



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1167

Bogotá, D. C., lunes, 31 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 53 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2026
CÁMARA

por el cual se adopta el Código General de Aguas y
se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 24 agosto de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Radicación del Proyecto de Ley
número 268 de 2026 Cámara, por el cual se
adopta el Código General de Aguas y se dictan
otras disposiciones.**

Respetado Secretario General:

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 154 de la Constitución Política y por los artículos 139 y 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, radicamos ante la Cámara de Representantes el proyecto de ley de la referencia, con su exposición de motivos, para que se le imparta el trámite previsto en el artículo 157 de la Constitución.

El proyecto es de iniciativa congresual. No ordena participaciones en las rentas nacionales, no autoriza aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, no decreta exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Tampoco crea, suprime o fusiona entidades del orden nacional.

Por su materia dominante: la gestión integral del recurso hídrico como recurso natural renovable, el reparto corresponde a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, conforme al artículo 2º

de la Ley 3ª de 1992, modificado por la Ley 754 de 2002, que le asigna “ecología; medio ambiente y recursos naturales” y “corporaciones autónomas regionales”.

La exposición de motivos contiene el análisis de impacto fiscal exigido por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y el acápite de conflicto de interés previsto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019.

Atentamente

 YEISSON SUÁREZ CARAMARCA ZAPATA Representante a la Cámara - Cundinamarca Pacto Histórico	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 FRANCY NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 JOSÉ FELIPE HERNÁNDEZ POLO Representante a la Cámara por Magdalena Pacto Histórico
 CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena Movimiento Unidad en Minga por Colombia	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2026
CÁMARA

por el cual se adopta el Código General de Aguas y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. Esta ley establece el régimen jurídico único de la gestión integral del recurso hídrico en el territorio nacional; determina la naturaleza jurídica del agua y de los bienes asociados a ella, los principios que rigen su administración, el sistema de planificación por cuencas, el régimen de los títulos habilitantes para su uso y aprovechamiento, las reglas de protección de su calidad y de saneamiento de vertimientos, las instancias de gobernanza y participación, las reglas de concurrencia de los instrumentos económicos existentes, el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones hídricas y el régimen de transición hacia el nuevo ordenamiento.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Esta ley se aplica a las aguas continentales superficiales, subterráneas y pluviales que se encuentren en el territorio nacional, a los cauces, lechos, playas y acuíferos que las contienen, a los humedales y demás ecosistemas que participan en el ciclo hidrológico, y a toda persona natural o jurídica, pública o privada, que use, aproveche, altere, ocupe, intervenga o afecte esos bienes.

Parágrafo. Las aguas marítimas y los recursos del mar territorial y de la zona económica exclusiva se rigen por las normas especiales que les son propias. Esta ley se aplica a las aguas continentales que desembocan en ellos y a los vertimientos que las afecten.

Artículo 3º. Naturaleza jurídica del agua. El agua es un bien de dominio público, patrimonio común de la Nación, inalienable, imprescriptible e inembargable. No existe propiedad privada sobre el agua. Las aguas superficiales y las subterráneas constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, y su régimen es uno solo con independencia de la fase del ciclo hidrológico en que se encuentren.

Parágrafo 1º. Los particulares solo adquieren derecho al uso y aprovechamiento del agua mediante los títulos habilitantes que esta ley regula; ese derecho no confiere propiedad sobre el recurso ni se adquiere por prescripción.

Parágrafo 2º. En la interpretación y aplicación de esta ley, el tratamiento del agua como bien social, cultural y ambiental prevalece sobre su valor económico.

Parágrafo 3º. Ninguna disposición podrá interpretarse en el sentido de reconocer propiedad privada sobre las vertientes que nazcan y mueran dentro de una misma heredad, cuya excepción al

uso público queda suprimida por el artículo 4º de esta ley.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 677 de la Ley 84 de 1873, Código Civil, el cual quedará así:

Artículo 677. Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios.

Artículo 5º. Dominio público de cauces, lechos, playas y faja paralela. Salvo los derechos adquiridos con arreglo a la ley, son bienes de dominio público, inalienables, imprescriptibles e inembargables el álveo o cauce natural de las corrientes, el lecho de los depósitos naturales de agua, las playas fluviales y lacustres, la faja paralela a la línea del cauce permanente de ríos y lagos hasta de treinta (30) metros de ancho, las áreas ocupadas por los nevados y los glaciares, y los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.

Parágrafo 1º. La ronda hídrica que delimite la autoridad ambiental competente conforme al artículo 61 de esta ley no podrá ser inferior a la faja paralela de treinta (30) metros de que trata este artículo.

Parágrafo 2º. La adjudicación, la titulación y la formalización de baldíos y de predios rurales no comprenden la propiedad de las aguas ni de los bienes enumerados en este artículo, que conservan su condición de bienes de dominio público. La autoridad de tierras excluirá expresamente esos bienes del área objeto de adjudicación e informará a la autoridad ambiental competente.

Parágrafo 3º. Las remisiones que otras disposiciones hagan al artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 se entenderán hechas a este artículo.

Artículo 6º. Principios. La gestión integral del recurso hídrico se rige por los siguientes principios:

1. Prelación del consumo humano. El uso del agua para consumo humano y doméstico prevalece sobre cualquier otro uso, en toda decisión de planificación, asignación, restricción y racionamiento.

2. Gestión por cuencas. La cuenca hidrográfica es la unidad de planificación, administración y gestión del recurso, con independencia de los límites político-administrativos.

3. Unidad del recurso. La cantidad y la calidad del agua, las aguas superficiales y las subterráneas, y la gestión del recurso y la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento se administran de manera articulada.

4. Coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Las autoridades nacionales, departamentales, distritales, municipales y ambientales ejercen sus competencias sobre el recurso hídrico de manera coordinada y concurrente, en los términos del artículo 288 de la Constitución Política, sin desplazar el núcleo esencial de la autonomía territorial.

5. Participación efectiva. Las decisiones sobre el recurso hídrico se adoptan con participación

previa, amplia, pública, deliberada, informada y con capacidad de incidir en el contenido de la decisión.

6. Quien contamina paga. Quien altera la calidad del agua responde por el costo de su remoción y de la recuperación del cuerpo de agua afectado.

7. Recuperación de costos con asequibilidad. Los costos de la gestión del recurso se recuperan de sus usuarios, sin comprometer el acceso al mínimo vital de agua y con las excepciones que esta ley establece.

8. Prevención y precaución. La autoridad ambiental adopta medidas de prevención frente al daño conocido y de precaución frente al riesgo de daño grave o irreversible, con motivación técnica y proporcionalidad.

9. No regresión. Las medidas de protección del recurso hídrico y de los ecosistemas que lo sustentan no pueden ser sustituidas por otras de menor grado de protección sin justificación técnica suficiente.

10. Equidad territorial e intergeneracional. La asignación del recurso y la inversión de los recursos de su gestión atienden la brecha entre las zonas urbanas y rurales y el deber de preservar el recurso para las generaciones futuras.

11. Transparencia y acceso a la información. La información sobre oferta, demanda, calidad, títulos habilitantes y recaudo del agua es pública, gratuita, completa, oportuna y comprensible.

12. Reconocimiento de la gestión comunitaria. Las formas asociativas, comunales, indígenas y de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que abastecen agua sin ánimo de lucro son gestoras legítimas del recurso y no meras prestadoras de un servicio.

13. Enfoque diferencial. La gestión del recurso hídrico incorpora los enfoques étnico, de género, campesino y de discapacidad en la identificación de necesidades, en el diseño de soluciones y en la medición de resultados.

Artículo 7°. Definiciones. Para los efectos de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. Cuenca hidrográfica. Área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que desemboca en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.

2. Caudal ambiental. Volumen, régimen temporal y calidad de agua necesarios para sostener la estructura y la función ecológica de un cuerpo de agua y los usos culturales asociados a él.

3. Uso primario. Utilización directa del agua en su fuente, sin obra de derivación ni de regulación y sin conducción distinta de la que permita el acceso manual o por gravedad, para la satisfacción de necesidades humanas de bebida, preparación de alimentos, aseo personal y abrevadero de animales domésticos de subsistencia.

4. Mínimo vital de agua. Cantidad de agua potable por persona y por día destinada al consumo, la preparación de alimentos, el aseo personal y el saneamiento básico, cuyo piso fija el parágrafo 1° del artículo 11 de esta ley.

5. Título habilitante. Acto administrativo por el cual la autoridad ambiental competente autoriza el uso, el aprovechamiento, la ocupación o la afectación de un cuerpo de agua o de un bien de los señalados en el artículo 5° de esta ley.

6. Oferta disponible. Volumen de agua de una cuenca, tramo o cuerpo de agua susceptible de asignación, que resulta de descontar de la oferta total el caudal ambiental, las reservas de agua constituidas y la demanda de los usos de los numerales 1 a 3 del artículo 9° de esta ley.

7. Demanda autorizada. Suma de los caudales amparados por títulos habilitantes vigentes y por inscripciones en el Registro y Catastro Público de Usuarios del Agua en una cuenca.

8. Demanda efectiva. Suma de los caudales efectivamente captados según los reportes de medición del artículo 44 de esta ley.

9. Ronda hídrica. Faja paralela al cauce permanente de un cuerpo de agua, comprensiva de su área de protección y conservación aferente, delimitada por la autoridad ambiental competente, que no podrá ser inferior a treinta (30) metros medidos desde la línea del cauce permanente.

10. Uso consuntivo. Uso que sustrae agua de la fuente sin restituirla en la misma cuenca en condiciones equivalentes de cantidad y calidad.

11. Estrés hídrico. Situación de una cuenca o unidad hidrográfica en la que la demanda autorizada o efectiva compromete la oferta disponible o el caudal ambiental.

12. Aguas superficiales. Aguas continentales distintas de las pluviales y de las subterráneas, que se encuentran detenidas en depósitos naturales o artificiales o que corren por cauces naturales o artificiales.

13. Aguas subterráneas. Aguas subálveas y las ocultas debajo de la superficie del suelo, que brotan naturalmente o cuya extracción requiere pozos, galerías u otras obras.

14. Acuífero. Formación geológica capaz de almacenar y transmitir agua subterránea en cantidad aprovechable.

15. Aguas minerales, medicinales y termales. Aguas que contienen en disolución sustancias o gases, o que presentan una temperatura, que las hacen útiles para la industria, para la medicina o para el termalismo.

16. Autoridad ambiental competente. Corporación autónoma regional, corporación para el desarrollo sostenible, autoridad ambiental urbana o autoridad nacional de licencias ambientales, cada una dentro de la competencia que le atribuyen la Ley 99 de 1993 y las normas que la modifican, y el

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los casos que esta ley le asigna.

17. Gestor comunitario del agua. Persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa, comunal, indígena o de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que administra un sistema de abastecimiento de agua o de saneamiento con participación directa de sus usuarios.

18. Obligaciones económicas asociadas al uso del agua. Sumas causadas a favor de la autoridad ambiental competente por la tasa por utilización de aguas y por la tasa retributiva por vertimientos, junto con sus intereses, y las sumas liquidadas conforme al artículo 81 de esta ley. No comprende las multas ni las demás sanciones pecuniarias.

Artículo 8°. Consulta previa. Cuando para el desarrollo de esta ley se adopten medidas administrativas, acciones, planes, programas, proyectos u otras actuaciones que puedan afectar directamente a una o más comunidades étnicas, la autoridad competente agotará el procedimiento de consulta previa, en los términos del artículo 330 de la Constitución Política y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por la Ley 21 de 1991.

Parágrafo. Esta ley no establece límites, restricciones, excepciones ni prohibiciones al núcleo esencial del derecho fundamental al agua, y no redistribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

TÍTULO II

PRELACIÓN DE USOS Y GARANTÍA DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO

Artículo 9°. Prelación legal de usos. Cuando concurren solicitudes o cuando la disponibilidad del recurso no permita atender todos los usos, la autoridad ambiental competente asignará el agua en el siguiente orden:

1. Uso primario.
2. Abastecimiento colectivo de agua para consumo humano y doméstico, y saneamiento básico.
3. Seguridad alimentaria, entendida como riego y abrevadero de la agricultura familiar, campesina y comunitaria.
4. Restauración de ecosistemas degradados y actividades de conservación.
5. Demás usos productivos, agrícolas, agroindustriales, pecuarios, acuícolas, industriales, mineros, de hidrocarburos, energéticos, recreativos y de navegación.

Parágrafo 1°. El plan de ordenación y manejo de la cuenca determinará el orden interno del numeral 5 de este artículo, atendiendo las condiciones de la cuenca; no podrá alterar el orden de los numerales 1 a 4. Mientras el plan no lo determine, la autoridad ambiental competente resolverá la concurrencia con los criterios del artículo 40 de esta ley.

Parágrafo 2°. El caudal ambiental no es un uso. Constituye una restricción previa a toda asignación y se determina antes de calcular la oferta disponible, en los términos del artículo 23 de esta ley.

Artículo 10. Uso primario sin trámite administrativo. El uso primario del agua no requiere concesión, permiso, autorización ni registro. Se ejerce por la sola disposición de esta ley y de manera gratuita, sin alterar el cauce ni la calidad del cuerpo de agua.

Parágrafo 1°. Ninguna autoridad podrá exigir título habilitante, pago, certificación o requisito previo para el ejercicio del uso primario, ni impedirlo con fundamento en la titularidad del predio en que se encuentre la fuente, sin perjuicio de las servidumbres legales de acueducto y de las restricciones sanitarias fundadas en un riesgo comprobado para la salud.

Parágrafo 2°. Quien tenga derecho a ejercer el uso primario podrá transportar el agua en recipientes y conducir sus animales a abrevar atravesando los predios rurales que se interpongan entre su predio o vivienda y la fuente, sin causar perjuicio a los usuarios legítimos ni a los cultivos, y por los lugares y en los horarios que razonablemente señale el propietario, poseedor o tenedor del predio sirviente. Esta servidumbre se constituye por ministerio de la ley y no da lugar a contraprestación; el conflicto sobre su ejercicio será mediado por el consejo de cuenca conforme al numeral 3 del artículo 69 de esta ley.

Artículo 11. Continuidad del suministro esencial. Ningún prestador del servicio público domiciliario de acueducto podrá suprimir totalmente el suministro de agua a un inmueble residencial habitado por personas en situación de vulnerabilidad acreditada, por causa del incumplimiento en el pago. En esos casos el prestador reducirá el suministro hasta el mínimo vital de agua y ofrecerá un acuerdo de pago proporcional a la capacidad económica del suscriptor.

Parágrafo 1°. El mínimo vital de agua no será inferior a cincuenta (50) litros por persona y por día. El Gobierno nacional podrá elevar ese piso; no podrá reducirlo.

Parágrafo 2°. Se presumen en situación de vulnerabilidad los hogares con jefatura de mujer sin ingresos formales, los hogares con personas menores de cinco años, adultas mayores, con discapacidad o con enfermedad que exija tratamiento continuo, las víctimas del conflicto armado y los hogares clasificados en los grupos A y B del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales. La presunción se acredita con la declaración del suscriptor y con la información que repose en las bases de datos oficiales; el prestador no podrá exigir prueba adicional.

Parágrafo 3°. La reducción al mínimo vital de agua no extingue la obligación de pago ni impide su cobro por las vías ordinarias.

Parágrafo 4°. Esta disposición se aplica sin perjuicio de las competencias de la Comisión de

Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 12. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001:

“Parágrafo. La suspensión del servicio público domiciliario de acueducto por falta de pago no procede respecto de inmuebles residenciales habitados por personas en situación de vulnerabilidad acreditada. En esos casos el prestador reducirá el suministro hasta el mínimo vital de agua y ofrecerá un acuerdo de pago proporcional a la capacidad económica del suscriptor.”

Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 141 de la Ley 142 de 1994:

“Parágrafo. El corte del servicio público domiciliario de acueducto no procede respecto de inmuebles residenciales habitados por personas en situación de vulnerabilidad acreditada.”

Artículo 13. Cobertura del diferencial. El diferencial que resulte de la aplicación de los artículos 11 y 14 de esta ley se cubrirá con los subsidios del régimen de servicios públicos domiciliarios previstos en los artículos 89, 99 y 100 de la Ley 142 de 1994 y con los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico de que trata el literal a) del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007. Esta disposición no crea fuente nueva ni modifica la distribución legal de las existentes.

Artículo 14. Abastecimiento en zonas sin infraestructura. En las zonas donde no exista red de acueducto, o donde exista una restricción legal o ambiental que impida su construcción, el municipio o distrito garantizará el mínimo vital de agua por medios alternativos de suministro, de manera continua y sin costo para los hogares que se presuman en situación de vulnerabilidad, mientras subsista la imposibilidad.

Parágrafo 1º. La existencia de una restricción ambiental, de una situación de informalidad en la tenencia o del incumplimiento de requisitos de urbanización no exonera al municipio o distrito del deber previsto en este artículo, sin perjuicio de las acciones que corresponda adelantar frente a la ocupación irregular del suelo.

Parágrafo 2º. El municipio o distrito identificará y publicará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley y con actualización semestral, el censo de los asentamientos y hogares destinatarios de este artículo, la solución de abastecimiento asignada a cada uno, su frecuencia, el volumen efectivamente entregado por persona y por día y la fuente con la que se financia. La publicación se remitirá a la autoridad ambiental competente, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Defensoría del Pueblo y al consejo de cuenca.

Parágrafo 3º. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios verificará de oficio, con la periodicidad de la actualización prevista en el párrafo anterior, la omisión del censo o de su publicación y la entrega de un volumen inferior al mínimo vital de agua durante dos (2) meses continuos o cuatro (4) discontinuos en un mismo año, e informará el resultado a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo dentro de los treinta (30) días siguientes a la verificación. Acreditada la omisión, el departamento concurrirá a garantizar el mínimo vital de agua en el municipio o distrito que acredite incapacidad para hacerlo, en ejercicio de la función de complementariedad de la acción municipal que le atribuye el artículo 298 de la Constitución Política y con cargo a las fuentes existentes de destinación sectorial, hasta que el municipio o distrito acredite el cumplimiento.

Parágrafo 4º. En los municipios y distritos comprendidos en un estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en materia de acceso al agua, el plazo del párrafo 2º será de seis (6) meses y la publicación será mensual. El informe consolidado de estos municipios se incorporará al informe que el artículo 18 de esta ley ordena presentar al Congreso de la República.

Parágrafo 5º. El cumplimiento de este artículo se atiende con los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico de que trata el literal a) del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 y con las demás fuentes existentes de destinación sectorial, sin creación de fuentes nuevas.

Artículo 15. Revisión de concesiones por riesgo para el consumo humano. Cuando la autoridad ambiental competente establezca, con soporte técnico, que la oferta disponible de una cuenca no permite atender el abastecimiento de agua para consumo humano y doméstico, reducirá o suspenderá los caudales concesionados para los usos del numeral 5 del artículo 9º de esta ley, en el orden inverso al de la prelación legal y hasta el volumen necesario para garantizar el uso prioritario.

Parágrafo 1º. La reducción o la suspensión se adoptará por acto administrativo motivado, previa audiencia del titular y con inscripción en el Registro y Catastro Público de Usuarios del Agua; será temporal y se levantará cuando cese la causa que la originó.

Parágrafo 2º. La reducción o la suspensión adoptada conforme a este artículo no genera derecho a indemnización, por tratarse del ejercicio de una limitación inherente al título habilitante y a la función ecológica que grava el uso del recurso.

