implica “adoptar las medidas que sean necesarias y que, de acuerdo a las circunstancias, resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos e impedir la interferencia de terceros”.

---

<sup>13</sup> El Derecho al Agua. Naciones Unidas. Disponible haciendo [clic acá](#)

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha dicho que “esta obligación implica (i) la adopción de medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten de forma no equitativa los recursos de agua; (ii) demanda a los Estados impedir que terceros menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables, cuando éstos controlen los servicios de suministro de agua; y (iii) exige la promulgación de legislación en aras de la protección y funcionamiento eficaz del sistema judicial con el fin de resguardar el goce del derecho al agua potable frente a afectaciones provenientes de terceros”. Sentencia T-188 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto<sup>14</sup>.

Por último, la obligación de cumplir exige que el derecho sea reconocido en los mecanismos legales existentes y se traduzca y garantice a través de políticas públicas coherentes que permitan su pleno ejercicio. Para ello se requiere el cumplimiento de tres sub-obligaciones (facilitar, promover y garantizar) así descritas por el Comité en la Observación General No. 15:

“La obligación de facilitar exige que los Estados parte adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados parte también tienen la obligación de hacer efectivo (garantizar) el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de medios a su disposición”.

Efectuadas las anteriores precisiones, veamos entonces cada componente del derecho humano al agua:

## 1. Disponibilidad

<sup>14</sup> Sentencia T-188 de 2012. Disponible haciendo [clic acá](#)

Por disponibilidad se entiende, según el Diccionario de la Real Academia Española, la condición de estar lista para utilizarse, por ende, requiere que la cosa (en nuestro caso el agua) exista y se pueda usar. Teniendo en cuenta que el agua no se encuentra en todos los lugares de nuestra geografía nacional, será obligación del Estado diseñar los sistemas necesarios para su transporte a zonas que no cuentan con este líquido vital. Ahora bien, “que se pueda usar” requiere el cuidado de las aguas y el recibo de las mismas en cantidades suficientes y de manera continua, lo cual contempla los subcomponentes de la disponibilidad que son: sostenibilidad, continuidad y cantidad, que desarrollaremos a continuación.

## 2. Accesibilidad

La accesibilidad, de manera general implica tener en cercanías del hogar, lugar de trabajo, estudio o desenvolvimiento personal bien sea el agua o las instalaciones necesarias para su abastecimiento. Lo cual a su vez requiere que se haga sin discriminación alguna y con el acceso a la información suficiente. A su vez, la accesibilidad posee dos aspectos primordiales, el físico y el económico, que serán desarrollados a continuación.

### 2.1. Accesibilidad física

La accesibilidad física hace referencia a que el agua y las instalaciones de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. En esta medida debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Además, los servicios e instalaciones de agua deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, al ciclo vital, a la cultura y a la intimidad Sentencia T-188 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto<sup>15</sup>.

Para este alto tribunal, las principales obligaciones por parte del Estado son: (i) garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir las enfermedades; y (ii) garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número

<sup>15</sup> Sentencia T-188 de 2012. Disponible haciendo [clic acá](#)

suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar.

Aunado a lo anterior, el Estado también está obligado, de acuerdo con este subnivel obligacional a: (iii) abstenerse de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva; (iv) abstenerse de generar obstáculos que impliquen la inexistencia de los servicios públicos domiciliarios o impidan su prestación; (v) adoptar medidas para velar por que las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación; (vi) proporcionar o asegurar que los desplazados internos disfruten de libre acceso al agua potable; (vii) adoptar medidas para impedir que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; (viii) velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua; (ix) adoptar medidas para velar por que se suministre agua salubre suficiente a los grupos que tienen dificultades físicas para acceder al agua, como las personas de edad, las personas con discapacidad, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas propensas a desastres y las que viven en zonas áridas y semiáridas o en pequeñas islas; (x) facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas; y (xi) brindar a las personas que no pueden acceder a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado los medios y condiciones adecuados para que satisfagan ellas mismas sus necesidades básicas.