TÍTULO III

PLANIFICACIÓN, ORDENACIÓN E INFORMACIÓN

Artículo 16. Sistema de planificación hídrica. El sistema de planificación hídrica se integra por los siguientes instrumentos, en el orden jerárquico en que se enuncian:

1. El Plan Nacional de Aguas.
2. Los planes estratégicos de las áreas hidrográficas o macrocuencas.
3. Los planes de ordenación y manejo de la cuenca.
4. Los planes de manejo ambiental de acuíferos, de microcuencas y de humedales.
5. Los planes de ordenamiento del recurso hídrico, los planes de saneamiento y manejo de vertimientos y los programas de uso eficiente y ahorro del agua.

Artículo 17. Regla de prevalencia e integración de instrumentos. El instrumento de planificación de mayor jerarquía prevalece sobre el de menor jerarquía en caso de conflicto. Los instrumentos del numeral 4 y los planes de ordenamiento del recurso hídrico y los planes de saneamiento y manejo de vertimientos del numeral 5 del artículo 16 de esta ley se formulan, se revisan y se ejecutan como componentes del plan de ordenación y manejo de la cuenca en que se ubiquen, y no podrán contener determinaciones que lo contradigan. Los programas de uso eficiente y ahorro del agua los formulan los sujetos obligados por el artículo 51 de esta ley y deben ser conformes con ese plan.

Parágrafo 1º. La autoridad ambiental competente adoptará, en un solo acto administrativo por cuenca, la armonización de los instrumentos vigentes que recaigan sobre ella, e identificará expresamente las determinaciones que quedan sin efecto por contradecir el plan de ordenación y manejo de la cuenca.

Parágrafo 2º. Cuando una cuenca comprenda la jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, estas formularán y adoptarán el plan de manera conjunta. La discrepancia que no logren resolver será decidida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante acto administrativo motivado, dentro de los tres meses siguientes a la solicitud de cualquiera de ellas.

Parágrafo 3º. En las cuencas compartidas con Estados vecinos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el Ministerio de Relaciones Exteriores, promoverá los mecanismos de cooperación e intercambio de información que correspondan, sin perjuicio de la formulación del plan en la parte nacional de la cuenca.

Artículo 18. Plan Nacional de Aguas. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará y adoptará el Plan Nacional de Aguas, con horizonte de doce (12) años y revisión cada cuatro (4). El Plan contendrá, como mínimo:

1. El balance nacional de oferta, demanda, calidad y riesgo hídrico, por área, zona y subzona hidrográfica.
2. Las metas nacionales, con línea de base, indicador, responsable y año de cumplimiento, en materia de cobertura de agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales, calidad del agua para

consumo humano, tratamiento de aguas residuales, reducción de pérdidas y reúso.

3. La priorización de las cuencas objeto de ordenación y el cronograma de formulación de sus planes, con el plazo de que trata el artículo 22 de esta ley.

4. La identificación de las cuencas en estrés hídrico y de las zonas susceptibles de desabastecimiento.

5. Las reservas de agua para consumo humano y para conservación.

6. El programa de inversiones, con la identificación de las fuentes existentes que lo financian.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará al Congreso de la República, dentro de los primeros treinta (30) días de cada legislatura, un informe público sobre el avance de las metas del Plan Nacional de Aguas.

Parágrafo 2º. En cada período de doce (12) años de vigencia del Plan Nacional de Aguas y en cada una de sus revisiones cuatrienales, el Plan priorizará para ordenación no menos de una tercera parte de las subzonas hidrográficas que el último estudio nacional del agua clasifique en índice de uso del agua alto o muy alto o en vulnerabilidad alta al desabastecimiento hídrico. El acto que adopte o revise el Plan sin satisfacer esta exigencia constituye causal de nulidad, declarable por el juez competente. La priorización se atiende con las fuentes existentes y no ordena gasto nuevo.

Artículo 19. Planes estratégicos de las áreas hidrográficas. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará y adoptará el plan estratégico de cada área hidrográfica o macrocuenca dentro de los treinta y seis (36) meses siguientes a la adopción del Plan Nacional de Aguas. El plan contendrá, como mínimo:

1. El balance de oferta, demanda, calidad y riesgo hídrico del área, desagregado por zona y por subzona hidrográfica.

2. Los lineamientos de asignación del recurso entre las subzonas que la integran.

3. Las medidas de prevención y de manejo de los conflictos entre cuencas del área.

4. El programa de medidas, con costos, responsables y cronograma, identificando las fuentes existentes que lo financian.

5. Los indicadores anuales de seguimiento, con línea de base y año de cumplimiento.

Parágrafo 1º. Mientras no exista plan estratégico adoptado para el área hidrográfica, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no podrá otorgar la concesión de transferencia de agua entre cuencas de que trata el artículo 30 de esta ley dentro de esa área. El otorgamiento en contravención de esta prohibición constituye causal de nulidad del acto, declarable por el juez competente, respecto de los

actos expedidos con posterioridad a la promulgación de esta ley.

Parágrafo 2°. El vencimiento del plazo de este artículo sin adopción del plan será informado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, en los términos del parágrafo 2° del artículo 22 de esta ley, y se incorporará al informe del parágrafo 1° del artículo 18.

Parágrafo 3°. El proyecto de plan estratégico se someterá al proceso participativo del artículo 72 de esta ley y al concepto previo obligatorio de los consejos de cuenca que se encuentren conformados en el área hidrográfica al momento de la convocatoria, en los términos del parágrafo 1° del artículo 69. La ausencia de consejo de cuenca conformado en una o varias de las cuencas del área no impide la adopción del plan, siempre que en el acto de adopción se acredite la convocatoria de los conformados.

Artículo 20. Contenido del plan de ordenación y manejo de la cuenca. El plan de ordenación y manejo de la cuenca contendrá, como mínimo:

1. El diagnóstico de la cuenca, con el balance entre oferta disponible, demanda autorizada y demanda efectiva.
2. La determinación del caudal ambiental por tramo y por cuerpo de agua.
3. La zonificación ambiental de la cuenca y el régimen de usos permitidos, restringidos y prohibidos en cada zona.
4. El orden interno de prelación de los usos del numeral 5 del artículo 9° de esta ley.
5. Los objetivos de calidad por cuerpo de agua y el plazo para alcanzarlos.
6. La delimitación de las rondas hídricas y de las áreas de protección de nacimientos, humedales y bocatomas de acueductos.
7. El componente de gestión del riesgo de desastres asociado al agua y de adaptación a la variabilidad y al cambio climático.
8. El programa de medidas, con costos, responsables, cronograma e indicadores.
9. El mecanismo de seguimiento y el informe anual público de ejecución.

Artículo 21. Carácter vinculante del plan de ordenación y manejo de la cuenca. El plan de ordenación y manejo de la cuenca es público y vinculante para las autoridades y para los particulares.

El plan constituye norma de superior jerarquía y determinante ambiental de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos que hacen parte de la cuenca, en los términos del numeral 1, Nivel 1, del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023.

El plan condiciona el otorgamiento, la modificación y la prórroga de todo título habilitante sobre el recurso hídrico de la cuenca.

Parágrafo 1°. Ningún título habilitante podrá otorgarse en contravención del plan de ordenación y manejo de la cuenca. La contravención del plan constituye causal de nulidad del acto de otorgamiento, declarable por el juez competente, respecto de los actos expedidos con posterioridad a la promulgación de esta ley.

Parágrafo 2°. El plan de ordenación y manejo de la cuenca no crea por sí solo derechos de uso ni de aprovechamiento del agua a favor de particulares.

Parágrafo 3°. Los municipios y distritos incorporarán las determinaciones del plan en la primera revisión ordinaria de su plan de ordenamiento territorial posterior a su adopción. Las determinaciones sobre rondas hídricas y áreas de protección de nacimientos, humedales y bocatomas de acueductos se aplican de manera inmediata.

Artículo 22. Plazo de formulación y consecuencias de la omisión. La autoridad ambiental competente formulará y adoptará el plan de ordenación y manejo de las cuencas de su jurisdicción priorizadas en el Plan Nacional de Aguas, dentro del plazo que este determine, que no excederá de cuatro (4) años contados desde su adopción.

Parágrafo 1°. Mientras no exista plan de ordenación y manejo de la cuenca adoptado, la autoridad ambiental competente no podrá otorgar nuevas concesiones de agua en la cuenca para los usos del numeral 5 del artículo 9° de esta ley, salvo que acredite, mediante estudio técnico publicado, la existencia de oferta disponible.

Parágrafo 2°. El vencimiento del plazo sin adopción del plan será informado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de su competencia.

Artículo 23. Caudal ambiental. Toda cuenca, tramo o cuerpo de agua tendrá un caudal ambiental determinado por la autoridad ambiental competente con fundamento en la metodología que adopte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El caudal ambiental se descuenta de la oferta total antes de calcular la oferta disponible y no podrá ser objeto de concesión, permiso ni autorización.

Parágrafo. En las cuencas sin determinación de caudal ambiental, la autoridad ambiental competente aplicará el valor de referencia que fije el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la metodología prevista en este artículo. Mientras la metodología no se adopte, no podrán otorgarse nuevas concesiones para los usos del numeral 5 del artículo 9° de esta ley.

Artículo 24. Reservas de agua. La autoridad ambiental competente constituirá, en el plan de ordenación y manejo de la cuenca, reservas de agua destinadas al abastecimiento de agua para consumo

humano y doméstico, a la seguridad alimentaria y a la conservación de ecosistemas. El agua reservada no es asignable a otros usos.

Parágrafo. El agua cuyos títulos habilitantes se extingan por cualquiera de las causales del artículo 46 de esta ley ingresará a la reserva de la cuenca y se asignará con preferencia a los usos de los numerales 2 y 3 del artículo 9°, y en particular a los gestores comunitarios del agua y a los prestadores del servicio público domiciliario de acueducto que atiendan población sin cobertura.

Artículo 25. Declaratoria de estrés hídrico y zonas de veda. La autoridad ambiental competente declarará, mediante acto administrativo motivado y publicado, el estrés hídrico de una cuenca o unidad hidrográfica cuando la demanda autorizada o efectiva comprometa la oferta disponible o el caudal ambiental. La declaratoria produce los siguientes efectos:

1. La autoridad ambiental competente suspenderá el otorgamiento de nuevas concesiones para los usos del numeral 5 del artículo 9° de esta ley.

2. Todo titular de concesión y todo usuario registrado en la cuenca instalará el sistema de medición y reportará el caudal captado dentro de los seis (6) meses siguientes a la declaratoria, en los términos del artículo 44 de esta ley.

3. La autoridad ambiental competente revisará las concesiones vigentes en el orden inverso a la prelación del artículo 9° de esta ley y ajustará los caudales a la oferta disponible, mediante acto administrativo motivado y previa audiencia del titular. Al ajuste se aplica el parágrafo 2° del artículo 15 de esta ley.

4. La autoridad ambiental competente formulará, dentro de los tres (3) meses siguientes a la declaratoria, un plan de contingencia para el abastecimiento de la población, en coordinación con los municipios y distritos de la cuenca. El plan fijará el orden operativo de restricción, que respetará la prelación del artículo 9° de esta ley, y las medidas de abastecimiento por medios alternativos.

Parágrafo. La autoridad ambiental competente podrá declarar zonas de veda para la exploración y explotación de aguas subterráneas cuando el estudio hidrogeológico acredite riesgo de agotamiento, de intrusión salina o de subsidencia.

Artículo 26. Registro y Catastro Público de Usuarios del Agua. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pondrá en funcionamiento el Registro y Catastro Público de Usuarios del Agua, en adelante el Registro, de consulta libre y gratuita, en el que se inscribirán todos los títulos habilitantes vigentes, los caudales autorizados, los caudales efectivamente captados y vertidos, los titulares, las prórrogas, las revisiones, las sanciones y las extinciones.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales competentes reportarán al Registro la información de

su jurisdicción. Ningún título habilitante producirá efectos frente a terceros mientras no esté inscrito.

Parágrafo 2°. El Registro se alimentará de los sistemas de información existentes y no dará lugar a la creación de una entidad ni de una planta de personal nuevas.

Artículo 27. Sistema Único de Información del Agua. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pondrá en funcionamiento el Sistema Único de Información del Agua, de consulta pública libre y gratuita, que integrará la información del sistema de información del recurso hídrico, del sistema único de información de servicios públicos, del sistema de información ambiental de Colombia y del sistema de vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, mediante los protocolos de interoperabilidad que acuerde con las entidades responsables de cada uno. El Registro es componente del Sistema Único de Información del Agua.

Parágrafo 1°. Las entidades responsables del sistema de información del recurso hídrico, del sistema único de información de servicios públicos, del sistema de información ambiental de Colombia y del sistema de vigilancia de la calidad del agua para consumo humano suscribirán los protocolos de interoperabilidad y habilitarán el acceso automatizado de sus conjuntos de datos al Sistema Único de Información del Agua dentro de los seis (6) meses siguientes a la puesta en funcionamiento de ese Sistema y, en todo caso, dentro de los veinticuatro (24) meses siguientes a la promulgación de esta ley. El acceso automatizado se surtirá sobre datos anonimizados o agregados cuando los conjuntos contengan datos personales.

Parágrafo 2°. La falta de suscripción del protocolo no exime a ninguna entidad del deber de entregar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en formato abierto y reutilizable y dentro de los treinta (30) días siguientes al requerimiento, los datos que el Sistema Único de Información del Agua requiera, sin perjuicio de las reservas que la ley establezca de manera expresa. El requerimiento no está sujeto a convenio, contrato ni contraprestación previos.

Parágrafo 3°. La entidad que no suscriba el protocolo o no atienda el requerimiento dentro de los plazos de este artículo publicará mensualmente en su sitio web la relación de los conjuntos de datos no integrados y las razones técnicas de la omisión. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible informará el incumplimiento a la Procuraduría General de la Nación, dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del plazo, para lo de su competencia.

Parágrafo 4°. Los deberes de este artículo no modifican el régimen de reservas de la información establecido en la ley ni el régimen de protección de datos personales de la Ley 1581 de 2012, y no crean sistema de información nuevo.

Artículo 28. Estudio nacional del agua. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios

Ambientales publicará cada dos (2) años el estudio nacional del agua, con los índices de uso del agua, de vulnerabilidad al desabastecimiento hídrico, de alteración potencial de la calidad del agua y de regulación hídrica, desagregados por subzona hidrográfica, y lo incorporará al Sistema Único de Información del Agua.

Artículo 29. *Articulación con la gestión del riesgo y con la política climática.* Los instrumentos de planificación hídrica incorporarán los escenarios de amenaza por inundación, avenida torrencial, sequía y desabastecimiento, y las medidas de adaptación correspondientes, en articulación con la Ley 1523 de 2012 y con la Ley 2169 de 2021.

Artículo 30. *Transferencias de agua entre cuencas.* La transferencia de agua de una cuenca a otra requiere concesión otorgada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo concepto de las autoridades ambientales de la cuenca cedente y de la cuenca receptora y de sus consejos de cuenca, y previo el proceso participativo del artículo 72 de esta ley.

Parágrafo 1º. La concesión de transferencia solo se otorgará cuando se acredite que la cuenca cedente conserva su caudal ambiental y la oferta necesaria para atender los usos de los numerales 1 a 3 del artículo 9º de esta ley, presentes y proyectados a veinte (20) años, y que la necesidad de la cuenca receptora no puede satisfacerse con medidas de gestión de la demanda, reducción de pérdidas o reúso.

Parágrafo 2º. El acto de otorgamiento fijará las medidas de compensación ambiental y social a favor de la cuenca cedente y de los municipios que la integran, y las obligaciones de monitoreo conjunto.

TÍTULO IV

RÉGIMEN DE USO Y APROVECHAMIENTO

Artículo 31. *Títulos habilitantes.* El uso y el aprovechamiento del agua requieren uno de los siguientes títulos habilitantes, otorgados por la autoridad ambiental competente:

1. Concesión. Para el uso consuntivo o no consuntivo del agua con obra de captación, derivación, conducción, almacenamiento o regulación.

2. Permiso. Para el vertimiento de aguas residuales, para el reúso de aguas residuales tratadas, para la ocupación de cauces, playas y lechos, y para la exploración de aguas subterráneas.

3. Autorización. Para los usos transitorios de duración inferior a un (1) año que no comprometan la oferta disponible.

4. Autorización de aprovechamiento no consuntivo. Para la prestación de servicios de turismo, recreación o deporte y para el establecimiento de infraestructura flotante o de amarre sobre corrientes, lagos, lagunas, embalses y demás cuerpos de agua de dominio público, aun cuando no medie captación ni derivación. La autorización fijará la capacidad de carga del cuerpo de agua, las condiciones de manejo

de residuos y de aguas residuales, y las obligaciones de seguridad.

Parágrafo. El uso primario y los usos de bajo impacto registrados conforme al artículo 43 de esta ley no requieren título habilitante.

Artículo 32. *Naturaleza del título habilitante.* El título habilitante confiere a su titular el derecho a usar el agua en la cantidad, en el tiempo, en el lugar y para la finalidad que el acto administrativo determine. No transfiere el dominio del recurso, no constituye derecho real y no es susceptible de enajenación, cesión, arrendamiento, gravamen, aporte en especie, prescripción adquisitiva ni de negocio jurídico alguno que lo desvincule de su titular y de su finalidad.

Parágrafo. La transferencia del predio o del establecimiento al que sirve el título habilitante da lugar a la subrogación del título en cabeza del nuevo propietario, previa aprobación de la autoridad ambiental competente, que verificará la subsistencia de las condiciones del otorgamiento. La misma regla se aplica a los herederos del titular persona natural y al adquirente de la unidad de explotación del titular persona jurídica en liquidación, quienes solicitarán la aprobación dentro del año siguiente al fallecimiento o a la liquidación. La subrogación no habilita el cambio de finalidad ni el aumento del caudal.

Artículo 33. *Prohibición del mercado de derechos de agua.* Queda prohibida la creación, por vía reglamentaria o contractual, de mercados, bolsas, centros de intercambio o mecanismos de compraventa de títulos habilitantes o de caudales de agua. Todo negocio jurídico que tenga por objeto la transferencia onerosa de un título habilitante o del caudal que ampara adolece de nulidad absoluta por objeto ilícito, declarable por el juez competente.

Artículo 34. *Plazo de la concesión.* La concesión de agua se otorgará por el plazo que resulte necesario para la finalidad autorizada, sin exceder de veinte (20) años. Cuando el destino sea la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, el abastecimiento de un gestor comunitario del agua o un proyecto de infraestructura de uso múltiple, el plazo podrá extenderse hasta treinta (30) años.

Artículo 35. *Prórroga.* La prórroga de la concesión no opera de manera automática. El titular la solicitará con una antelación no inferior a seis (6) meses al vencimiento y acreditará el uso efectivo del caudal concesionado durante la vigencia del título, el cumplimiento de las obligaciones del acto de otorgamiento, la condición de estar al día en las obligaciones económicas asociadas al uso del agua en los términos del parágrafo 3º del artículo 82 de esta ley, y la conformidad de la solicitud con el plan de ordenación y manejo de la cuenca vigente. **Parágrafo 1º.** La carga de acreditar el uso efectivo corresponde al titular. La autoridad ambiental competente negará la prórroga cuando el titular no lo acredite, cuando la oferta disponible se haya reducido o cuando el caudal sea necesario para

atender los usos de los numerales 1 a 3 del artículo 9° de esta ley.

Parágrafo 2°. La prórroga se concederá o se negará mediante acto administrativo motivado. El silencio de la administración no produce prórroga.

Artículo 36. Límite a la concentración de caudales. Ningún titular podrá acumular, en una misma cuenca, títulos habilitantes para los usos del numeral 5 del artículo 9° de esta ley cuyo caudal sumado exceda del veinte por ciento (20 %) de la oferta disponible de esa cuenca. Para el cómputo se sumarán los caudales amparados por títulos de los que sean titulares el solicitante, su matriz, sus subordinadas y las demás personas naturales o jurídicas respecto de las cuales exista control o subordinación en los términos de los artículos 260 y 261 del Código de Comercio, subrogados por los artículos 26 y 27 de la Ley 222 de 1995.

Parágrafo 1°. La autoridad ambiental competente negará la solicitud de otorgamiento, de modificación, de subrogación o de prórroga que sitúe al solicitante por encima del límite previsto en este artículo. El otorgamiento en contravención de este artículo constituye causal de nulidad del acto, declarable por el juez competente, respecto de los actos expedidos con posterioridad a la promulgación de esta ley.

Parágrafo 2°. El titular que a la entrada en vigencia de esta ley exceda el límite conservará sus títulos hasta el vencimiento del plazo señalado en cada acto de otorgamiento, sin perjuicio del parágrafo 1° del artículo 91 de esta ley. En la prórroga, la autoridad ambiental competente reducirá el caudal hasta el límite de este artículo. Igual regla se aplica cuando el exceso resulte de la reducción posterior de la oferta disponible de la cuenca. Al ajuste se aplica el parágrafo 2° del artículo 15 de esta ley.

Parágrafo 3°. Todo solicitante declarará, bajo juramento que se entiende prestado con la firma de la solicitud, los títulos habilitantes de los que sean titulares él y las personas señaladas en este artículo, en todas las cuencas del territorio nacional. La falsedad o la omisión en esa declaración constituye causal de extinción del título en los términos del numeral 4 del artículo 46 de esta ley y se sanciona conforme al numeral 18 del artículo 86.

Parágrafo 4°. La autoridad ambiental competente publicará anualmente en el Sistema Único de Información del Agua, por cuenca, la distribución de la demanda autorizada por titular y por uso y el índice de concentración resultante. La omisión de esta publicación será informada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo 5°. En las cuencas declaradas en estrés hídrico conforme al artículo 25 de esta ley, el límite será del diez por ciento (10 %) de la oferta disponible.

Artículo 37. Requisitos del otorgamiento. La autoridad ambiental competente otorgará la concesión únicamente cuando concurren los

siguientes requisitos, cuya verificación constará en el acto administrativo:

1. Existencia de oferta disponible.
2. Conformidad con el plan de ordenación y manejo de la cuenca.
3. Inexistencia de declaratoria de estrés hídrico o de veda que lo impida.
4. Compatibilidad con los objetivos de calidad del cuerpo de agua.
5. Instalación de medición y compromiso de reporte, en los términos del artículo 44 de esta ley.
6. Cuando el solicitante sea titular de otros títulos habilitantes, cumplimiento de las obligaciones derivadas de ellos.
7. Cuando el uso solicitado produzca o pueda producir contaminación del agua destinada al consumo humano, concepto previo favorable de la autoridad sanitaria competente, que se pronunciará dentro de los treinta (30) días siguientes a la solicitud. El silencio de la autoridad sanitaria no exime a la autoridad ambiental competente de valorar el riesgo sanitario en el acto de otorgamiento.

Artículo 38. Trámite de los títulos habilitantes. La autoridad ambiental competente resolverá las solicitudes de concesión dentro de los seis (6) meses siguientes a su radicación completa, y las de permiso y autorización dentro de los tres (3) meses siguientes. La solicitud se publicará en el Registro al momento de su radicación y cualquier persona podrá presentar oposición dentro de los treinta (30) días siguientes. El acto de otorgamiento verificará los requisitos del artículo 37 de esta ley y, en el permiso de vertimiento, los del artículo 57. El permiso de ocupación de cauces, playas y lechos y el de exploración de aguas subterráneas exigen estudio técnico que acredite la ausencia de afectación del régimen hidráulico, del caudal ambiental y de los usos preexistentes.

Parágrafo 1°. El silencio de la administración no produce el otorgamiento del título habilitante.

Parágrafo 2°. Podrán solicitar título habilitante el propietario, el poseedor, el tenedor y el ocupante del predio, del establecimiento o de la unidad productiva a la que servirá el agua, así como el gestor comunitario del agua, la asociación de usuarios de aguas y la entidad territorial. La autoridad ambiental competente no podrá exigir título de propiedad inscrito como requisito de la solicitud; la informalidad en la tenencia no es causal de negación del título habilitante para los usos de los numerales 1 a 3 del artículo 9° de esta ley.

Artículo 39. Aprobación de obras y modificación del título habilitante. El titular de un título habilitante presentará a la autoridad ambiental competente, para su aprobación, los planos y diseños de las obras destinadas a captar, controlar, conducir, almacenar, distribuir, tratar o verter el agua. Las obras no podrán operarse sin la aprobación previa y sin el acta de verificación de su construcción.

El titular mantendrá las obras en condiciones óptimas de funcionamiento y no podrá alterar la modalidad de captación, conducción o distribución fijada en el acto de otorgamiento.

La modificación de las condiciones del título habilitante requiere autorización previa de la autoridad ambiental competente, que se pronunciará mediante acto administrativo motivado dentro de los tres (3) meses siguientes a la solicitud completa, previa verificación de la subsistencia de los requisitos del artículo 37 de esta ley. La modificación no habilita el cambio de finalidad ni el aumento del caudal, que requieren nueva solicitud.

Parágrafo. Los gestores comunitarios del agua y las asociaciones de la agricultura familiar, campesina y comunitaria cumplirán las obligaciones de este artículo mediante los formatos simplificados y el acompañamiento técnico gratuito que adopte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 40. Concurrencia de solicitudes. Cuando dos o más solicitudes recaigan sobre el mismo caudal y no puedan atenderse simultáneamente, la autoridad ambiental competente preferirá la de uso de mayor prelación conforme al artículo 9° de esta ley. En igualdad de prelación, preferirá, en este orden, la solicitud que atienda población sin cobertura de acueducto, la de un gestor comunitario del agua, la de la agricultura familiar, campesina y comunitaria, y la que acredite mayor eficiencia en el uso del recurso.

Artículo 41. Reglamentación del uso de las aguas de una corriente. De oficio o a solicitud de parte, la autoridad ambiental competente podrá reglamentar la distribución de las aguas de una corriente, derivación, tramo o acuífero, con fundamento en un estudio técnico que establezca la oferta disponible, el caudal ambiental, la demanda autorizada y la demanda efectiva, y que identifique los usos existentes y las necesidades de los predios y de los usuarios de la fuente.

El proyecto de reglamentación se someterá al proceso participativo del artículo 72 de esta ley y al concepto previo obligatorio del consejo de cuenca. La reglamentación se adoptará mediante acto administrativo motivado, se inscribirá en el Registro y modificará de pleno derecho los caudales amparados por los títulos habilitantes vigentes en la fuente, con respeto de la prelación del artículo 9° y del mínimo vital de agua. Al ajuste de caudales derivado de la reglamentación se aplica el parágrafo 2° del artículo 15 de esta ley.

Parágrafo 1°. La reglamentación podrá revisarse o modificarse, de oficio o a solicitud de cualquier usuario, cuando cambien las condiciones o las circunstancias que la fundaron, previa audiencia de los usuarios inscritos.

Parágrafo 2°. La existencia de un título habilitante no impide la posterior reglamentación general de la distribución de las aguas de la misma fuente.

Artículo 42. Concesión en bloque. La autoridad ambiental competente podrá otorgar una concesión única en bloque a la asociación de usuarios de aguas, al gestor comunitario del agua o a la asociación de usuarios de un distrito de riego que administre un sistema colectivo de abastecimiento, la cual distribuirá el caudal entre sus miembros conforme a su reglamento interno y responderá ante la autoridad por el cumplimiento de las obligaciones del título.

Parágrafo. El trámite de la concesión en bloque será gratuito para los gestores comunitarios del agua y para las asociaciones de la agricultura familiar, campesina y comunitaria, y su solicitud se resolverá dentro de los tres (3) meses siguientes a su radicación completa.

Artículo 43. Usos de bajo impacto y registro simplificado. Los usos del agua cuyo caudal no exceda de un (1) litro por segundo, destinados al abastecimiento de un gestor comunitario del agua o de la agricultura familiar, campesina y comunitaria, requieren únicamente inscripción en el Registro. La inscripción es gratuita, se surte por medio electrónico o ante la sede de la autoridad ambiental competente y no está sujeta a evaluación previa.

Parágrafo 1°. Ninguna norma reglamentaria podrá eximir del registro previsto en este artículo, ampliar el umbral de un (1) litro por segundo ni extender el régimen simplificado a usos distintos de los aquí señalados.

Parágrafo 2°. En las cuencas declaradas en estrés hídrico, la autoridad ambiental competente podrá condicionar el uso registrado a un régimen de turnos o de caudal reducido, con prioridad para el consumo humano.

Artículo 44. Medición y reporte obligatorios. Todo titular de concesión instalará y mantendrá, a su costa, el sistema de medición del caudal captado y, cuando corresponda, del caudal vertido, y reportará la información a la autoridad ambiental competente con la periodicidad que esta determine, que no será inferior a una vez por semestre.

Parágrafo 1°. La información reportada es pública y se incorpora al Registro.

Parágrafo 2°. La falsedad en la autodeclaración del caudal captado o vertido constituye causal de extinción del título habilitante en los términos del numeral 4 del artículo 46 de esta ley, sin perjuicio de las sanciones ambientales y penales que correspondan.

Parágrafo 3°. Los gestores comunitarios del agua y los usuarios de la agricultura familiar, campesina y comunitaria cumplirán esta obligación mediante los instrumentos simplificados de medición y reporte que adopte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin costo para ellos.

Artículo 45. Caducidad por no uso. La concesión caduca cuando el titular deja de usar el caudal concesionado durante tres (3) años continuos, o durante cinco (5) años no continuos dentro de un mismo período de vigencia del título. La caducidad

se declara mediante acto administrativo motivado, previa audiencia del titular.

Parágrafo. No se computan como no uso los períodos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente acreditados, los de ejecución de las obras autorizadas dentro del cronograma aprobado, ni los de restricción impuesta por la autoridad ambiental competente.

Artículo 46. Extinción del título habilitante. El título habilitante se extingue por:

1. Vencimiento del plazo sin prórroga.
2. Renuncia del titular.
3. Caducidad por no uso, en los términos del artículo 45 de esta ley.
4. Declaratoria de extinción por incumplimiento grave de las obligaciones del acto de otorgamiento, por falsedad en la información reportada o por mora superior a un (1) año en el pago de las obligaciones económicas asociadas al uso del agua. La declaratoria se adopta mediante acto administrativo motivado, previa audiencia del titular; constituye ejercicio de una causal legal de extinción y no revocatoria directa de un acto de contenido favorable.
5. Nulidad del acto de otorgamiento.
6. Desaparición o agotamiento de la fuente.
7. Muerte del titular persona natural o liquidación del titular persona jurídica, sin subrogación aprobada dentro del plazo del parágrafo del artículo 32 de esta ley.

Parágrafo. Declarada la extinción, el caudal ingresa a la reserva de la cuenca.

Artículo 47. Régimen unitario de las aguas subterráneas. Las aguas subterráneas se rigen por las mismas reglas de dominio, planificación, prelación, título habilitante, medición, caducidad y extinción que las aguas superficiales. La exploración de aguas subterráneas requiere permiso; su aprovechamiento requiere concesión.

Parágrafo 1º. El propietario, poseedor o tenedor del predio no adquiere derecho alguno sobre el agua subterránea que aflore o se encuentre en él, ni sobre las aguas que nazcan y mueran dentro de sus linderos.

Parágrafo 2º. La autoridad ambiental competente incorporará en el plan de manejo del acuífero el balance de recarga y extracción, y no podrá autorizar extracciones que excedan la recarga media anual.

Parágrafo 3º. En los acuíferos cuya recarga sea nula o insignificante, la autoridad ambiental competente solo podrá otorgar concesión para el abastecimiento de agua para consumo humano y doméstico, con plan de manejo, monitoreo y volumen máximo anual de extracción.

Parágrafo 4º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el registro de perforadores, las distancias mínimas entre captaciones y el procedimiento de sellamiento y abandono de pozos.

Artículo 48. Aguas pluviales y reúso. La captación y el aprovechamiento de aguas pluviales en el predio del captador, sin obra de derivación de cauce y sin afectación de terceros, no requieren título habilitante.

El reúso de aguas residuales tratadas requiere permiso de la autoridad ambiental competente, que verificará el cumplimiento de los criterios de calidad correspondientes al uso previsto. Los titulares de concesión con destino industrial, agroindustrial, minero o energético reusarán sus aguas residuales tratadas en los procesos que admitan esa calidad, en los términos que fije el permiso.

Parágrafo 1º. El caudal de agua reusada se descuenta de la demanda concesionada del titular. La tasa por utilización de aguas se liquida sobre el volumen tomado de la fuente, con la presunción prevista en el artículo 81 de esta ley.

Parágrafo 2º. El titular de concesión de agua para explotación minera, de hidrocarburos o de canteras mantendrá libres de obstrucción y de sedimentos los cauces afectados por su actividad, no podrá perjudicar la navegación ni los usos preexistentes y responderá de la afectación de los recursos hidrobiológicos, en los términos del artículo 89 de esta ley.

Artículo 49. Régimen de las aguas minerales, medicinales y termales. La Nación conserva el dominio sobre las aguas minerales, medicinales y termales. Su exploración y su aprovechamiento requieren concesión de la autoridad ambiental competente, previo estudio hidrogeológico que acredite la sostenibilidad de la extracción y la ausencia de afectación de los usos de los numerales 1 a 3 del artículo 9º de esta ley.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará las condiciones de uso, envasado y aprovechamiento terapéutico de estas aguas.

Artículo 50. Gestión de la demanda. El Gobierno nacional fijará los consumos básicos y máximos por suscriptor y por uso, los estándares de eficiencia de los equipos, sistemas e implementos de bajo consumo de agua que se comercialicen en el país, y los incentivos tarifarios al ahorro. Los prestadores del servicio público domiciliario de acueducto instalarán y mantendrán medidores de consumo individuales en los inmuebles que atiendan, en los términos del régimen de servicios públicos domiciliarios.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incorporarán el uso eficiente del agua en los programas de educación ambiental, y las autoridades ambientales y los prestadores adelantarán campañas educativas dirigidas a los usuarios.

Artículo 51. Programa de uso eficiente y ahorro del agua. Todo prestador del servicio público domiciliario de acueducto, todo distrito de riego y todo titular de concesión cuyo caudal exceda de

cinco (5) litros por segundo formulará, presentará a la autoridad ambiental competente y ejecutará un programa de uso eficiente y ahorro del agua, con vigencia de cinco (5) años, que contendrá la línea de base de pérdidas, la meta anual de reducción, las acciones para alcanzarla y el indicador de verificación.

Parágrafo 1º. La meta de reducción de pérdidas se expresará en el índice de pérdidas por suscriptor facturado, definido por la regulación tarifaria de agua potable y saneamiento básico, y en el índice de agua no contabilizada, y no podrá ser inferior al estándar de eficiencia que fije esa regulación. El incumplimiento reiterado e injustificado de las metas del programa constituye incumplimiento grave de las obligaciones del título habilitante, en los términos del numeral 4 del artículo 46 de esta ley.

Parágrafo 2º. Los gestores comunitarios del agua presentarán el programa en la modalidad simplificada que adopte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin costo y con acompañamiento técnico de la autoridad ambiental competente.

Artículo 52. Deberes generales del usuario del agua. Todo usuario del agua, con independencia del caudal y del título que lo ampare, está obligado a:

1. Emplear sistemas técnicos de captación, conducción y aplicación que eviten el desperdicio.
2. No captar ni usar mayor cantidad de agua que la autorizada o registrada.
3. Mantener las obras e instalaciones en buen estado de funcionamiento y evitar que el agua se derrame o se pierda.
4. Extraer el agua subterránea de modo que no se produzcan sobrantes.
5. Contribuir proporcionalmente a la conservación de las estructuras hidráulicas comunes.
6. Permitir la inspección y la vigilancia de la autoridad ambiental competente y suministrar la información sobre el uso que le sea requerida.

Parágrafo. La solicitud de concesión de aguas superficiales o subterráneas incluirá, en su estudio de fuentes de abastecimiento, la evaluación de la oferta de aguas pluviales y de aguas residuales tratadas disponibles, y su aprovechamiento cuando resulte técnica y económicamente viable.

Artículo 53. Comunidad de aguas y asociaciones de usuarios. Cuando una misma derivación o un mismo pozo sirva a dos o más predios con título habilitante, sus titulares conforman una comunidad de aguas, que distribuirá el caudal, sufragará las obras comunes en proporción al caudal asignado y designará un representante ante la autoridad ambiental competente.

Parágrafo. Los usuarios de una misma corriente o acuífero podrán constituir asociaciones de usuarios de aguas, que se inscribirán en el Registro y podrán ser titulares de la concesión en bloque del artículo 42 de esta ley.

Artículo 54. Servidumbres y obras hidráulicas. El régimen de la servidumbre de acueducto y de las servidumbres de desagüe asociadas al uso del agua continúa rigiéndose por los artículos 919 a 930 del Código Civil, sin perjuicio de las reglas de esta ley. La servidumbre de tránsito para transportar agua y para abreviar animales se rige por el parágrafo 2º del artículo 10 de esta ley.

Parágrafo 1º. La construcción y la operación de obras hidráulicas, presas y embalses requieren permiso de ocupación de cauce y se sujetan a las normas técnicas de seguridad que expida el Gobierno nacional, sin perjuicio de las licencias ambientales exigibles.

Parágrafo 2º. Todo dique, presa, azud, represa u obra de derivación o captación que interrumpa la continuidad de un cauce deberá estar provisto de los sistemas necesarios para permitir el paso de los peces y demás fauna acuática y para asegurar la continuidad del transporte de sedimentos. El acto que otorgue el título habilitante fijará las especificaciones de esos sistemas y el régimen de operación y de monitoreo de su eficacia. Los titulares de obras existentes a la entrada en vigencia de esta ley presentarán a la autoridad ambiental competente, dentro de los dos (2) años siguientes, un plan de adecuación o de medidas alternativas de conectividad.

Parágrafo 3º. Ningún propietario, poseedor o tenedor podrá oponerse al mantenimiento de las acequias de drenaje, de desvío o de corona ni de las obras de conducción y de defensa que atraviesen su predio y que sirvan a un título habilitante o a una obra pública, sin perjuicio de la indemnización de los perjuicios efectivamente causados.

Artículo 55. Servidumbre de presa y estribo. Todo predio soporta la servidumbre de presa y estribo, que consiste en apoyar en los predios adyacentes al cauce las obras necesarias para derivar, regular o almacenar aguas amparadas por un título habilitante. Las obras se ejecutarán de manera que causen el menor perjuicio al predio sirviente; el titular indemnizará únicamente los perjuicios efectivamente causados, previa tasación por peritos, y responderá del mantenimiento de las obras.

Parágrafo. La servidumbre se constituirá por acuerdo entre las partes o, en su defecto, por el juez competente, previa determinación por la autoridad ambiental competente de la zona afectada, de las características de las obras y de las modalidades de su ejercicio, con notificación previa al propietario, poseedor o tenedor del predio sirviente.

TÍTULO V

PROTECCIÓN, CALIDAD Y SANEAMIENTO

Artículo 56. Objetivos de calidad por cuerpo de agua. La autoridad ambiental competente fijará, en el plan de ordenación y manejo de la cuenca, los objetivos de calidad de cada cuerpo de agua conforme a sus usos actuales y previstos, y el plazo para alcanzarlos. Los objetivos de calidad son parámetro obligatorio para el otorgamiento de

permisos de vertimiento y para la formulación de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos.

Artículo 57. Permiso de vertimiento. El vertimiento de aguas residuales a un cuerpo de agua, al suelo o a la red de alcantarillado requiere permiso de la autoridad ambiental competente, que se otorgará por un plazo no superior a diez (10) años y contendrá la carga contaminante autorizada, el punto y el régimen de vertimiento, la obligación de caracterización periódica y las metas de reducción de carga.