## 2.2. Accesibilidad económica o asequibilidad

La asequibilidad, a su vez, hace referencia a que el agua o las actividades necesarias para su distribución puedan ser sufragadas por las personas en términos económicos, es decir, que sea posible pagar por ellas sin comprometer, amenazar o poner en peligro otros derechos como la alimentación, la educación, la vivienda, entre otros.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la ya citada Sentencia T-188 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, ha señalado que “el subnivel obligacional de accesibilidad conmina al Estado a: (i) abstenerse de efectuar aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua; (ii) abstenerse de toda

práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; (iii) impedir que terceros menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables; (iv) establecer un sistema normativo para garantizar el acceso físico al agua en condiciones de igualdad y a un costo razonable, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento; (v) velar por que el agua sea asequible para todos; (vi) adoptar las medidas necesarias para que el agua sea asequible, se sugieren: a) la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas. b) políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo. c) suplementos de ingresos; y (vii) garantizar que todos los pagos por suministro de agua se basen en el principio de equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos”.

### **3. No discriminación**

De acuerdo con el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos toda persona tiene los derechos y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Esto quiere decir que todas las personas tienen el derecho a estar libres de discriminación, así como de otras garantías como el DHA.

El derecho a la no discriminación implica entonces, la exclusión, restricción o preferencia por dichos motivos o por cualquier otra condición que tenga el propósito de afectar o deteriorar el goce completo del DHA y en especial, el derecho a altos índices de salud y de la calidad del agua, además del acceso y la disponibilidad de dicho recurso.

Bajo los anteriores preceptos, el grado de importancia del DHA hace que éste sea reconocido a toda persona, sin excepción alguna. Es decir, las condiciones subjetivas de género, raza, religión, sexo, opción política, estratificación socioeconómica y otras no deben ser tenidas en cuenta al momento de garantizar el suministro y abastecimiento del agua. En palabras de la Observación General

No. 15, “el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos internacionalmente”.

De aquí, que se espera un especial interés en la garantía del derecho al agua por parte de la población históricamente discriminada como la que habita la ruralidad, los refugiados, los desplazados y los pueblos indígenas.

#### **4. Acceso a la información y participación**

La participación es el derecho que tienen “todas las personas a conocer, intervenir e incidir en la decisiones respecto de actividades, obras o proyectos que involucren sus intereses”<sup>16</sup> y como deber tiene dos acepciones, la primera como la obligación del Estado a respetar otros derechos tales como el derecho a ser escuchado, al debido proceso y a obtener respuesta por parte de la Administración; permitir y desarrollar espacios idóneos para su desarrollo y ejecución; así como la obligación o deber de los ciudadanos a coadyuvar en la toma de decisiones que a todos nos interesa cómo el ambiente.

La eficiencia de la participación está relacionada además con la información que es además un derecho fundamental. Dicho derecho comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua. Así se debe tener el derecho de contar con sistemas de información adecuados y oportunos por medio de los cuales sea posible solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con el agua potable y el saneamiento básico”. Sentencia T-188 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

#### **5. Calidad**

---

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ, Gloria Amparo y MUÑOZ AVILA, Lina Marcela. “La Participación en la Gestión Ambiental. Un Reto para el Nuevo Milenio”. Universidad del Rosario. Bogotá 2009.

Este componente hace referencia a las condiciones de pureza que debe mantener el agua para evitar afectaciones a la salud y la vida de las personas. De tal manera implica:

- Que las aguas para consumo humano o doméstico cumplan con parámetros de salubridad, es decir, que no posean microorganismos o sustancias fisicoquímicas que puedan afectar la salud de las personas, incluidos los olores, sabores o colores que impidan su uso personal o doméstico.
- El diseño y existencia de políticas públicas que permitan la medición o control de la calidad del agua, y
- Que las descargas que se realicen a las aguas no contaminen las fuentes.