Parágrafo 1º. Queda prohibido el vertimiento directo de aguas residuales sin tratamiento a cuerpos de agua destinados al abastecimiento de agua para consumo humano, en las áreas de protección de bocatomas de acueductos y en humedales y páramos.

Parágrafo 2º. Cuando el almacenamiento de materias primas, productos intermedios, productos terminados o residuos implique riesgo de contaminar el alcantarillado, el suelo o las aguas superficiales o subterráneas, el responsable adoptará las medidas de contención, impermeabilización, señalización y contingencia que la autoridad ambiental competente determine, y las incorporará como obligación del permiso de vertimiento o del título habilitante correspondiente.

Artículo 58. Prohibiciones absolutas. Queda prohibido, sin que la autoridad ambiental competente pueda autorizarlo por ningún título:

1. Incorporar o disponer en las aguas superficiales, subterráneas o pluviales, y en sus cauces, lechos, playas y rondas hídricas, basuras, residuos sólidos, escombros, lodos, excretas, sustancias tóxicas, radiactivas o peligrosas, gases, agroquímicos, detergentes y en general cualquier sustancia o elemento que altere la calidad del agua.

2. Utilizar cualquier cuerpo de agua como sitio de disposición final de residuos.

3. Verter aguas residuales en calles, calzadas, zanjales, canales de aguas lluvias y sistemas de alcantarillado pluvial.

4. Incorporar a un cuerpo de agua receptor aguas con temperatura fuera del intervalo que fije la autoridad ambiental competente, sin adecuación previa.

Parágrafo. Las conductas descritas en este artículo constituyen infracción en materia hídrica y se sancionan conforme al artículo 85 de esta ley, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan.

Artículo 59. Metas nacionales de tratamiento de aguas residuales. El Plan Nacional de Aguas fijará la meta nacional de aguas residuales urbanas efectivamente tratadas, con línea de base, indicador anual y responsable. El municipio o distrito que no cuente con sistema de tratamiento de aguas residuales en operación formulará el proyecto correspondiente, con meta, fuente de financiación y cronograma, y lo reportará a la autoridad ambiental competente y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Parágrafo 1º. El plan de saneamiento y manejo de vertimientos es exigible a todo prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado. Su incumplimiento reiterado dará lugar a las sanciones ambientales que correspondan y se reportará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Parágrafo 2º. Toda edificación, concentración de edificaciones, desarrollo urbanístico, parcelación o establecimiento industrial situado fuera del radio de acción del sistema de alcantarillado público deberá dotarse, a costa de su titular, de una solución individual o colectiva de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales, cuyos diseños serán aprobados previamente por la autoridad ambiental competente y verificados a su entrada en operación. La solución no podrá afectar la fuente receptora, el suelo, la flora, la fauna ni las aguas subterráneas. En los asentamientos habitados por hogares que se presuman en situación de vulnerabilidad conforme al parágrafo 2º del artículo 11 de esta ley, el municipio o distrito concurrirá con asistencia técnica y financiera.

Artículo 60. Sustancias y usuarios de interés sanitario. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptará el listado único de sustancias de interés sanitario y la definición única de usuario de interés sanitario, y los articulará con los parámetros y valores límites máximos permisibles en vertimientos puntuales.

Parágrafo 1º. Mientras el listado y la definición no se adopten, la autoridad ambiental competente aplicará los artículos 20 y 21 del Decreto número 1594 de 1984.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, podrá exigir la modificación, la remoción o la disminución de determinadas sustancias en los vertimientos y en los productos que se comercialicen en el país, y prohibir la fabricación, la importación y el consumo de las sustancias que representen peligro grave para la salud humana o para la calidad del agua. La medida se adoptará mediante acto administrativo motivado y con soporte técnico publicado.

Parágrafo 3º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales adelantarán las investigaciones necesarias para cuantificar los niveles reales de concentración de las sustancias de interés sanitario y para determinar sus escalas de biodegradabilidad, y podrán practicar pruebas de biodegradabilidad a los productos que se comercialicen en el país. El Ministerio reglamentará el uso de los productos no biodegradables que afecten la calidad del agua.

Artículo 61. Rondas hídricas y áreas de protección. La autoridad ambiental competente delimitará, en el plan de ordenación y manejo de la cuenca, la ronda hídrica de los cuerpos de agua y las

áreas de protección de nacimientos, de humedales y de bocatomas de acueductos. En esas áreas quedan prohibidas la construcción de edificaciones, la disposición de residuos, la explotación minera, la exploración y explotación de hidrocarburos y la actividad industrial.

Parágrafo 1°. Las actividades agropecuarias preexistentes en la ronda hídrica y en las áreas de protección continuarán mientras el plan de ordenación y manejo de la cuenca no las restrinja. Cuando el plan las restrinja, la restricción se aplicará mediante programas de reconversión y sustitución productiva, con acompañamiento técnico y económico, y con reconocimiento de los sistemas productivos de bajo impacto de la agricultura familiar, campesina y comunitaria.

Parágrafo 2°. Los municipios y distritos incorporarán de manera inmediata estas delimitaciones en sus instrumentos de ordenamiento territorial, conforme al parágrafo 3° del artículo 21 de esta ley.

Parágrafo 3°. Mientras la autoridad ambiental competente no delimite la ronda hídrica, se aplicará la faja paralela de treinta (30) metros del artículo 5° de esta ley.

Parágrafo 4°. En caso de creciente extraordinaria, avenida torrencial o inundación, el propietario, poseedor o tenedor del predio afectado podrá ejecutar obras provisionales de defensa sin permiso previo, siempre que las comunique a la autoridad ambiental competente y al consejo municipal de gestión del riesgo de desastres dentro de los seis (6) días siguientes a su iniciación. La autoridad ambiental competente dispondrá su conservación, su adecuación o su demolición dentro de los tres (3) meses siguientes al aviso; la demolición y la restauración se harán a costa de quien resulte beneficiado con las obras. La ejecución de estas obras no constituye la infracción prevista en el numeral 8 del artículo 86 de esta ley.

Parágrafo 5°. La autoridad ambiental competente delimitará, en el plan de ordenación y manejo de la cuenca y con fundamento en el plan de manejo del acuífero o en el estudio hidrogeológico correspondiente, las zonas de recarga de acuíferos. En esas zonas quedan prohibidas la explotación minera, la exploración y explotación de hidrocarburos, la disposición de residuos, la infiltración de aguas residuales tratadas o sin tratar y la perforación de pozos distintos de los destinados al abastecimiento de agua para consumo humano y doméstico. No se comprenden en esta prohibición los pozos de monitoreo, los de exploración hidrogeológica y las obras de recarga gestionada de acuíferos que la autoridad ambiental competente autorice con fundamento en el plan de manejo del acuífero.

Parágrafo 6°. Mientras la autoridad ambiental competente no delimite la zona de recarga en el plan de ordenación y manejo de la cuenca, se aplicará la delimitación contenida en el plan de manejo del acuífero y, en su defecto, la que ella adopte con carácter provisional mediante acto administrativo

motivado y publicado en el Sistema Único de Información del Agua, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación de esta ley. La infracción prevista en el numeral 17 del artículo 86 de esta ley solo se configura respecto de zonas de recarga delimitadas mediante acto administrativo publicado. A las actividades agropecuarias preexistentes en la zona de recarga se aplica el parágrafo 1° de este artículo.

Artículo 62. Ecosistemas estratégicos para el ciclo hídrico. Los páramos, los humedales, los bosques de niebla, las turberas, los nacimientos, las zonas de recarga de acuíferos y los glaciares son ecosistemas estratégicos para el ciclo hídrico y objeto de protección especial. Su régimen es el previsto en la Ley 1930 de 2018, en la Ley 2478 de 2025 y en las demás normas especiales, cuyas determinaciones se incorporan como componente obligatorio del plan de ordenación y manejo de la cuenca en que se ubiquen.

Parágrafo 1°. Queda prohibido constituir títulos habilitantes de uso o aprovechamiento de agua sobre glaciares y sobre los cuerpos de agua que resulten de su deshielo, salvo para el abastecimiento de agua para consumo humano de la población que dependa de ellos.

Parágrafo 2°. La protección del hábitat acuático y de los recursos hidrobiológicos prevista en la Parte X del Libro Segundo del Decreto Ley 2811 de 1974, De los recursos hidrobiológicos, se articula con el caudal ambiental del artículo 23, con los objetivos de calidad del artículo 56 y con el permiso de vertimiento del artículo 57 de esta ley, y constituye componente obligatorio del plan de ordenación y manejo de la cuenca.

Artículo 63. Protección de las bocatomas de acueductos. Ninguna autoridad podrá otorgar título minero, licencia ambiental ni permiso para actividad extractiva, industrial o de disposición de residuos en el área de protección de una bocatoma de acueducto delimitada conforme al artículo 61 de esta ley.

Parágrafo 1°. Las autoridades minera y ambiental cruzarán sus registros e informarán públicamente, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, los títulos y licencias vigentes que se superpongan con áreas de protección de bocatomas de acueductos, y adoptarán las medidas de manejo, restricción o revocatoria que la ley les permita, con observancia del debido proceso.

Parágrafo 2°. Las áreas de protección de bocatomas de acueductos delimitadas conforme al artículo 61 de esta ley constituyen zona excluida de la actividad minera y de la exploración y explotación de hidrocarburos. Los títulos mineros, los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos y las licencias ambientales vigentes que se superpongan total o parcialmente con esas áreas conservarán sus efectos hasta el vencimiento del plazo pactado o autorizado, y no podrán ser prorrogados, renovados, cedidos, ampliados en su área ni modificados en su objeto, en su método de explotación o en su

capacidad instalada dentro del área superpuesta. Esta restricción constituye limitación legal, circunscrita al área superpuesta, de los derechos de cesión, prórroga y renovación reconocidos en la Ley 685 de 2001, en particular en su artículo 22, y en el régimen legal y contractual de exploración y explotación de hidrocarburos.

Parágrafo 3°. La autoridad minera y la autoridad de hidrocarburos negarán toda solicitud de prórroga, renovación, cesión, ampliación o modificación que recaiga sobre el área superpuesta, e informarán la decisión a la autoridad ambiental competente y al consejo de cuenca dentro de los treinta (30) días siguientes. El otorgamiento en contravención de este parágrafo constituye causal de nulidad del acto, declarable por el juez competente, respecto de los actos expedidos con posterioridad a la promulgación de esta ley.

Parágrafo 4°. Dentro de los seis (6) meses siguientes al informe previsto en el parágrafo 1° de este artículo, la autoridad ambiental competente impondrá a los titulares superpuestos, mediante acto administrativo motivado y previa audiencia, las medidas de manejo, monitoreo, control y contingencia necesarias para prevenir la afectación de la bocatoma, y remitirá copia del acto a la Procuraduría General de la Nación y al consejo de cuenca. La omisión de este deber será informada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo 5°. La autoridad ambiental competente delimitará las áreas de protección de las bocatomas de los acueductos de su jurisdicción mediante acto administrativo motivado y publicado en el Sistema Único de Información del Agua, con independencia de la adopción o del ajuste del plan de ordenación y manejo de la cuenca, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación de esta ley, y las incorporará al plan cuando este se adopte o se ajuste.

Parágrafo 6°. Mientras no se surta la delimitación, la prohibición del inciso primero de este artículo y la exclusión del parágrafo 2° se aplicarán sobre la ronda hídrica determinada conforme al parágrafo 3° del artículo 61 de esta ley, en el tramo del cauce comprendido entre el punto de captación y el límite superior de la microcuenca abastecedora, determinado con la cartografía oficial de subzonas hidrográficas.

Artículo 64. Adiciónese al artículo 34 de la Ley 685 de 2001 el siguiente inciso:

Constituyen zona excluida de la minería, sin que se requiera el acto declarativo ni los estudios de que tratan los incisos segundo y tercero de este artículo, las áreas de protección de bocatomas de acueductos delimitadas por la autoridad ambiental competente. En estas áreas no procede la sustracción prevista en el inciso cuarto de este artículo ni la autorización de actividades mineras restringidas o por determinados métodos y sistemas de extracción.

Parágrafo. La exclusión establecida en el artículo 63 de esta ley produce efectos desde la delimitación

del área de protección y no está subordinada a la expedición de acto declarativo alguno.

Artículo 65. Calidad del agua para consumo humano. La vigilancia y el control de la calidad del agua para consumo humano continúan a cargo de las autoridades sanitarias, en los términos del Título II de la Ley 9ª de 1979 y de sus normas reglamentarias. Los resultados de esa vigilancia se incorporan al Sistema Único de Información del Agua y son insumo obligatorio del plan de ordenación y manejo de la cuenca.

Parágrafo 1°. El municipio o distrito cuyo índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano se clasifique en riesgo alto o en inviabilidad sanitaria adoptará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la medición, un plan de acción con metas, responsables y fuentes de financiación, y lo publicará.

Parágrafo 2°. Previo análisis de la calidad del cuerpo de agua, la autoridad ambiental competente, con el concepto de la autoridad sanitaria, podrá restringir o prohibir temporalmente, en todo el cuerpo de agua o en sectores de él, la pesca, el baño, los deportes acuáticos y las demás actividades que impliquen contacto humano directo, mediante acto administrativo motivado que se publicará y se señalará en el sitio. La medida se levantará cuando cesen las condiciones que la originaron.

TÍTULO VI

GOBERNANZA, PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN COMUNITARIA

Artículo 66. Modifíquese el artículo 250 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 250. Consejo Nacional del Agua. Créase el Consejo Nacional del Agua como instancia de coordinación, concertación y seguimiento de la política hídrica nacional, integrada por:

1. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien la preside.
2. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio.
3. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
4. El Ministro de Salud y Protección Social.
5. El Ministro de Minas y Energía.
6. El Director del Departamento Nacional de Planeación.
7. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).
8. El Director del Servicio Geológico Colombiano.
9. Un representante de las autoridades ambientales.
10. Un representante de los alcaldes y un representante de los gobernadores.
11. Dos representantes de los gestores comunitarios del agua.

12. Un representante de las comunidades indígenas y un representante de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

13. Un representante del sector campesino.

14. Un representante de los prestadores del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado.

15. Un representante de los usuarios industriales y agroindustriales.

16. Un representante de la academia.

Parágrafo 1º. El Consejo Nacional del Agua carece de personería jurídica, de patrimonio y de planta de personal propios. La Secretaría Técnica la ejerce, con su planta actual, la dependencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible encargada de la gestión integral del recurso hídrico. La asistencia a sus sesiones no genera remuneración, honorarios ni contraprestación alguna.

Parágrafo 2º. A las sesiones del Consejo se podrá invitar a personas naturales o jurídicas quienes contarán con voz pero sin voto, con el fin de discutir aspectos relevantes en el desarrollo de su objeto.

Artículo 67. Funciones del Consejo Nacional del Agua. El Consejo Nacional del Agua ejerce las siguientes funciones:

1. Concertar la formulación y el seguimiento del Plan Nacional de Aguas.

2. Emitir concepto previo no vinculante sobre los proyectos de reglamentación de esta ley.

3. Presentar recomendaciones públicas sobre la política hídrica nacional.

Parágrafo. El Consejo Nacional del Agua no ejerce competencias decisorias, no modifica las competencias de las autoridades que lo integran y no impone obligaciones vinculantes a las entidades territoriales.

Artículo 68. Consejos de cuenca. En cada cuenca objeto de ordenación funcionará un consejo de cuenca, como instancia permanente de participación, concertación y seguimiento de la gestión del recurso hídrico de la cuenca.

Parágrafo 1º. La representación de las entidades y autoridades públicas en el consejo de cuenca no podrá exceder de la mitad de sus integrantes. Los demás integrantes serán representantes de los gestores comunitarios del agua, de las asociaciones de usuarios de aguas, de las comunidades étnicas asentadas en la cuenca, de las organizaciones campesinas, de las juntas de acción comunal, de las organizaciones ambientales, de los prestadores del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, de los usuarios productivos y de la academia.

Parágrafo 2º. La elección de los representantes no estatales se hará por convocatoria pública de la autoridad ambiental competente, con publicidad no inferior a treinta (30) días y con reglas de elección que garanticen la representación de la cuenca alta, media y baja.

Parágrafo 3º. La autoridad ambiental competente garantizará el funcionamiento del consejo de cuenca con cargo a los recursos de la gestión del recurso hídrico de su presupuesto, y cubrirá los gastos de transporte y permanencia de los integrantes que carezcan de capacidad económica para asistir. La calidad de integrante no es remunerada.

Parágrafo 4º. Con independencia de que la cuenca esté priorizada en el Plan Nacional de Aguas o cuente con plan de ordenación y manejo adoptado, la autoridad ambiental competente conformará el consejo de cuenca en toda cuenca en la que concorra alguna de las siguientes circunstancias: que exista declaratoria vigente de estrés hídrico o de zona de veda; que exista un título habilitante cuyo caudal exceda del uno por ciento (1 %) de la oferta disponible de la cuenca; que se haya radicado la solicitud de una concesión de transferencia de agua entre cuencas que la comprenda; o que el índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano de alguno de sus municipios se clasifique en riesgo alto o en inviabilidad sanitaria. La conformación se surtirá dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha en que se configure la circunstancia; cuando la cuenca esté además priorizada en el Plan Nacional de Aguas se aplicará el plazo que primero venza. La conformación se atiende con cargo al porcentaje del recaudo previsto en el parágrafo 1º del artículo 78 de esta ley y no ordena gasto nuevo.

Parágrafo 5º. En las cuencas señaladas en el parágrafo anterior, la adopción de cualquiera de las decisiones enumeradas en el artículo 72 de esta ley sin que el consejo de cuenca se encuentre conformado constituye causal de nulidad del acto, declarable por el juez competente, salvo que la autoridad ambiental competente acredite en el mismo acto haber agotado la convocatoria pública del parágrafo 2º de este artículo y la ausencia de postulaciones suficientes. Esta consecuencia se aplica a los actos expedidos con posterioridad al vencimiento del plazo del parágrafo anterior.

Parágrafo 6º. La conformación del consejo de cuenca en los términos de este artículo no le confiere potestad decisoria, competencia normativa o administrativa, ni facultad para imponer obligaciones a las entidades territoriales, conforme al parágrafo 3º del artículo 97 de esta ley.

Artículo 69. Funciones del consejo de cuenca. El consejo de cuenca ejerce las siguientes funciones:

1. Concertar con la autoridad ambiental competente la formulación, la adopción, la revisión y la actualización del plan de ordenación y manejo de la cuenca, y emitir concepto previo obligatorio y motivado sobre su contenido.

2. Emitir concepto previo obligatorio y motivado sobre las solicitudes de concesión cuyo caudal exceda del uno por ciento (1 %) de la oferta disponible de la cuenca, sobre las solicitudes de permiso de vertimiento de usuarios de interés sanitario, sobre las declaratorias de estrés hídrico y

sobre las solicitudes de transferencia de agua entre cuencas.

3. Conocer y mediar los conflictos por el uso del agua en la cuenca, en primera instancia y por vía de acuerdo entre los interesados.

4. Hacer seguimiento a la ejecución del programa de medidas del plan y a la destinación de los recursos recaudados en la cuenca, y publicar un informe anual.

5. Solicitar a la autoridad ambiental competente la revisión de los títulos habilitantes cuando existan indicios de incumplimiento o de no uso.

6. Emitir concepto previo obligatorio y motivado sobre el proyecto de plan estratégico del área hidrográfica que comprenda la cuenca, en los términos del parágrafo 3° del artículo 19 de esta ley.

Parágrafo 1°. El concepto previo obligatorio no es vinculante. La autoridad ambiental competente que se aparte de él lo hará mediante acto administrativo expresamente motivado, en el que responda cada una de las razones del consejo. La omisión del concepto previo o de la motivación de apartamiento constituye causal de nulidad del acto, declarable por el juez competente, cuando haya privado al consejo de cuenca de la oportunidad real de incidir en la decisión. Esta consecuencia se aplica a los actos expedidos con posterioridad a la promulgación de esta ley.

Parágrafo 2°. El consejo de cuenca no ejerce funciones jurisdiccionales, no otorga ni niega títulos habilitantes, no impone sanciones y no modifica las competencias de las autoridades ambientales ni de las entidades territoriales.

Artículo 70. Sucesión de las instancias existentes. Los consejos de cuenca que funcionen a la entrada en vigencia de esta ley continuarán operando y adecuarán su composición a los parágrafos 1°, 2° y 3° del artículo 68 de esta ley dentro del plazo previsto en el numeral 4 del artículo 93.

Parágrafo. Los consejos territoriales del agua creados por el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 concluirán su funcionamiento a la entrada en vigencia de esta ley. Sus funciones de participación y concertación las asumen los consejos de cuenca, que reconocerán como integrantes a los representantes no estatales que aquellos hubieran elegido, hasta el vencimiento de su período.

Artículo 71. Gestores comunitarios del agua. Los gestores comunitarios del agua son sujetos de reconocimiento legal en la gestión del recurso hídrico. La autoridad ambiental competente y las entidades territoriales les garantizarán trámite gratuito y preferente de sus títulos habilitantes, acompañamiento técnico, participación en el consejo de cuenca y acceso a los instrumentos de financiación de la gestión del recurso.

Parágrafo. El régimen de organización, prestación, regulación diferencial, vigilancia y financiación de los gestores comunitarios del agua en su condición de prestadores de los servicios de

acueducto y saneamiento se rige por las normas especiales que regulan la materia. Esta ley regula únicamente su condición de usuarios y gestores del recurso hídrico, y no deroga, modifica ni sustituye aquellas.

Artículo 72. Participación en las decisiones sobre el recurso hídrico. Antes de adoptar el plan de ordenación y manejo de una cuenca, de declarar el estrés hídrico, de delimitar rondas hídricas y áreas de protección, de otorgar concesiones cuyo caudal exceda del uno por ciento (1 %) de la oferta disponible de la cuenca y de otorgar concesiones de transferencia de agua entre cuencas, la autoridad ambiental competente convocará y realizará un proceso de participación que comprenda la divulgación previa del proyecto de decisión y de sus soportes técnicos en lenguaje comprensible, espacios deliberativos accesibles en la cuenca alta, media y baja, un término no inferior a treinta (30) días para observaciones, y respuesta escrita y motivada a cada observación, publicada junto con la decisión.

Parágrafo 1°. El concepto del consejo de cuenca previsto en el numeral 2 del artículo 69 de esta ley se emitirá dentro del proceso participativo de que trata este artículo y antes de la respuesta a las observaciones.

Parágrafo 2°. La omisión de cualquiera de los componentes de este artículo constituye causal de nulidad del acto administrativo, declarable por el juez competente, cuando haya privado a los interesados de la oportunidad real de intervenir en la decisión. Esta consecuencia se aplica a los actos expedidos con posterioridad a la promulgación de esta ley.

Artículo 73. Acceso a la información hídrica. La información contenida en el Registro, en el Sistema Único de Información del Agua, en los expedientes de títulos habilitantes y en los reportes de recaudo y ejecución de los recursos de la gestión del recurso hídrico es pública y de consulta libre y gratuita, en formatos abiertos y reutilizables, con las únicas reservas que la ley establezca de manera expresa.

Artículo 74. Integridad de la decisión hídrica. Quien haya ejercido, como servidor público o como contratista de prestación de servicios, funciones de evaluación, decisión, seguimiento o control sobre títulos habilitantes, permisos de vertimiento, planes de ordenación y manejo de cuencas o actuaciones sancionatorias en materia hídrica, no podrá, dentro de los dos (2) años siguientes a la terminación de su vínculo, gestionar ante la misma autoridad, directamente o por interpuesta persona, en nombre propio o de un tercero, el otorgamiento, la modificación, la prórroga, la subrogación o la defensa de los asuntos de esa naturaleza que hubiera conocido, evaluado o decidido. Esta prohibición se aplica sin perjuicio de la prevista en el numeral 4 del artículo 56 de la Ley 1952 de 2019, que no queda modificada; cuando ambas concurren se aplicará el término mayor.

Parágrafo 1º. La autoridad ambiental competente rechazará de plano la actuación adelantada en contravención de este artículo y dejará constancia motivada en el expediente. La contravención se informará a la Procuraduría General de la Nación y, cuando el gestor sea abogado en ejercicio, al Consejo Superior de la Judicatura, para lo de su competencia. Cuando el gestor haya sido contratista y no servidor público, el rechazo de plano es la única consecuencia que se le aplica por virtud de esta ley.

Parágrafo 2º. La autoridad ambiental competente dejará constancia escrita, en el expediente de todo trámite de título habilitante, de permiso de vertimiento, de formulación de plan de ordenación y manejo de cuenca y de actuación sancionatoria en materia hídrica, de cada reunión, comunicación o gestión que el solicitante, sus apoderados o terceros interesados adelanten ante ella por fuera de las oportunidades procesales, con indicación de la fecha, los asistentes, la calidad en que actúan y el asunto tratado. La constancia integra el expediente y es de acceso público en los términos del artículo 73 de esta ley.

Parágrafo 3º. La omisión de la constancia del parágrafo anterior constituye falta disciplinaria del servidor público responsable en los términos de la Ley 1952 de 2019, y omisión inexcusable para los efectos del artículo 90 de esta ley.

Parágrafo 4º. Este artículo se aplica a todas las autoridades ambientales, no modifica el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para acceder a la función pública y no altera la composición, la designación ni el período de los órganos de dirección de ninguna entidad.

Artículo 75. Salvaguarda de los derechos de las comunidades étnicas. Esta ley reconoce y respeta el derecho de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a usar y aprovechar las aguas que se encuentren en sus territorios conforme a sus usos, costumbres y sistemas normativos propios, y a participar en la gestión de las cuencas que los comprendan. Ninguna disposición de esta ley se interpretará en el sentido de restringir, limitar o condicionar ese derecho.

Parágrafo. Los territorios indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras podrán conformar instancias propias de gestión del agua, articuladas con el consejo de cuenca, en las que ejerzan la representación que les corresponde conforme a sus autoridades tradicionales.

TÍTULO VII

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN

Artículo 76. Instrumentos económicos vigentes. La gestión integral del recurso hídrico se financia con los instrumentos económicos existentes, cuya naturaleza, hecho generador, sujetos, sistema y método no son modificados por esta ley. Esos instrumentos son la tasa retributiva por vertimientos del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, la tasa

por utilización de aguas de su artículo 43, cuyo parágrafo fue modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble de su artículo 44, la transferencia del sector eléctrico de su artículo 45, modificado por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, la inversión forzosa por la utilización de agua tomada directamente de fuentes naturales del parágrafo del artículo 43 *ibidem*, y la destinación del impuesto nacional al carbono del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 15 de la Ley 2478 de 2025. Esta enumeración es enunciativa.

Parágrafo. Las entidades territoriales no podrán establecer impuestos, sobretasas, estampillas ni contribuciones que tengan como hecho generador el uso, el aprovechamiento, la captación, la conducción o el vertimiento de agua, ni gravar los títulos habilitantes que esta ley regula. Esta prohibición se entiende sin perjuicio del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble de que trata el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y de los tributos territoriales cuyo hecho generador sea distinto del aprovechamiento del agua.

Artículo 77. Regla de concurrencia y de imputación. Cuando dos o más de los instrumentos del artículo 76 de esta ley concurren sobre la misma cuenca, la autoridad ambiental competente y la entidad territorial receptora imputarán cada recurso a una acción determinada del programa de medidas del plan de ordenación y manejo de la cuenca, e identificarán la fuente que financia cada acción. Una misma acción no podrá financiarse simultáneamente con dos o más de esos instrumentos respecto del mismo componente de costo.

Parágrafo. La autoridad ambiental competente publicará anualmente, en el Sistema Único de Información del Agua, la matriz de imputación por cuenca, con el recaudo, el compromiso y el pago efectivo de cada instrumento y la acción a la que se imputó.

Artículo 78. Destinación territorializada del recaudo. Los recursos recaudados por la tasa retributiva por vertimientos y por la tasa por utilización de aguas se invertirán prioritariamente en la cuenca en que fueron generados, en las acciones del programa de medidas de su plan de ordenación y manejo.

Parágrafo 1º. La autoridad ambiental competente podrá destinar hasta el diez por ciento (10 %) del recaudo de esos instrumentos a los gastos de administración, seguimiento, monitoreo y funcionamiento asociados a su recaudo y a la gestión de la cuenca, incluido el funcionamiento del consejo de cuenca. El excedente de ese porcentaje se invertirá en el programa de medidas.

Parágrafo 2º. Se mantienen la destinación específica de esos recursos a la protección y renovación del recurso hídrico y la destinación a la conservación de páramos prevista en el artículo 25 de la Ley 1930 de 2018.

Artículo 79. Destinación de la inversión forzosa al plan de la cuenca. La inversión forzosa por la utilización de agua tomada directamente de fuentes naturales se ejecutará en las acciones del programa de medidas del plan de ordenación y manejo de la cuenca del área de influencia del proyecto, previa concertación con la autoridad ambiental competente y con concepto del consejo de cuenca.

Artículo 80. Asequibilidad. La recuperación de los costos de la gestión del recurso hídrico no podrá comprometer el acceso al mínimo vital de agua. La autoridad ambiental competente aplicará la tarifa mínima de la tasa por utilización de aguas a los gestores comunitarios del agua, a los sistemas de abastecimiento de la agricultura familiar, campesina y comunitaria y a los prestadores que atiendan exclusivamente población clasificada en los grupos A y B del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, conforme al artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y a la Resolución número 1571 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o a la norma que la sustituya.

Artículo 81. Presunción de volumen por omisión del reporte. Cuando el titular de un título habilitante no reporte el caudal captado o vertido en los términos del artículo 44 de esta ley, se presume, para el solo efecto de la liquidación de las obligaciones económicas asociadas al uso del agua y por todo el periodo no reportado, que el volumen captado o vertido corresponde al caudal íntegro autorizado en el título.

Parágrafo 1º. La presunción recae sobre el volumen y no sobre la base gravable, el hecho generador, los sujetos, el sistema ni el método de ninguno de los instrumentos del artículo 76 de esta ley; admite prueba en contrario y el titular podrá desvirtuarla acreditando, por cualquier medio de prueba, el volumen efectivamente captado o vertido.

Parágrafo 2º. Este artículo no crea tributo, no aumenta tarifa y no otorga a ninguna autoridad facultad para fijar elementos del tributo distintos de los que la ley determina.

Artículo 82. Cobro de las obligaciones económicas asociadas al uso del agua. El acto de liquidación en firme presta mérito ejecutivo y se cobra conforme a las normas que regulan el cobro coactivo de las obligaciones a favor de las entidades públicas. Las sumas causadas y no pagadas generan los intereses de mora previstos para las obligaciones a favor del Estado.

Parágrafo 1º. Ninguna autoridad podrá condonar, exonerar ni reducir el capital de las obligaciones económicas asociadas al uso del agua, ni celebrar acuerdo de pago que lo haga. Esta prohibición se entiende sin perjuicio de las facilidades de pago sobre el capital íntegro y de la remisión de obligaciones de imposible recaudo en los términos de las normas generales que la regulan.

Parágrafo 2º. La autoridad ambiental competente publicará y mantendrá actualizado en el Registro el estado de cuenta de cada título habilitante, con el

valor facturado, el pagado, el saldo y la etapa del cobro, y lo reportará semestralmente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La omisión de esta publicación será informada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Contraloría General de la República y constituye omisión inexcusable para los efectos del artículo 90 de esta ley.

Parágrafo 3º. El otorgamiento, la modificación, la prórroga y la subrogación de un título habilitante, y la aprobación de obras del artículo 39 de esta ley, requieren que el solicitante se encuentre al día en las obligaciones económicas asociadas al uso del agua o cuente con facilidad de pago vigente y al día. La autoridad ambiental competente verificará esa condición en el Registro y dejará constancia de la verificación en el acto respectivo. No se exige esta condición a los gestores comunitarios del agua, a los usuarios de la agricultura familiar, campesina y comunitaria ni a los usos de los numerales 1 a 4 del artículo 9º de esta ley.

Parágrafo 4º. Este artículo no ordena gasto y no modifica el régimen de prescripción de la acción de cobro.

Artículo 83. Rendición pública de cuentas del recaudo. La autoridad ambiental competente presentará anualmente al consejo de cuenca y publicará en el Sistema Único de Información del Agua un informe sobre el recaudo facturado y efectivo de cada instrumento económico, el porcentaje de recuperación de la cartera, la ejecución de los recursos por acción del programa de medidas y las medidas de cobro coactivo adelantadas.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible consolidará esos informes y los remitirá al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República dentro de los primeros treinta (30) días de cada legislatura.

Artículo 84. Criterios de priorización de la inversión pública sectorial. Las entidades que administren recursos destinados a agua potable y saneamiento básico priorizarán, en la formulación y viabilización de proyectos, las zonas rurales, los municipios cuyo índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano se clasifique en riesgo alto o en inviabilidad sanitaria, los municipios sin sistema de tratamiento de aguas residuales en operación, los sistemas administrados por gestores comunitarios del agua y las cuencas declaradas en estrés hídrico.

Parágrafo 1º. Este artículo se aplica sin modificar la distribución legal de los recursos existentes ni crear fuentes nuevas.

Parágrafo 2º. Cuando los usuarios de una fuente se nieguen a ejecutar las obras necesarias para el aprovechamiento común del agua, carezcan de capacidad económica para hacerlo, no logren acuerdo entre sí o sea necesario extender el servicio a población sin cobertura, la Nación, el departamento, el municipio o el distrito podrán ejecutarlas directamente, con cargo a las fuentes existentes y

sin perjuicio de la recuperación de costos a cargo de los beneficiarios en proporción al beneficio recibido, conforme a las normas que regulan la contribución de valorización.

TÍTULO VIII

RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 85. Remisión al régimen sancionatorio ambiental. Las infracciones a esta ley se investigan y se sancionan conforme al procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, con las medidas preventivas de su artículo 36, modificado por el artículo 19 de la Ley 2387 de 2024, y con las sanciones de su artículo 40, modificado por el artículo 17 de la misma ley. Las reglas de competencia, caducidad de la facultad sancionatoria, régimen probatorio y recursos son las de esa ley.

Artículo 86. Infracciones en materia hídrica. Constituyen infracción en materia hídrica las siguientes conductas:

1. Captar agua sin título habilitante o sin el registro exigido por el artículo 43 de esta ley. 2. Captar un caudal superior al autorizado en el título habilitante.

3. Destinar el agua a una finalidad distinta de la autorizada.

4. Omitir la instalación del sistema de medición o el reporte previstos en el artículo 44 de esta ley.

5. Reportar información falsa o incompleta sobre el caudal captado o vertido.

6. Verter aguas residuales sin permiso, en punto distinto del autorizado o excediendo la carga contaminante autorizada.

7. Verter aguas residuales sin tratamiento en las áreas y cuerpos de agua señalados en el parágrafo del artículo 57 de esta ley.

8. Ejecutar obras, edificaciones, disposición de residuos, explotación minera, exploración o explotación de hidrocarburos, o actividad industrial en ronda hídrica o en área de protección delimitada conforme al artículo 61 de esta ley.

9. Impedir, obstaculizar o cobrar por el ejercicio del uso primario del agua.

10. Suprimir totalmente el suministro de agua en contravención del artículo 11 de esta ley.

11. Celebrar o ejecutar un negocio jurídico de los prohibidos por el artículo 33 de esta ley.

12. Perforar pozos de agua subterránea sin permiso, extraer agua subterránea excediendo el volumen autorizado o extraerla en zona de veda.

13. Transferir agua de una cuenca a otra sin la concesión del artículo 30 de esta ley.

14. Incurrir en cualquiera de las conductas prohibidas por el artículo 58 de esta ley.

15. Desperdiciar el agua o incumplir los deberes generales del artículo 52 de esta ley.

16. Operar obras destinadas a captar, conducir, almacenar, distribuir, tratar o verter agua sin la aprobación previa del artículo 39 de esta ley, o modificar sin autorización la modalidad de captación fijada en el acto de otorgamiento.

17. Ejecutar, en zona de recarga de acuíferos delimitada conforme al artículo 61 de esta ley y sin que la conducta esté comprendida en el numeral 8 de este artículo, infiltración de aguas residuales tratadas o sin tratar, o perforación de pozos no destinados al abastecimiento de agua para consumo humano y doméstico.

18. Omitir la declaración de títulos habilitantes prevista en el parágrafo 3° del artículo 36 de esta ley, o consignar en ella información falsa o incompleta.

Parágrafo. Las conductas descritas en este artículo se sancionan sin perjuicio de las infracciones tipificadas en la Ley 1333 de 2009 y en las demás normas ambientales vigentes. Ninguna autoridad podrá sancionar con fundamento en este artículo por conductas distintas de las descritas en sus numerales, ni aplicarlos por analogía o extensión.

Artículo 87. Deber de actuación sancionatoria y de cobro. La autoridad ambiental competente iniciará la actuación sancionatoria prevista en el artículo 85 de esta ley dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en que tenga conocimiento de cualquiera de las conductas descritas en el artículo 86, y adelantará el cobro de las obligaciones económicas asociadas al uso del agua dentro del año siguiente a que la obligación se haga exigible.

Parágrafo 1°. La mora superior a un (1) año en el pago de las obligaciones económicas asociadas al uso del agua da lugar a que la autoridad ambiental competente declare la extinción del título habilitante por la causal del numeral 4 del artículo 46 de esta ley, mediante acto administrativo motivado y previa audiencia del titular.

Parágrafo 2°. El consejo de cuenca y cualquier persona podrán solicitar el inicio de la actuación sancionatoria, en concordancia con el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009. La autoridad ambiental competente resolverá la solicitud mediante decisión escrita y motivada dentro de los treinta (30) días siguientes; la decisión de no iniciar la actuación expresará las razones técnicas y jurídicas en que se funda y se publicará en el Sistema Único de Información del Agua. Esta facultad de solicitud no confiere al consejo de cuenca potestad decisoria, competencia normativa o administrativa, ni facultad para imponer obligaciones a las entidades territoriales.

Parágrafo 3°. La autoridad ambiental competente publicará semestralmente en el Sistema Único de Información del Agua, por cuenca, el número de reportes de infracción recibidos, el de actuaciones iniciadas, el de actuaciones falladas, el de sanciones impuestas y efectivamente recaudadas, el porcentaje de recuperación de la cartera y el estado del cobro coactivo. La autoridad ambiental competente remitirá esa información al Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible dentro del mismo plazo. La inobservancia de los plazos de este artículo y la omisión de esta publicación serán informadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del semestre.

Parágrafo 4°. Este artículo regula el ejercicio de la potestad sancionatoria y del cobro que la ley ya atribuye a la autoridad ambiental competente, y el régimen de publicidad de ese ejercicio.

Parágrafo 5°. Los plazos de este artículo no alteran el término de caducidad de la facultad sancionatoria ni el de prescripción de la acción de cobro previstos en la ley.

Artículo 88. Concurrencia con el régimen de servicios públicos. Cuando la conducta del numeral 10 del artículo 86 de esta ley sea cometida por un prestador de servicios públicos domiciliarios, la autoridad ambiental competente remitirá la actuación a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para lo de su competencia, sin perjuicio de la sanción ambiental que corresponda por los demás hechos.