Para lograr garantizar la calidad, el Estado debe cumplir con las siguientes obligaciones contempladas todas en la ya precitada Sentencia T-188 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto:

- (i) abstenerse de reducir o contaminar ilícitamente el agua;
- (ii) promulgar y hacer cumplir leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la extracción no equitativa del agua;
- (iii) garantizar a la población el suministro efectivo del servicio público de acueducto, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley;
- (iv) adoptar medidas para impedir que terceros contaminen o exploten en forma indebida los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de disposición de agua;
- (v) proteger los sistemas de distribución de agua de la injerencia indebida, el daño y la destrucción;

(vi) adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados;

(vii) velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas como componente de la higiene ambiental e industrial ;

(viii) garantizar que todos tengan acceso a servicios de tratamiento adecuados, para proteger la calidad de las reservas y recursos de agua potable;

(ix) garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para garantizar la realización del derecho a la salud pública;

(x) llevar a cabo el manejo y disposición de basuras bajo criterios técnicos que protejan el medio ambiente y preserven la salubridad colectiva”.

En consecuencia, la calidad del agua debe permitir los siguientes usos: a) los personales, como el consumo humano, el saneamiento o evacuación de residuos orgánicos humanos; b) el lavado y aseo personal y doméstico; de ropa y accesorios personales, c) la conservación y preparación de alimentos; d) los vinculados como la producción de alimentos bien sea para explotación primaria o autoconsumo y aquellos que permitan evitar las enfermedades.

#### **III.V. Mínimo vital de acceso al agua**

El mínimo vital de acceso al agua potable comprende el derecho fundamental de una persona a acceder a ciertos niveles necesarios de agua, con el fin de que pueda ejercer integralmente su autonomía e identidad; materialidad mínima que garantice su dignidad, calidad de vida y subsistencia en un caso concreto, con independencia de quien suministre el servicio de agua potable, e incluso de su naturaleza pública o privada.

Se exige la acreditación de diligencia administrativa, esto es, la prueba de que se han adelantado las acciones administrativas de planeación para que la población acceda a servicios públicos adecuados. Si la administración pública (Alcaldías, Gobernaciones, prestadoras del servicio) logran probar la ausencia de recursos, su

insuficiencia, o incluso impedimentos técnicos que impidan o retrasen las inversiones, el sector judicial no opta por decisiones que aseguren el derecho, **bajo la premisa de que nadie está obligado a lo imposible**, o la que muestre que ha existido una mínima planeación que en el largo plazo asegurará los derechos. Por tanto, es dado que individualmente una persona pueda exigir percibir el mínimo de agua para su subsistencia, más en casos concretos de debilidad manifiesta.

Si el supuesto de hecho cambia, si se cuenta con los recursos financieros y la planificación técnica requerida, el caso puede abarcar más derechos, pues sería evidente ante la inejecución presupuestal, y como producto, la infracción de los derechos colectivos a la eficaz ejecución del presupuesto público y del patrimonio público.

La cantidad hace referencia al volumen de agua recibida por las personas, el cual deberá ser suficiente para el mantenimiento de la vida y la salud. El mínimo de agua para subsistir ha sido establecido reconocido y aplicado en los fallos de la Corte Constitucional, contemplando per cápita un total **de 50 litros diarios**, según lo analizado por La Organización Mundial para la Salud (OMS) en su informe sobre la cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud. Así mismo, para la OMS (Organización Mundial de la Salud), señala que la cantidad debe variar de acuerdo con las condiciones climáticas, de género, tamaño corporal y otros. La Organización Mundial de la Salud dice exactamente:

“si bien incumbe a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden servir de orientación útil. Por consiguiente, **se necesitan entre 50 y 100 litros** de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud. **El umbral de 25 litros por persona por día representa el nivel mínimo para mantener la vida, pero esta cantidad plantea problemas de salud, ya que es insuficiente para atender las necesidades de higiene básica y consumo. En los casos de emergencia, tales como desastres naturales, conflictos o situaciones después de los conflictos, el**