Artículo 89. Reparación del daño al recurso hídrico. Quien cause daño a un cuerpo de agua, a un cauce, a un acuífero, a una ronda hídrica o a un ecosistema estratégico para el ciclo hídrico está obligado a restaurarlo y, cuando la restauración no sea posible, a compensarlo, con independencia de la sanción que se le imponga. El plan de restauración o de compensación será aprobado por la autoridad ambiental competente y su ejecución se imputará a las acciones del programa de medidas del plan de ordenación y manejo de la cuenca.

Artículo 90. Términos perentorios, inventario de trámites vencidos y omisión inexcusable. Los términos que esta ley establece para decidir, para reportar, para publicar y para expedir los actos que ella ordena son perentorios. Vencido el término sin que se haya adoptado la decisión o expedido el acto, la autoridad responsable incluirá la actuación en el inventario público de trámites y actos vencidos que publicará trimestralmente en el Sistema Único de Información del Agua, con identificación del expediente o del acto pendiente, la fecha de radicación o de inicio del término, el término vencido, la causa del retardo y la dependencia responsable del trámite.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de los términos perentorios de esta ley y la omisión de las publicaciones que ella ordena podrán constituir omisión inexcusable en el ejercicio de las funciones, para los efectos de la presunción de culpa grave del artículo 6° de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022, cuando no medie causa justificada acreditada por la autoridad responsable en el inventario de que trata este artículo.

Parágrafo 2°. La declaratoria de nulidad de un acto administrativo expedido en aplicación de esta ley por desviación de poder, por indebida, falsa o falta de motivación, se sujeta a lo previsto en el

numeral 1 del artículo 5° de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 39 de la Ley 2195 de 2022. Esta disposición es remisiva y no amplía las causales allí previstas.

Parágrafo 3°. Las presunciones a las que remite este artículo admiten prueba en contrario y no relevan de la carga de acreditar los elementos de la responsabilidad en el proceso que corresponda. Este artículo no crea procedimiento nuevo, no modifica las competencias de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República ni de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no altera el régimen del silencio administrativo. Las causales de nulidad que esta ley enuncia se entienden sin perjuicio de las previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no restringen su aplicación.

Parágrafo 4°. El inventario de trámites y actos vencidos es información pública en los términos del artículo 73 de esta ley y se remite semestralmente a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a las comisiones constitucionales permanentes competentes del Congreso de la República.

TÍTULO IX

DISPOSICIONES TRANSITORIAS, DEROGATORIAS Y VIGENCIA

Artículo 91. Transición de los títulos habilitantes vigentes. Las concesiones, permisos y autorizaciones otorgados antes de la entrada en vigencia de esta ley continuarán rigiéndose por el acto administrativo que las concedió hasta el vencimiento del plazo allí señalado. Se les aplican de manera inmediata los artículos 15, 32, 35, 44, 45 y 46 de esta ley.

Parágrafo 1°. Los títulos habilitantes otorgados por término indefinido, y aquellos cuyo plazo restante exceda de veinte (20) años contados desde la entrada en vigencia de esta ley, se entenderán vigentes hasta el vencimiento de veinte (20) años contados desde esa fecha, y quedarán sujetos al régimen de prórroga del artículo 35 de esta ley.

Parágrafo 2°. Los titulares inscribirán sus títulos habilitantes en el Registro dentro del año siguiente a su puesta en funcionamiento. Mientras no se inscriban, los títulos no producirán efectos frente a terceros, conforme al parágrafo 1° del artículo 26 de esta ley, y la omisión constituye incumplimiento de las obligaciones del acto de otorgamiento.

Artículo 92. Transición de los planes de ordenación y manejo de cuencas vigentes. Los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas adoptados antes de la entrada en vigencia de esta ley conservan su vigencia y su carácter vinculante y de determinante ambiental en los términos del artículo 21 de esta ley. La autoridad ambiental competente los ajustará al contenido mínimo del artículo 20 dentro de los treinta y seis (36) meses siguientes a la promulgación de esta ley, mediante acto administrativo motivado sometido al

proceso participativo del artículo 72 y al concepto previo obligatorio del consejo de cuenca.

Parágrafo 1º. Mientras el plan no se ajuste, la autoridad ambiental competente no podrá otorgar nuevas concesiones para los usos del numeral 5 del artículo 9º de esta ley en la cuenca respectiva cuando el plan vigente carezca de la determinación del caudal ambiental por tramo y por cuerpo de agua o del balance entre oferta disponible, demanda autorizada y demanda efectiva. El otorgamiento en contravención de este parágrafo constituye causal de nulidad del acto, declarable por el juez competente, respecto de los actos expedidos con posterioridad a la promulgación de esta ley. La autoridad ambiental competente podrá otorgar la concesión cuando acredite, mediante estudio técnico publicado en el Sistema Único de Información del Agua, la determinación del caudal ambiental del tramo y la existencia de oferta disponible, en los mismos términos del parágrafo 1º del artículo 22 de esta ley.

Parágrafo 2º. La autoridad ambiental competente publicará en el Sistema Único de Información del Agua, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el inventario de los planes de ordenación y manejo adoptados en su jurisdicción, la fecha y la norma bajo la cual fueron adoptados, y la relación expresa de los componentes del artículo 20 que a cada uno le faltan.

Parágrafo 3º. El incumplimiento de los plazos y del deber de publicación de este artículo será informado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República dentro de los treinta (30) días siguientes a su vencimiento, y constituye omisión inexcusable para los efectos del artículo 90 de esta ley.

Parágrafo 4º. El ajuste previsto en este artículo no invalida las actuaciones cumplidas ni los actos expedidos con fundamento en el plan vigente antes del ajuste.

Artículo 93. Plazos de implementación. Para la aplicación de esta ley se observarán los siguientes plazos, contados desde su promulgación:

1. Dieciocho (18) meses para la adopción del Plan Nacional de Aguas.

2. Dieciocho (18) meses para la puesta en funcionamiento del Registro y del Sistema Único de Información del Agua.

3. Doce (12) meses para la instalación del Consejo Nacional del Agua.

4. Veinticuatro (24) meses para la conformación o adecuación de los consejos de cuenca de las cuencas priorizadas, sin perjuicio del plazo de doce (12) meses previsto en el parágrafo 4º del artículo 68 de esta ley.

5. Doce (12) meses para la adopción del listado único de sustancias de interés sanitario de que trata el artículo 60 de esta ley.

6. Doce (12) meses para la adopción de la metodología de determinación del caudal ambiental prevista en el artículo 23 de esta ley.

7. Los previstos en el Plan Nacional de Aguas conforme al artículo 22 de esta ley, sin exceder de cuatro (4) años contados desde la adopción de ese Plan, para la formulación de los planes de ordenación y manejo de las cuencas priorizadas.

8. El previsto en el artículo 19 de esta ley, para la adopción de los planes estratégicos de las áreas hidrográficas.

9. El previsto en el parágrafo 1º del artículo 27 de esta ley, para la suscripción de los protocolos de interoperabilidad y la habilitación del acceso automatizado.

10. El previsto en el artículo 92 de esta ley, para el ajuste de los planes de ordenación y manejo de cuencas vigentes.

11. El previsto en el parágrafo 5º del artículo 63 de esta ley, para la delimitación de las áreas de protección de las bocatomas de acueductos.

12. El previsto en el parágrafo 6º del artículo 61 de esta ley, para la delimitación provisional de las zonas de recarga de acuíferos.

Parágrafo 1º. El vencimiento de cualquiera de los plazos previstos en este artículo sin que se haya expedido el acto correspondiente será informado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a las comisiones constitucionales permanentes competentes del Congreso de la República, dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento, mediante informe público que identifique la causa del incumplimiento, las actuaciones adelantadas y la dependencia responsable del trámite. El informe se publicará en el Sistema Único de Información del Agua y se actualizará cada tres (3) meses mientras subsista el incumplimiento, y se acumula al inventario del artículo 90 de esta ley.

Parágrafo 2º. Vencido el plazo del numeral 1 de este artículo sin que se haya adoptado el Plan Nacional de Aguas, la autoridad ambiental competente no podrá otorgar nuevas concesiones para los usos del numeral 5 del artículo 9º de esta ley en las subzonas hidrográficas que el último estudio nacional del agua clasifique en índice de uso del agua alto o muy alto, hasta la adopción del Plan. El otorgamiento en contravención de este parágrafo constituye causal de nulidad del acto, declarable por el juez competente, respecto de los actos expedidos con posterioridad al vencimiento del plazo. Cuando sobre la misma cuenca concurren dos o más de las prohibiciones de otorgamiento previstas en el parágrafo 1º del artículo 22, en el parágrafo del artículo 23, en el parágrafo 1º del artículo 92 y en este parágrafo, se aplicará la de mayor alcance; la excepción por estudio técnico publicado no procede en las subzonas hidrográficas clasificadas en índice de uso del agua alto o muy alto.

Parágrafo 3º. El incumplimiento de los plazos de este artículo constituye omisión inexcusable para los efectos del artículo 90 de esta ley.

Artículo 94. Continuidad de los trámites en curso. Las solicitudes de título habilitante radicadas antes de la entrada en vigencia de esta ley se resolverán conforme a las normas vigentes al momento de su radicación, salvo que el solicitante pida por escrito la aplicación de esta ley. Los procesos sancionatorios en curso continuarán rigiéndose por las normas aplicables al momento de los hechos.

Artículo 95. Vigencia de la reglamentación existente y compilación. Las normas reglamentarias expedidas en desarrollo de las disposiciones que esta ley deroga se entienden expedidas en desarrollo de esta ley y conservan su fuerza ejecutoria hasta que sean sustituidas, en cuanto no se le opongan. El Gobierno nacional expedirá, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la promulgación, el decreto que compile y actualice la reglamentación de la gestión integral del recurso hídrico.

Parágrafo. Esta disposición se adopta para que el incumplimiento del plazo de compilación no genere vacío normativo, y no confiere al Gobierno nacional competencia distinta de la potestad reglamentaria del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

Artículo 96. Derogatorias. Deróguense las siguientes disposiciones:

1. Los artículos 77 a 158, 161 y 162 del Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. No se incluyen en esta derogatoria los artículos 159 y 160 del mismo decreto ley, que fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1063 de 2003.

2. El artículo 163 del Decreto Ley 2811 de 1974, correspondiente al Título XI, Sanciones, y los artículos 312 a 323 del mismo decreto ley, correspondientes al Capítulo III, de las cuencas hidrográficas, del Título II de la Parte XIII de su Libro Segundo.

3. Los artículos 3° a 21 de la Ley 9ª de 1979, a partir de la entrada en vigencia del acto administrativo previsto en el artículo 60 de esta ley. Continúan vigentes los artículos 1°, 2° y 22 a 49 del Título I y la totalidad del Título II de la misma ley.

4. Los artículos 1° a 13 y 15 a 18 de la Ley 373 de 1997. No se incluye en esta derogatoria el artículo 14 de la misma ley, ya derogado por el artículo 137 de la Ley 812 de 2003.

5. El artículo 34 de la Ley 2294 de 2023.

6. Los artículos 20 y 21 del Decreto número 1594 de 1984, a partir de la entrada en vigencia del acto administrativo previsto en el artículo 60 de esta ley, sin perjuicio de la potestad reglamentaria del Gobierno nacional sobre la materia.

Parágrafo 1°. Quedan igualmente derogadas las disposiciones que hubieren modificado o

adicionado los artículos enumerados en este artículo, en cuanto los modifiquen o adicionen. Esta regla se circunscribe a las disposiciones enumeradas y no comprende norma distinta de ellas.

Parágrafo 2°. Las remisiones que otras disposiciones hagan a las normas derogadas por este artículo se entenderán hechas a las disposiciones de esta ley que regulen la misma materia, conforme a la tabla de correspondencia que se incorpora como anexo de esta ley. La tabla no podrá ser fijada ni modificada por vía reglamentaria.

Artículo 97. Cláusula de neutralidad orgánica y fiscal. Esta ley no crea, suprime ni fusiona entidades u organismos administrativos, no determina ni modifica la estructura de la administración nacional, y no altera el régimen de autonomía, la composición y designación de los órganos de dirección, la planta de personal ni el presupuesto de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones para el desarrollo sostenible, de las autoridades ambientales urbanas ni de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Parágrafo 1°. Los deberes de evaluación, decisión, delimitación, liquidación, cobro, reporte y publicación que esta ley enuncia constituyen modalidades de ejercicio de las funciones que la Ley 99 de 1993 y las normas que la modifican ya atribuyen a cada autoridad, y se cumplen en el marco de sus competencias vigentes. Esta ley no asigna a ninguna entidad nacional funciones ajenas a su misión institucional.

Parágrafo 2°. Esta ley no crea cargo, órgano, fondo ni renta nueva, no decreta exención de tributo nacional, no ordena transferencia de rentas nacionales y no ordena gasto. Los deberes de publicación, reporte y funcionamiento de instancias que ella establece se atienden con las fuentes existentes, en particular con el porcentaje del recaudo previsto en el parágrafo 1° del artículo 78 de esta ley.

Parágrafo 3°. Ninguna disposición de esta ley confiere al consejo de cuenca ni al Consejo Nacional del Agua potestad decisoria, competencia normativa o administrativa, ni facultad para imponer obligaciones a las entidades territoriales.

Artículo 98. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación, salvo el artículo 96, cuyos efectos se producen así: los numerales 3 y 6 en la fecha que cada uno señala; los numerales 1 y 2 a los dieciocho (18) meses de la promulgación o en la fecha de entrada en vigencia del decreto de compilación previsto en el artículo 95 de esta ley, si esa fecha es anterior; y los numerales 4 y 5 desde la promulgación. Hasta esas fechas las disposiciones enunciadas en los numerales 1, 2, 3 y 6 continúan vigentes y se aplican en cuanto no se opongan a los artículos de esta ley que rigen desde la promulgación.

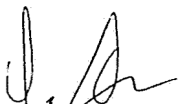
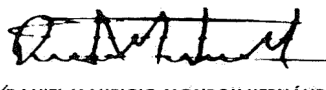
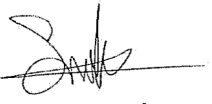
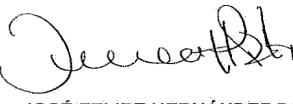
ANEXO

TABLA DE CORRESPONDENCIA

Anexo al que remite el parágrafo 2° del artículo 96 de esta ley.

Disposición derogada	Materia	Disposición de esta ley que la sustituye
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 77 a 79	Disposiciones generales y clasificación de las aguas	Arts. 1, 2, 6 y numerales 12 a 15 del art. 7
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 80 a 85	Dominio de las aguas, de los cauces y de las aguas minerales y termales	Arts. 3, 5 y 49
Disposición derogada	Materia	Disposición de esta ley que la sustituye
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 86 a 98	Modos de adquirir derecho al uso del agua y modificación del título	Arts. 10, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 42 y 43
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 99 a 105	Explotación y ocupación de cauces y usos recreativos	Numerales 2 y 4 del art. 31 y art. 38
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 106 a 118	Servidumbres de acueducto, de presa y estribo y de tránsito	Arts. 54 y 55, y parágrafo 2 del art. 10
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 119 a 131	Obras hidráulicas, obras de emergencia, paso de peces y acequias	Art. 39, párrafos 1 a 3 del art. 54 y parágrafo 4 del art. 61
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 132 a 148	Uso, conservación y preservación de las aguas; prohibiciones de contaminación; usos mineros y aguas lluvias	Arts. 23, 52, 56, 57, 58, 61 y 62, parágrafo 2 del art. 48 y parágrafo 2 del art. 65
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 149 a 154	Aguas subterráneas	Art. 47, numerales 13 y 14 del art. 7 y numeral 4 del art. 52
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 155 a 158	Administración de las aguas, reglamentación de corrientes y prohibición de gravámenes territoriales	Arts. 26, 41, 76 e 77, y parágrafo del art. 76. Los arts. 159 y 160 no se derogan: fueron declarados inexecutable por la sentencia C-1063 de 2003
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 161 y 162	Asociaciones de usuarios de aguas y comunidad obligatoria	Art. 53
Decreto-Ley 2811 de 1974, art. 163 y arts. 312 a 323	Sanciones por infracción a las normas de concesiones y régimen de las cuencas hidrográficas	Arts. 85 e 86, y Título III de esta ley, en particular arts. 16 a 22 y 30
Ley 9.ª de 1979, arts. 3 a 9	Control sanitario de los usos del agua y prohibición de disposición de residuos	Arts. 56, 58 y 65, y numeral 7 del art. 37
Ley 9.ª de 1979, arts. 10 a 21	Residuos líquidos, saneamiento fuera del alcantarillado, biodegradabilidad y sustancias de interés sanitario	Arts. 57, 58, 59 y 60, con sus párrafos
Ley 373 de 1997, arts. 1 a 4	Programa de uso eficiente y ahorro del agua y metas de pérdidas	Art. 51
Ley 373 de 1997, art. 5	Reuso obligatorio del agua	Art. 48
Ley 373 de 1997, arts. 6 a 8	Medidores, consumos básicos y máximos e incentivos tarifarios	Art. 50
Ley 373 de 1997, arts. 9 a 11	Oferta pluvial en nuevos proyectos, estudios hidrogeológicos e información de caudales	Parágrafo del art. 52, parágrafo 2 del art. 47 y arts. 44, 26 y 27
Ley 373 de 1997, arts. 12 y 13	Campañas educativas y programas docentes	Parágrafo del art. 50
Ley 373 de 1997, art. 15	Tecnología de bajo consumo de agua	Art. 50
Ley 2294 de 2023, art. 34	Consejos territoriales del agua	Arts. 68, 69 y 70
Decreto 1594 de 1984, arts. 20 y 21	Sustancias y usuarios de interés sanitario	Art. 60, con aplicación transitoria hasta la expedición del listado único
Código Civil, art. 677, parte final	Excepción de las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad	Art. 4, que modifica el artículo con transcripción de su texto íntegro, y parágrafo 3 del art. 3

De los honorables Congressistas,

 YEISSON SUA CAJAMARCA ZAPATA Representante a la Cámara - Cundinamarca Pacto Histórico	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 FRANCY NATALIA MORENO PAÍN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 JOSÉ FELIPE HERNÁNDEZ POLO Representante a la Cámara por Magdalena Pacto Histórico

SECRETARIA GENERAL	
El día 25	de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X Acto Legislativo
No. 268	Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HIL YESSON	
(CAJAMARCA, MARIA F. CARRASCAL Y OTROS)	
SECRETARIO GENERAL	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO Y TESIS DEL PROYECTO

Colombia administra su agua con un cuerpo normativo que empezó a escribirse en 1974 y que nunca fue reemplazado. Sobre el recurso hídrico concurren hoy un decreto ley, dieciséis leyes, diecisiete decretos, cerca de dieciocho resoluciones ministeriales y de Comisión de Regulación, y dos decretos únicos reglamentarios distintos, uno del sector ambiente y otro del sector vivienda. No hay una ley de aguas. Hay una acumulación.

El proyecto que se somete a consideración del Congreso propone lo que no se ha intentado: una ley general que reúna en un solo cuerpo la naturaleza jurídica del agua, la prelación de sus usos, el sistema de planificación por cuencas, el régimen de los títulos habilitantes, las reglas de calidad y saneamiento, las instancias de gobernanza y las reglas de concurrencia de los instrumentos económicos que ya existen; y que derogue de manera expresa, nominada y exhaustiva las disposiciones que sustituye.

La tesis del proyecto es que el problema hídrico colombiano no es principalmente de escasez física. Colombia dispone de una oferta hídrica total superficial de 1.963 kilómetros cúbicos al año, con un rendimiento de 54,7 litros por segundo por kilómetro cuadrado, según el Estudio Nacional del Agua 2022 del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, con serie hidrológica 1991-2020. Con esa oferta, la capital y once municipios de su entorno estuvieron un año exacto bajo racionamiento, del 11 de abril de 2024 al 12 de abril de 2025, con treinta y cuatro ciclos de restricción, después de que el Sistema Chingaza cayera al 16,52 por ciento de su capacidad. El problema es de gobierno del recurso: de reglas dispersas, de instrumentos que se superponen sin jerarquía, de rentas que se cobran sin regla de imputación, de planes que no se formulan y de una autoridad que decide sin información.

Una segunda tesis, es de orden estratégico, explica por qué el proyecto está redactado como está. Entre 2008 y 2026 el Congreso conoció al

menos nueve iniciativas para consagrar el agua como derecho fundamental por vía de acto legislativo o de referendo, y ninguna se convirtió en norma. En cambio, la vía de la ley ordinaria produjo dos resultados: la Ley 1930 de 2018 sobre páramos y la Ley 2478 de 2025 sobre humedales. La lección es sobria: el reconocimiento constitucional del derecho al agua está bloqueado desde hace dieciocho años, y la ruta que sí funciona es la ley ordinaria con objeto delimitado tramitada por la Comisión Quinta. Este proyecto toma esa ruta.

II. ANTECEDENTES

1. Lo que se intentó por vía de reforma constitucional y de referendo

El punto de partida es el referendo por el agua. En 2008 el Comité Nacional de Promotores, con vocería de Rafael Colmenares, radicó una iniciativa popular con 2.039.812 firmas válidas, tramitada como Proyecto de Ley número 171 de 2008 Cámara. En abril de 2009 la Comisión Primera de la Cámara aprobó un texto que suprimió la consagración del derecho fundamental al agua potable, eliminó el reconocimiento del agua como bien común y público, retiró la prohibición de privatizar la gestión y añadió la propiedad privada de las aguas que nacen y mueren en una misma heredad. La Plenaria de la Cámara aceptó la apelación por 66 votos contra 23 el 26 de mayo de 2009 y reenvió el proyecto a la Comisión Quinta desde el 20 de julio de 2009; nunca completó los cuatro debates. Esa técnica, la de vaciar el texto en lugar de derrotarlo, es el antecedente más instructivo que ofrece la serie.

Después vinieron, entre otras iniciativas, el Proyecto de Acto Legislativo número 054 de 2008 Cámara, el Proyecto de Ley Estatutaria número 047 de 2008 Cámara radicado por la Defensoría del Pueblo, el Proyecto de Acto Legislativo 14 de 2017 Senado, el 21 de 2017 Cámara, el 009 de 2018 Cámara suscrito por quince congresistas y archivado el 17 de diciembre de 2018, el 298 de 2022 Cámara acumulado con el 14 de 2022 Senado, aprobado en Plenaria del Senado por 60 votos contra cero y archivado igual, el 09 de 2023 Senado archivado el 16 de diciembre de 2023 y el 225 de 2024 Cámara, también archivado. La causa de muerte fue casi siempre la misma: vencimiento de los términos de los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992. En la votación del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2017 en la Comisión Primera de la Cámara, el 20 de septiembre de 2017, hubo 16 votos a favor, 2 en contra y 13 ausencias. No hubo bloque opositor; hubo abandono del recinto.

2. Lo que se intentó por vía de ley ordinaria

En paralelo se tramitaron iniciativas fragmentarias. El Proyecto de Ley número 024 de 2022 Cámara sobre reúso de aguas residuales se archivó el 20 de junio de 2023 por tránsito de legislatura. El Proyecto de Ley número 306 de 2023 Cámara sobre protección del recurso hídrico y de las cuencas fue retirado por su autor. El Proyecto de Ley número 197 de 2023 Senado, acumulado con

el 428 de 2024 Cámara, sobre acceso al agua en La Guajira, fue archivado. El Proyecto de Ley número 196 de 2022 Senado, acumulado con el 359 de 2024 Cámara, sobre gratuidad del mínimo vital de agua, fue archivado por tránsito de legislatura. El Proyecto de Ley número 192 de 2015 Cámara sobre páramos y humedales corrió la misma suerte.

Dos iniciativas sí llegaron a destino. La conservación de humedales, tramitada como Proyecto de Ley número 56 de 2023 Senado y 310 de 2024 Cámara, se convirtió en la Ley 2478 de 2025. Y la gestión comunitaria del agua, tras varios intentos, aprobó los cuatro debates en el Proyecto de Ley número 149 de 2024 Senado y 572 de 2025 Cámara, radicó informe de conciliación el 29 de abril de 2026 y, con todo, no alcanzó sanción antes del cambio de Congreso; fue radicada nuevamente como Proyecto de Ley número 026 de 2026 Cámara el 21 de julio de 2026, con veinticuatro representantes y seis Senadores. Ese proyecto está vivo y en trámite en comisión.

3. El hallazgo que define la oportunidad

La búsqueda en los registros de la Cámara de Representantes, del Senado de la República y en Congreso Visible arroja un resultado que conviene enunciar sin adorno: entre 2008 y 2026 no se radicó en Colombia ningún proyecto denominado “Ley General de Aguas”, “Ley del Agua”, “Código de Aguas” o “Estatuto del Agua”. La ley integral de aguas no es un proyecto hundido; es un proyecto nunca presentado.

La consecuencia es doble. Primero, no existe precedente de derrota que los opositores puedan invocar. Segundo, y más importante, el vacío está admitido por el propio gobierno: el documento de diagnóstico para la actualización de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, de septiembre de 2025, reconoce que las normas de planificación, administración y gobernanza del agua “se encuentran subsumidos en el Decreto número 1076 de 2015”, sin marco unificado coherente, sobre la base fundacional del Decreto Ley 2811 de 1974. La misma Política venció su horizonte en 2022 y a julio de 2026 no ha sido reemplazada. Han pasado cuatro años sin instrumento de política hídrica vigente en sentido estricto.

III. DIAGNÓSTICO: LAS CRÍTICAS AL RÉGIMEN VIGENTE Y SU CONTRASTE

El proyecto no parte de un diagnóstico propio. Parte de las críticas que ya están formuladas, y se propone contrastarlas para separar las que exigen una ley de las que exigen presupuesto o gestión. Ese contraste es el que sigue.

1. La crítica académica: dispersión, obsolescencia y dos cuerpos normativos paralelos

La formulación canónica pertenece a Antonio Embid Irujo y María del Pilar García Pachón, en “Reflexiones sobre el derecho de aguas en Colombia”, publicado en 2016 por la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de Zaragoza. Los autores

identifican la “dispersión y proliferación normativa respecto de las aguas”, los conflictos entre el Código Civil y el Código Nacional de Recursos Naturales en la clasificación y titularidad de las aguas, y la carencia de una ley de aguas integral.

Estefanía Montoya-Domínguez y Rosario Rojas-Robles, en “Normatividad del agua en Colombia: ¿democratización o privatización?”, publicado en la Revista Luna Azul de la Universidad Nacional de Colombia en 2019, aportan la formulación más precisa del defecto estructural: “existen dos cuerpos normativos para la gestión del agua en Colombia”, el del agua como recurso natural, gobernado por el Código de 1974 y por la Ley 99 de 1993, y el del agua potable como servicio público, gobernado por la Ley 142 de 1994, lo que impide comprender el agua como “una unidad dinámica y compleja”. Las mismas autoras señalan que solo cinco de cerca de trescientas cuencas contaban con consejo de cuenca en funcionamiento. El dato de desigualdad en la asignación proviene de un trabajo arbitrado posterior y es más severo de lo que suele citarse: sobre una base de veintiocho mil ciento cuatro concesiones otorgadas, el coeficiente de Gini de las concesiones agrícolas de agua alcanzó 0,90, frente a 0,88 de la tierra rural, y en más de la mitad de los departamentos la desigualdad hídrica excede la desigualdad en la tenencia de la tierra (Brown y Roa-García, 2016).

El Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, en su publicación “Principales inconvenientes de la regulación sobre planificación del recurso hídrico en Colombia”, precisa la crítica al plano de la planificación: hay “falta de coherencia entre el reglamento y la ley que lo soporta”, que es el Decreto Ley 2811 de 1974; se perdieron los avances de los planes de ordenación formulados antes del Decreto número 1640 de 2012; el retraso en la expedición de los planes estratégicos de macrocuenca genera incertidumbre en cascada sobre los instrumentos subordinados; y la integración entre esos planes y los planes de ordenamiento territorial es débil.

Juan Camilo Ortega Betancur, en “La carencia de una ley de aguas en Colombia y su impacto en la gestión de los recursos hídricos”, publicado el 1 de noviembre de 2023 por el mismo Departamento, cierra el cuadro: “la administración fragmentada y descoordinada de los recursos hídricos”, un vacío en la regulación y la administración, decisiones unilaterales sin participación, falta de transparencia y ausencia de equidad en la distribución.

Contraste. Esta familia de críticas es la que este proyecto puede resolver, porque su objeto es precisamente normativo. La respuesta se concentra en cuatro artículos: el artículo 3º, que unifica la naturaleza jurídica y declara que las aguas superficiales y subterráneas constituyen un recurso unitario; el artículo 16, que jerarquiza los instrumentos de planificación; el artículo 17, que introduce la regla de prevalencia que hoy no existe;

y el artículo 96, que deroga de manera nominada el articulado que produce la dispersión.

2. La crítica de los órganos de control: reglamentación incumplida y recursos sin ejecutar

La Contraloría General de la República, en la auditoría de cumplimiento CGR-CDMA número 035 de diciembre de 2022, sobre la gestión integral de páramos en cumplimiento de la Ley 1930 de 2018, formuló tres hallazgos con presunta incidencia disciplinaria. El primero constató que la ley “no ha sido reglamentada” por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pese al plazo perentorio de doce meses; el tercero, que el artículo sobre gestores de páramo carecía de reglamentación. La misma auditoría registró que de treinta y siete complejos de páramo, treinta y dos estaban delimitados y cuatro se encontraban en redelimitación participativa por órdenes judiciales, con procesos que llevaban entre tres y cinco años.

En su evaluación de la política de Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento, de 26 de mayo de 2011, la misma Contraloría documentó que de los 2,4 billones de pesos ejecutados en 2007, el 88 por ciento se destinó a infraestructura de agua potable y saneamiento y solo el 12 por ciento al resto de las acciones, y advirtió que “la dispersión de recursos (tarifas, aportes del Gobierno nacional, SGP y regalías) limita la celeridad con que se implementan procesos”. Ese dato tiene quince años y se cita como antecedente histórico de control fiscal, no como cifra actual.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el Informe Nacional de Monitoreo a los Recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico de la vigencia 2024, publicado el 27 de junio de 2025, aporta la cifra que más pesa en este proyecto. De 3.620.238 millones de pesos asignados, la ejecución fue del 73 por ciento; quedaron sin comprometer 1.131.844 millones de pesos; 229.800 millones se destinaron a usos no adecuados; solo el 26,59 por ciento de los recursos se dirigió a la zona rural; y el 53 por ciento de los municipios no cumplió el indicador de actividades elegibles.

Contraste. Estas críticas no se resuelven con una ley que ordene más gasto, porque el gasto disponible no se ejecuta ni llega donde está la brecha. Se resuelven con reglas de imputación, de destinación y de rendición de cuentas. De ahí los artículos 77, 78, 83 y 84 del proyecto: matriz de imputación por cuenca, inversión prioritaria en la cuenca que generó el recaudo, tope del diez por ciento para gastos de funcionamiento, informe anual público al consejo de cuenca y al Congreso, y criterios de priorización rural. Ninguna de esas reglas cuesta dinero nuevo.

3. La crítica sobre los instrumentos económicos: tasas que no se recaudan y no asignan

Clara Inés Villegas, Carmenza Castiblanco, Lina María Berrouet y Lina María Vidal, en “El programa de tasas retributivas en Colombia y el fortalecimiento

institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales”, publicado en Gestión y Ambiente en 2006, documentaron que “en general se observa para las corporaciones un bajísimo porcentaje de recaudo de lo facturado por las tasas”; que “actualmente en la mayoría de Autoridades Ambientales el programa está en manos de un funcionario”; que “la mayoría de las corporaciones no tiene establecido un sistema de sanción por falsedad” en la autodeclaración de vertimientos; y que respecto del cierre de empresas incumplidas “el 100% de las autoridades no se ha visto enfrentada a esta situación”, es decir, cero aplicación coercitiva.

Jhon Alexander Méndez Sayago y Johanna Mildred Méndez Sayago, en “Tasas por utilización del agua: ¿instrumento de asignación eficiente del agua o mecanismo de financiación de la gestión ambiental?”, publicado en Estudios Gerenciales en 2010, concluyeron que la tasa opera de hecho como mecanismo de financiación de la gestión ambiental y no como asignador eficiente del recurso, y calificaron de “error de implementación” el cobro sobre un índice de escasez anual resultante del promedio mensual.

Contraste. Aquí el proyecto adopta una decisión deliberada de contención. No crea tasas nuevas, no modifica el hecho generador ni los sujetos, y no reescribe el sistema y el método de las existentes. La razón es jurídica y está en la Sentencia C-1063 de 2003, que declaró inexequibles los artículos 159 y 160 del Decreto Ley 2811 de 1974 precisamente porque no establecieron el sistema y el método exigidos por el artículo 338 de la Constitución. Los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 fueron declarados exequibles en las Sentencias C-495 de 1996 y C-449 de 2015. Tocarlos reabría un riesgo que ya está cerrado. Lo que el proyecto sí hace, y puede hacer, es regular la destinación y el reporte de lo recaudado, tal como el Congreso lo hizo en los artículos 24 y 25 de la Ley 1930 de 2018 sin objeción constitucional. El parágrafo 2° del artículo 44 cierra además la falla de la autodeclaración: la falsedad da lugar a la revocatoria del título.

4. La crítica parlamentaria y el debate de control político

En el debate de control político de la Comisión Primera del Senado del 26 de noviembre de 2024, citado por los Senadores María José Pizarro, Ariel Ávila, Clara López y Alberto Benavides, el alcalde de Bogotá reconoció un 35 por ciento de pérdidas técnicas y comerciales en el sistema de la ciudad y un descenso del Sistema Chingaza al 16,97 por ciento, mínimo histórico desde su entrada en operación. La Senadora Pizarro calificó la situación como “una crisis de manera estructural que va mucho más allá de este gobierno y esta administración”; el Senador Benavides sostuvo que durante décadas el agua se trató “como un recurso y prácticamente como una mercancía”.

El Senador Iván Cepeda Castro documentó, en mayo de 2016, la existencia de 213 títulos mineros

en diez departamentos superpuestos con concesiones de agua para uso doméstico, 165 de ellos solo en Cundinamarca, y 473 títulos mineros en páramos a febrero de 2016, veinticinco de ellos otorgados después de la prohibición de 2010.

Contraste. La superposición de títulos mineros con captaciones de acueducto es un defecto de coordinación entre registros administrativos y de ausencia de una regla de intangibilidad de las bocatomas. El proyecto responde con los artículos 61 y 63: delimitación obligatoria del área de protección de la bocatoma en el plan de cuenca, prohibición de otorgar título minero o licencia en esa área, y obligación de las autoridades minera y ambiental de cruzar registros y publicar el resultado dentro del año siguiente, con observancia del debido proceso y de los derechos adquiridos. El 35 por ciento de pérdidas se enfrenta con el artículo 51: meta anual de reducción expresada en indicadores verificables y consecuencia por incumplimiento reiterado, que es lo que la Ley 373 de 1997 no previó.

5. La crítica internacional

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos publicó el 28 de enero de 2026 la segunda evaluación del desempeño ambiental de Colombia, con cuarenta y seis recomendaciones, y concluyó que el avance en abastecimiento de agua y saneamiento “ha sido lento”. Es el respaldo internacional más reciente y más difícil de descartar como lectura interna interesada.

6. Las cifras que sostienen la urgencia

La brecha territorial es el dato central. Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en comunicación del 1 de febrero de 2024, la cobertura de acueducto es del 72 por ciento a nivel nacional, 85 por ciento urbana y 39 por ciento rural; la de alcantarillado, del 65 por ciento nacional, 82 por ciento urbana y 18 por ciento rural. El 34 por ciento de los municipios no tiene sistemas de tratamiento de agua y solo el 48 por ciento cuenta con tratamiento de aguas residuales, de los cuales apenas el 47 por ciento opera una planta.

El Informe Sectorial de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado de la vigencia 2024 traduce esos porcentajes a geografía política: 607 municipios tienen cobertura de alcantarillado rural igual o inferior al 15 por ciento y 205 municipios tienen cobertura de acueducto rural igual o inferior al 15 por ciento. El mismo informe reporta un índice de pérdidas por usuario facturado de 10,34 metros cúbicos por suscriptor y mes, frente al estándar regulatorio de 6, y advierte que la información está disponible solo para el 25,1 por ciento del territorio nacional.

La calidad confirma el diagnóstico. El Informe Nacional de Calidad del Agua para Consumo Humano de 2024, elaborado por los Ministerios de Salud y Protección Social y de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Instituto Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, reporta un índice de riesgo total

nacional de 16,2 por ciento, de 6,0 por ciento en zona urbana y de 36,7 por ciento en zona rural, y de 44,3 por ciento en los sistemas autoabastecedores, que son 3.958 de las 5.899 entidades vigiladas. De las 47.752 muestras analizadas en 2024, el 12,8 por ciento se clasificó en riesgo alto y el 7,1 por ciento en inviabilidad sanitaria; casi una de cada cinco muestras oficiales falló. En términos municipales, 228 municipios entregaron agua en riesgo alto o sanitariamente inviable en su zona rural y 73 en su zona urbana.

El desajuste estructural entre dónde está el agua y dónde está el país aparece en el Estudio Nacional del Agua 2022. Las áreas hidrográficas del Amazonas, el Orinoco y el Pacífico aportan el 77 por ciento de la oferta superficial; las de Magdalena, Cauca y Caribe absorben el 69 por ciento de la demanda nacional. El área Magdalena-Cauca alberga el 74 por ciento de la población y genera el 80 por ciento del producto interno bruto con la menor oferta hídrica relativa. Veinte subzonas hidrográficas concentran el 44 por ciento de la demanda nacional. Y 835 municipios resultan susceptibles de desabastecimiento incluso en temporada de lluvias, mientras 207 municipios de dieciséis departamentos registraron afectación persistente en temporada seca entre 2017 y 2021.

7. Las antinomias que el proyecto cierra

El diagnóstico normativo no es una impresión general. Es un inventario de contradicciones localizables, y el proyecto las enfrenta una por una.

Primera. Siete familias de instrumentos de planificación recaen sobre el mismo cuerpo de agua sin regla de jerarquía: planes de ordenación y manejo de cuencas, planes estratégicos de macrocuenca, planes de manejo de acuíferos y de microcuencas, planes de ordenamiento del recurso hídrico, programas de uso eficiente y ahorro del agua, planes de saneamiento y manejo de vertimientos y planes de manejo ambiental de humedales, además de los determinantes del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y de los planes de gestión del riesgo. Los artículos 16 y 17 del proyecto fijan el orden y la regla de prevalencia, y ordenan la armonización en un solo acto administrativo por cuenca.

Segunda. La gobernanza hídrica pierde anclaje legal en una fecha determinable. La Sentencia C-039 de 2026, de 26 de febrero de 2026, expediente D-16488, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 y circunscribió la vigencia de los consejos territoriales del agua a los programas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, además de reducirlos a instancias de participación sin poder decisorio. Cerrado el cuatrienio, la única instancia de gobernanza que subsiste es reglamentaria. Los artículos 68, 69 y 70 del proyecto crean por ley los consejos de cuenca, con integración, funciones y financiación propias, y ordenan la sucesión de las instancias existentes.