**Manual del Proyecto Esfera sugiere un abastecimiento básico de 7,5 a 15 litros mínimos por persona y por día**, ya que puede no haber suficiente agua disponible para atender a todos los usos personales y domésticos. Estas diversas cantidades son indicativas, ya que pueden cambiar con arreglo a un contexto en particular, y pueden diferir en el caso de algunos grupos, debido a su estado de salud, trabajo, condiciones climáticas, exigencias culturales u otros factores” Declaración Día Mundial del Organización Mundial de la Salud<sup>17</sup>

La Corte Constitucional, en Sentencia C-632 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, señaló con relación a la disponibilidad como cantidad : “el Estado está obligado, de acuerdo con este subnivel obligacional, entre otras cosas, a (i) abstenerse de privar a una persona del mínimo indispensable de agua; (ii) facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes; y (iii) garantizar que todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada tengan acceso permanente a agua potable, a instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos y de drenaje”.<sup>18</sup>

### **III.VI. Impacto del derecho humano al agua en aspectos financieros**

En cuanto a las posibles consecuencias de la gratuidad en las tarifas del servicio público de acueducto, es pertinente señalar que su real impacto no recae sobre el Estado ya que la prestación de servicios públicos recae en los particulares que prestan el servicio, de conformidad con los art 15 y 17 de la ley 142 de 1994, en tanto ellos son los prestadores.

Para el año 2016, acorde con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en relación con recursos del PGN destinados a garantizar el acceso al agua y la protección de recursos hídricos, la apropiación máxima para garantizar el acceso al agua y la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico fue de \$2,14 billones de acuerdo a Ley 1769 de 2015.

De otra parte, los casos de acceso no implican gratuidad para todos y se predicán de los sujetos de especial protección, y en ese sentido la sentencia C 150 de 2003

<sup>17</sup> Declaración día mundial del agua OMS. Disponible haciendo [clic acá](#)

<sup>18</sup> Sentencia C-632 de 2011. Disponible haciendo [clic acá](#)

comenzó a generar directrices para señalar unos requisitos para que el prestador no pueda adelantar el procedimiento de suspensión del servicio (niños, adultos mayores, desplazados, pueblos indígenas y personas en condición de discapacidad).

La sostenibilidad de las aguas se garantiza a través de un ordenamiento jurídico dispuesto al cuidado, protección, preservación, conservación y recuperación de los recursos naturales. Sobre este particular debemos resaltar que el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) reza en su artículo 9º que el uso de los recursos y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente para lograr su máximo provecho.

#### **IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

El agua es el recurso natural más importante del planeta, sin embargo su acceso es un indicador de desigualdad ya que en el mundo, según las Naciones Unidas, 3 de cada 10 personas carecen de acceso a servicios de agua potable<sup>19</sup> y en Colombia, según las cifras del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, para el 2017 el 60% del agua al que tienen acceso los hogares colombianos no está en condiciones óptimas de potabilización<sup>20</sup>. En el país, a corte de 2021, 352 municipios no tuvieron acceso a agua potable de calidad<sup>21</sup>, lo que representó que 3.8 millones de colombianos se vieran obligados a consumir agua no potable<sup>22</sup>.

Según las cifras del informe de empalme del Ministerio de vivienda, al 2022 existen 3.2 millones de personas en el territorio nacional que no tienen ningún tipo de acceso al agua potable<sup>23</sup>. Por esta razón es necesario que Colombia se sume con acciones concretas a las meta No. 1 y 4 del Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: “De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos” y “De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso

<sup>19</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

<sup>20</sup> <https://cepei.org/novedad/352-municipios-de-colombia-no-cuentan-con-acceso-a-agua-potable-de-calidad/> y <https://datarepublica.org/publica/43>

<sup>21</sup> <https://datarepublica.org/publica/43>

<sup>22</sup>

<https://www.infobae.com/america/colombia/2021/11/11/al-menos-38-millones-de-colombianos-se-ven-obligados-a-consumir-agua-no-potable/#:~:text=Al%20menos%203%2C8%20millones,consumir%20agua%20no%20potable%20%2D%20Infobae>

<sup>23</sup>

<https://www.infobae.com/america/colombia/2021/11/11/al-menos-38-millones-de-colombianos-se-ven-obligados-a-consumir-agua-no-potable/#:~:text=Al%20menos%203%2C8%20millones,consumir%20agua%20no%20potable%20%2D%20Infobae>

eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua”

El Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6 propone agua limpia y saneamiento básico para todos y reconoce que si bien los Estados han hecho esfuerzos considerables para la garantía del mínimo vital del agua aún existen muchos inconvenientes para que todos los ciudadanos accedan al recurso vital, por ello la Nueva Agenda Urbana exhorta a los Estados a “crear sistemas de provisión de infraestructura y servicios protectores, accesibles y sostenibles de agua, saneamiento e higiene, alcantarillado, gestión de desechos sólidos, drenaje urbano, reducción de la contaminación del aire y gestión de aguas pluviales, con el fin de mejorar la seguridad en caso de desastres relacionados con el agua, mejorar la salud, garantizar el acceso universal y equitativo a agua potable segura y asequible para todos, así como el acceso a un saneamiento e higiene”

El presente Proyecto de Acto Legislativo es una oportunidad para que mediante la normativa constitucional Colombia adopte medidas que contribuyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la Nueva Agenda Urbana ya que eleva a rango constitucional el derecho fundamental al agua, que hasta la fecha se considera un derecho fundamental innominado, estableciendo en concreto la obligación estatal de garantizar el consumo mínimo vital de agua en todo el territorio nacional.

Con esta iniciativa se busca la disminución de impactos ambientales por el uso del agua en actividades productivas pues se reconoce que es necesario implementar un verdadero modelo de desarrollo sostenible en Colombia en el que la protección ambiental sea un tema prioritario y que no desconozca el derecho internacional cuando se establezcan las líneas de crecimiento económico nacionales.

Este Proyecto de acto Legislativo atiende la Observación número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido en que debe atender a las condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad. Ahora bien, conforme al principio de progresividad, la accesibilidad no es una medida que busque la gratuidad de la prestación del servicio público ya que la accesibilidad en sentido amplio implica que el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para

todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte; y en sentido específico, la accesibilidad económica implica que los costos deben estar al alcance de todos y no ser un obstáculo. Por lo tanto, la accesibilidad no implica gratuidad ni implica la inexistencia de un costo por el servicio; lo que implica es que dicho costo cumpla con ciertas características.

Cabe anotar que de acuerdo con el estudio “Avance del derecho humano al agua en la Constitución, la ley, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales<sup>24</sup>” de la Defensoría del Pueblo, en materia de accesibilidad económica es evidente que el abastecimiento de agua supone la existencia de costos directos e indirectos derivados del transporte, aducción, tratamiento, almacenamiento, distribución y comercialización de líquido. Por ende, es claro que los costos no provienen del agua, sino de las actividades requeridas para su distribución en óptimas condiciones, y estos costos en ningún momento se desconocen en el presente proyecto.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-041 de 2003 señaló que “el concepto de gratuidad de los servicios públicos ha sido abandonado en la Constitución Política de 1991 (artículo 367) y ha surgido en cabeza de los particulares, la obligación a contribuir en el financiamiento de los gastos en que incurra el prestador del servicio dentro de los criterios de justicia y equidad (artículos 95, 367, 368 y 369 C. P.). Por ende, el reconocimiento del derecho al agua como fundamental no implica que el servicio de acueducto deba ser gratuito para la población.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior y partiendo de la no gratuidad del servicio y de la existencia de unos costos asociados al mismo, es claro que al derecho al agua también le son aplicables los mandatos generales del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con su aplicación.

Por lo tanto, para evitar interpretaciones erróneas y para que el Estado pueda responder a las obligaciones que se generan con el reconocimiento de este derecho se incluyó de manera explícita el principio de progresividad. También se hizo con el fin de reafirmar el pronunciamiento de la Corte en su sentencia T-760 de 2008 según

<sup>24</sup> [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/05/derecho\\_al\\_agua.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/05/derecho_al_agua.pdf)

el cual “Las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho”.

El reconocimiento del Derecho Fundamental al Agua ha sido una iniciativa constante en la agenda legislativa del Congreso de la República. En la última legislatura constitucional comprendida entre el 20 de julio de 2018 y el 20 de julio de 2022 se presentaron siete (07) diferentes iniciativas legislativas que buscaban declarar el agua como un derecho fundamental con el fin de consolidar la obligación estatal de garantizar el mínimo vital.

- Proyecto de Acto Legislativo No. 0006 Senado 234 Cámara: Fue presentado el 25 de julio de 2018 y solo recibió dos de los ocho debates necesarios, en consecuencia fue archivado el 17 de diciembre de 2018.
- Proyecto de Acto Legislativo No. 009 de 2018 Cámara: Fue radicado el 20 de julio de 2018 y solo se surtió uno de los ocho debates necesarios, motivo por el cual fue archivado el 17 de diciembre de 2018.
- Proyecto de Acto Legislativo No. 011 de 2019 Senado: Fue radicado el 24 de julio de 2019 y no se realizó ninguno de los 4 debates, razón por la cual se archivó el 17 de diciembre de 2019.
- Proyecto de Acto Legislativo No. 008 de 2020 Senado: Fue radicado el 22 de julio de 2020 y solo fue debatido en una ocasión por lo que fue archivado el 17 de diciembre de 2020.
- Proyecto de Acto Legislativo No. 028 de 2021 Senado: Fue radicado el 15 de marzo de 2021 y no se surtió ningún debate, en consecuencia fue archivado el 20 de junio de 2021.
- Proyecto de Acto Legislativo No. 006 de 2021 Senado: Fue radicado el 20 de julio de 2021 y no se surtió ningún debate, en consecuencia fue archivado el 20 de junio de 2021.
- Proyecto de Acto Legislativo No. 026 de 2021 Senado: Fue radicado en marzo de 2021 y no se surtió ningún debate, en consecuencia fue archivado el 20 de junio de 2021.

La aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo sería un avance para la consolidación del Estado Social de Derecho, pues se avanza en las garantías mínimas con relación a los principios de progresividad de los derechos

## **V. IMPACTO FISCAL.**

El proyecto de Acto legislativo en mención no requiere estudio de impacto fiscal ya que como lo establece el parágrafo del artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

La Regla de Sostenibilidad Fiscal no se puede invocar como un impedimento para reconocer Derechos Fundamentales. En el año 2011 se aprobó el Acto Legislativo número 3 relacionado con la sostenibilidad fiscal que, en su primer artículo, hoy artículo 334 de la Constitución establece que:

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público será prioritario (“).

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

En este sentido, el cumplimiento y garantía plena de los derechos fundamentales es la principal excepción a la regla de sostenibilidad fiscal.

## VI. CONFLICTO DE INTERESES.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

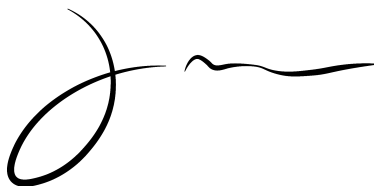
Bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre la presente iniciativa, toda vez que la presente reforma busca hacer modificaciones de orden institucional que afectan la consagración del agua como derecho fundamental, sin que por ella se constituya algún beneficio actual, directo y particular. Como ha señalado la Corte Constitucional, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en sentencia C-1040 de 2005 del M.P. Manuel Jose Cepeda:

*“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses.”*

## VII. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate con el texto original del **Proyecto de Acto Legislativo No. 009 de 2022 Senado**, “Por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia”, publicado en la Gaceta 1070 de 2023

Atentamente,



**JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ.**  
**Senador de la República.**  
**Alianza Verde.**