Tercera. Los artículos 20 y 21 del Decreto número 1594 de 1984 sobreviven a la derogatoria general que el artículo 79 del Decreto número 3930

de 2010 hizo de ese decreto, y deben aplicarse junto con parámetros de vertimiento formulados con otra técnica y otra nomenclatura, sin norma de correspondencia. El artículo 60 del proyecto ordena el listado único, dispone la aplicación transitoria de esos artículos hasta que se expida, y el numeral 6 del artículo 96 los deroga a partir de la vigencia de ese acto.

Cuarta. Las bases normativas oficiales del propio Estado se contradicen sobre la vigencia de dos artículos de la Ley 373 de 1997. El Gestor Normativo de Función Pública reporta los artículos 5° y 15 derogados por la Ley 508 de 1999; el normograma de la Cancillería no lo hace. La verificación en fuente resuelve la contradicción: la Ley 508 de 1999 fue declarada inexecutable en su integridad por vicios de forma mediante la Sentencia C-557 de 2000, de 16 de mayo de 2000, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, de modo que no pudo producir efecto derogatorio alguno, y en su texto no aparece mención de la Ley 373 de 1997. Los artículos 5° y 15 están vigentes. El derogado es el artículo 14, y no por la Ley 508 de 1999 sino por el artículo 137 de la Ley 812 de 2003. Que una coordenada de esta naturaleza exija cinco fuentes para establecerse es, en sí mismo, el argumento de la ley: el numeral 4 del artículo 96 deroga los artículos 1° a 13 y 15 a 18, excluye el 14 con la cita de su norma derogatoria, y los artículos 48, 50 y 51 reincorporan su contenido con indicador y consecuencia.

Quinta. Seis rentas de destinación específica recaen sobre la misma cuenca sin regla de concurrencia ni de imputación: tasa por utilización de aguas, tasa retributiva, porcentaje ambiental del predial, transferencia del sector eléctrico, inversión forzosa del uno por ciento y destinación del impuesto nacional al carbono. El riesgo es doble financiación de la misma acción y subejecución simultánea. Los artículos 76 a 79 lo cierran.

Sexta. El Decreto número 960 de 2025, que reglamenta el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 desde el decreto único del sector vivienda, autoriza el uso de agua por debajo de un litro por segundo sin concesión, mientras el régimen de concesiones pertenece al sector ambiente. La exención es razonable en su finalidad y frágil en su fundamento: es reglamentaria y carece de piso legal. El artículo 43 del proyecto la eleva a rango legal, la convierte en registro y no en ausencia total de control, y prohíbe que ningún reglamento amplíe el umbral ni exima del registro.

Séptima. Los artículos 3° a 21 de la Ley 9ª de 1979 atribuyen a la autoridad sanitaria el control de los usos del agua y la autorización de vertimientos, competencia que la Ley 99 de 1993 trasladó materialmente al Sistema Nacional Ambiental sin derogarla de manera expresa. Es una competencia legal vigente y sin ejercicio. El numeral 3 del artículo 96 la deroga, con efecto diferido a la expedición del listado único para no dejar vacío, y el artículo 65 conserva la vigilancia sanitaria de la calidad del agua para consumo humano, que sí corresponde al Título II de la misma ley.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

1. Competencia del Congreso

La competencia se funda en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política, que habilitan al Congreso para interpretar, reformar y derogar las leyes y para expedir códigos en todos los ramos de la legislación, y en el deber estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales del artículo 80, en el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente del artículo 79, en la condición de bienes públicos inalienables, imprescriptibles e inembargables de los artículos 63, 102 y 332, y en el artículo 366, que consagra el saneamiento ambiental y el agua potable como objetivo fundamental de la actividad del Estado con prioridad del gasto público social.

Conviene una precisión que la práctica suele pasar por alto. La fórmula “las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles” no está en el artículo 80 de la Constitución, como a veces se cita, sino en el artículo 80 del Decreto Ley 2811 de 1974, y en cuanto a cauces, en el artículo 677 del Código Civil. La Corte Constitucional recogió ambas citas en la Sentencia T-243 de 1994, con ponencia del magistrado Hernando Herrera Vergara, en el caso de la cuenca del río Dagua. El proyecto eleva esa fórmula a la ley general, la completa con la inembargabilidad y con la cláusula de recurso unitario, y así resuelve el conflicto que Embid Irujo y García Pachón identificaron entre el Código Civil y el Código de Recursos Naturales.

Existe además un exhorto expreso del juez constitucional que este proyecto atiende. La Sentencia SU-095 de 2018, con ponencia de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, expediente T-6.298.958, resolvió “exhortar al Congreso de la República para que defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia Nación territorio”. Aunque su contexto es extractivo, su objeto es exactamente el núcleo institucional que una ley de aguas debe resolver. El Título VI del proyecto es el cumplimiento de ese exhorto en el ámbito hídrico.

2. Tipo de ley: por qué ordinaria y no estatutaria

La Corte Constitucional ha fijado el test de reserva estatutaria en las Sentencias C-756 de 2008, con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, y C-818 de 2011, con ponencia del magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Deben tramitarse por ley estatutaria los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, las normas que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, las que pretendan regular la materia de manera integral, estructural y completa, las que aludan a la estructura general y a los principios reguladores, y las que traten situaciones principales del derecho. La misma jurisprudencia advierte que

la reserva es excepcional, que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario y que el criterio material prevalece sobre el nominal.

Este proyecto no regula el derecho fundamental al agua. Regula la gestión del recurso hídrico: su dominio, su planificación, los títulos administrativos de uso, la calidad, la gobernanza y la financiación. Para que ese deslinde no quede en la intención, el parágrafo del artículo 8° lo declara de manera expresa. Los artículos 11 y 14, que garantizan la continuidad del suministro esencial y el abastecimiento en zonas sin infraestructura, no definen el núcleo esencial del derecho ni lo restringen: lo protegen desde la regulación de la prestación, en la línea de las Sentencias T-740 de 2011, T-616 de 2010, T-096 de 2023 y T-161 de 2025, y de la Sentencia C-154 de 2020, que en control abstracto declaró inexecutable la exclusión de la reconexión gratuita por causal de fraude. Una regulación que amplía la protección sin limitarla no invade la reserva estatutaria.

La advertencia adversa se enuncia con franqueza: si en el trámite se incorporan artículos que definan el derecho, su titularidad, sus límites o sus mecanismos de exigibilidad judicial, el proyecto migraría materialmente a la reserva del artículo 152 de la Constitución y quedaría expuesto a la suerte de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, declarados inexecutable con efectos diferidos en la Sentencia C-818 de 2011. Ese es un límite de diseño que el ponente debe custodiar.

3. Reserva de ley orgánica

La Sentencia C-273 de 2016, con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, expediente D-11075, declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 porque una ley ordinaria no puede sustraer a los municipios la facultad de excluir áreas de la minería: eso es distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, materia reservada a ley orgánica por el artículo 288 de la Constitución. El proyecto tomó en serio esa advertencia y evitó la trampa por dos vías.

La primera es de contenido: el parágrafo del artículo 8° declara que la ley no redistribuye competencias y que las que menciona son las que la Constitución y las leyes ya atribuyen a cada autoridad. El artículo 21 no crea una competencia nueva; califica el plan de cuenca como determinante ambiental en los términos que el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 ya prevé para las normas ambientales sobre manejo de cuencas. El artículo 66 crea una instancia de coordinación sin personería, sin patrimonio, sin planta y sin competencias decisorias, en el envoltorio exacto que la Sentencia C-039 de 2026 dejó disponible. El parágrafo 2° del artículo 69 excluye expresamente que el consejo de cuenca modifique competencias de autoridades ambientales o de entidades territoriales.

La segunda es argumentativa, y viene de la misma Sentencia C-273 de 2016, que en obiter de gran utilidad sostuvo que “la reserva de ley orgánica no puede, en ninguna circunstancia, extenderse

más allá de los límites establecidos por la Carta” y que “no toda materia que concierne a las entidades territoriales cae materialmente bajo la reserva de la LOOT”. La regulación del régimen de un recurso natural de dominio público, competencia del legislador ordinario desde 1974, no se convierte en materia orgánica porque su ejecución involucre a las autoridades locales.

4. Consulta previa: el riesgo mayor y su tratamiento

Este es el punto que exige mayor honestidad. Dos leyes generales sobre recursos naturales fueron anuladas en su integridad por omisión de consulta previa: la Ley 1021 de 2006, Ley General Forestal, mediante la Sentencia C-030 de 2008 con ponencia del magistrado Rodrigo Escobar Gil, y la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural, mediante la Sentencia C-175 de 2009 con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva. La primera sostuvo que “un proyecto de la dimensión, la complejidad y las implicaciones del que pretenda regular de manera integral los asuntos forestales” exigía un ejercicio específico de consulta, que debe surtir antes de la radicación; la segunda calificó el vicio como material y no saneable.

La misma jurisprudencia ofrece el camino contrario. La Sentencia C-030 de 2008 delimitó de manera negativa el deber: “una ley, en cualquier ámbito, aplicable a la generalidad de los colombianos, afecta a los miembros de las comunidades indígenas y tribales... sin que en dicho evento pueda predicarse que resulte imperativa una consulta previa”. La Sentencia C-369 de 2019, con ponencia de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, expediente D-13.047, declaró executable la Ley 1930 de 2018 sobre páramos “en el entendido de que cuando para su desarrollo se adopten medidas administrativas, acciones, planes, programas, proyectos u otras tareas que puedan afectar directamente a una o más comunidades étnicas que habitan en los ecosistemas de páramo, se deberá agotar el procedimiento de consulta previa”. Y la Sentencia C-359 de 2024, con ponencia del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, expediente LAT-484, sostuvo que un instrumento de aplicación transversal a toda la ciudadanía no requiere consulta previa, y sistematizó cinco criterios de activación del deber.

El proyecto adopta tres medidas de blindaje. La primera es de diseño: el articulado es transversal y no contiene reglamentación específica de aspectos que afecten de manera directa y diferencial a las comunidades étnicas; no regula el territorio ancestral, no dispone sobre el uso del suelo en resguardos ni en territorios colectivos, y no impone cargas diferenciales. La segunda es la incorporación de la fórmula de la Sentencia C-369 de 2019 en el artículo 8°. La tercera es una salvaguarda material en el artículo 75: la ley reconoce el derecho de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a usar y aprovechar las aguas de sus territorios conforme a sus

usos y costumbres, y ninguna de sus disposiciones se interpretará en el sentido de restringirlo.

Con todo, el riesgo no queda eliminado y no debe presentarse como si lo estuviera. El proyecto se llama Ley General de Aguas y regula un recurso natural en todo el territorio; la analogía con la Ley General Forestal es la primera que formulará un demandante. La recomendación técnica es explícita: antes de la radicación definitiva, o cuando menos antes del primer debate, la mesa directiva y el ponente deben promover un ejercicio de diálogo con las instancias de representación étnica y evaluar, con el Ministerio del Interior, si alguno de los artículos del Título IV o del Título V requiere consulta previa por afectación directa; si la respuesta es afirmativa respecto de un artículo determinado, la ruta correcta es retirarlo y tramitarlo por separado tras la consulta, no confiar en que la generalidad del resto lo salve.

5. Unidad de materia y congruencia del título

El núcleo temático del proyecto es la gestión integral del recurso hídrico. Cada artículo tiene con él conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, en los términos de la Sentencia C-025 de 1993. El artículo 11, que es el de conexidad más discutible por su relación con el régimen de servicios públicos domiciliarios, se conecta por vía teleológica y sistémica: la prelación del consumo humano es el eje de todo régimen de aguas, y una ley que ordena la prelación en la asignación del recurso sin garantizar su continuidad en la prestación quedaría incompleta. El título se corresponde con el contenido, como exige el artículo 169 de la Constitución.

V. DERECHO COMPARADO

El proyecto no es un trasplante. Es una selección razonada, y también un catálogo de lo que se rechaza.

De España se toma la cláusula del artículo 1.3 del Real Decreto Legislativo 1 de 2001, de 20 de julio, que aprobó el texto refundido de la Ley de Aguas, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 176 de 24 de julio de 2001: las aguas continentales superficiales y las subterráneas renovables “constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general”. Y se toma el artículo 40.4, según el cual los planes hidrológicos “serán públicos y vinculantes” y “no crearán por sí solos derechos”, que es la fórmula del artículo 21 de este proyecto. Se rechazan tres piezas del modelo español: los contratos de cesión y los centros de intercambio de derechos de los artículos 67 a 72, porque presuponen un catastro de usos que Colombia no tiene; la exención de 7.000 metros cúbicos anuales para aguas subterráneas del artículo 54.2, que es la puerta por la que se escapa el control de acuíferos; y el plazo de setenta y cinco años del artículo 59, que con planes revisados cada seis años equivale a una concesión indefinida.

De Perú se toma la arquitectura de la prelación. La Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, promulgada el 30 de marzo de 2009, establece en su artículo 35 el orden primario, poblacional y productivo, y en sus artículos 36 y 37 define el uso primario para necesidades humanas y dispone que “no requiere autorización administrativa

y se ejerce por la sola disposición de la ley”. Ese es el artículo 10 de este proyecto. También se toma la no transferibilidad con reversión al Estado del artículo 50, la caducidad por falta de ejercicio durante dos años del artículo 71 y la licencia en bloque del artículo 51, que es la figura idónea para acueductos comunitarios y distritos de riego y que aquí aparece como artículo 42. Se rechaza la adscripción de los consejos de cuenca a la propia autoridad nacional, prevista en su artículo 24: un consejo que es parte de la autoridad no puede contrapesarla.

De Brasil se toma la destinación territorializada del recaudo. La Ley 9.433, de 8 de janeiro de 1997, dispone en su artículo 22 que los valores recaudados se aplican prioritariamente en la cuenca en que fueron generados, con un tope del 7,5 por ciento para costear el sistema de gestión; y en su artículo 39, parágrafo 1º, que el poder ejecutivo no puede tener más de la mitad de los miembros del comité de cuenca. Son el artículo 78 y el parágrafo 1 del artículo 68 de este proyecto. Se rechaza el artículo 43 de la ley brasileña, que condiciona la existencia de la agencia de cuenca a que la propia recaudación la financie, porque en Colombia reproduciría la asimetría entre corporaciones ricas y corporaciones pobres.

Chile es el contraejemplo, y el más útil. El Código de Aguas, contenido en el Decreto con Fuerza de Ley 1.122 de 1981, publicado en el *Diario Oficial* el 29 de octubre de 1981, configuró el derecho de aprovechamiento como derecho real libremente transferible conforme al Código Civil, en su artículo 21, y perpetuo. La Ley 21.435, publicada el 6 de abril de 2022, introdujo temporalidad de treinta años, extinción por no uso a cinco y diez años en el artículo 6 bis, reservas de agua para subsistencia en el artículo 5º ter y prelación por funciones con prevalencia de la subsistencia en el artículo 5º bis. Pero conservó la libre transferibilidad. Chile necesitó cuarenta y un años para corregir parcialmente lo que decidió en 1981, y no logró desmontar el mercado. De ahí el artículo 33 de este proyecto, que prohíbe expresamente los mercados, bolsas y centros de intercambio de títulos habilitantes o de caudales, y el artículo 32, que niega al título habilitante la condición de derecho real y lo declara inenajenable.

México aporta la advertencia decisiva sobre técnica legislativa. El decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de diciembre de 2025 expidió una Ley General de Aguas de cuarenta y cinco artículos y, en el mismo acto, reformó, adicionó y derogó disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales de 1992, que subsiste. México quedó con dos leyes federales de aguas simultáneas, sin regla expresa de prevalencia, con la naturaleza jurídica, el régimen concesional, las infracciones y el régimen económico repartidos entre ambas. Una ley general no es general si convive con la ley que pretendía reemplazar. Ese es exactamente el resultado que el artículo 96 de este proyecto quiere evitar, con derogatoria expresa, nominada y exhaustiva, más el anexo de tabla de correspondencia que su parágrafo incorpora y que ninguna norma reglamentaria puede fijar ni modificar. Del mismo decreto mexicano sí se toma el artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales reformada, según el cual “los derechos amparados en las concesiones y asignaciones no serán objeto de transmisión”, y el artículo 4º, que ordena reducir o cancelar el volumen concesionado ante riesgo de

disponibilidad para consumo humano, regla que aquí es el artículo 15.

De Ecuador se toma la fórmula de naturaleza jurídica. El artículo 12 de su Constitución de 2008 dispone que “el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”. Se rechaza, en cambio, la prohibición absoluta de gestión privada, que no es trasplantable sin reforma constitucional porque el artículo 365 de la Constitución colombiana admite la prestación por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares; y se rechaza la incorporación de los derechos de la naturaleza por simple enunciado, porque sin legitimación procesal ni criterios de reparación produce norma decorativa. Bolivia ofrece la lección inversa y complementaria: un mandato constitucional robusto en los artículos 16 y 20 de su Constitución de 2009 que no se instrumentó con una ley general. El enunciado del derecho humano al agua no sustituye el diseño institucional; sin autoridad, plan, título y canon, el derecho no se realiza.

El estándar internacional de derechos humanos que informa el proyecto es la Observación general número 15 de 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, documento E/C.12/2002/11, adoptada en su vigésimo noveno período de sesiones, que interpreta los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e ingresa al ordenamiento por el artículo 93 de la Constitución. Su párrafo 2° define el derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible; su párrafo 11 advierte que el agua debe tratarse “como bien social y cultural, y no fundamentalmente como bien económico”, que es el fundamento del parágrafo 2° del artículo 3° y del artículo 33 de este proyecto; y su párrafo 37 enumera las obligaciones de efecto inmediato, entre ellas adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales y vigilar el grado de realización del derecho, que son los artículos 18 y 27. La Resolución número 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de julio de 2010, aprobada con 122 votos a favor, ninguno en contra y 41 abstenciones, reconoce el derecho pero no lo crea; conviene citarla con esa precisión y no atribuirle una fuerza vinculante que no tiene. La meta 6.5 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 sostiene el plan de cuenca y la meta 6.b sostiene el reconocimiento de los gestores comunitarios.

VI. ESTADO DEL ARTE CIENTÍFICO SOBRE GOBERNANZA DEL AGUA

El punto de partida de este proyecto no es la escasez. Colombia dispone de una oferta hídrica total superficial de 1.963 kilómetros cúbicos al año, y aun así 835 municipios resultan susceptibles de desabastecimiento y la capital estuvo un año bajo racionamiento. Un país con esa oferta que desabastece a esa cantidad de municipios no enfrenta un problema hidrológico: enfrenta un problema de asignación, de información y de autoridad. La literatura arbitrada de las últimas tres décadas permite sostener esa premisa con evidencia y, sobre todo, permite identificar con precisión las condiciones institucionales cuya ausencia explica el resultado. Ese es el valor de

este acápite: no adorna el proyecto con bibliografía, lo somete a un estándar de contraste.

1. Gobernanza policéntrica y recursos de uso común

La primera contribución proviene del análisis institucional. Ostrom (1990) demostró, contra las dos soluciones canónicas de su época, que ni la centralización estatal ni la privatización plena resuelven el problema de apropiación en recursos de uso común: la primera falla porque el regulador carece de la información local que necesita para fijar reglas de extracción congruentes y porque su monitoreo es costoso y remoto; la segunda falla porque el recurso es sistémico y las externalidades entre apropiadores no se internalizan con la sola asignación de títulos. La alternativa que la evidencia respalda es la gestión colectiva sujeta a ocho principios de diseño, entre ellos la definición de fronteras del recurso y de los usuarios, la congruencia entre reglas y condiciones locales, el monitoreo, las sanciones graduadas, los foros accesibles de resolución de conflictos y el reconocimiento del derecho de autoorganización. Esos principios fueron sometidos a verificación empírica sistemática sobre noventa y un estudios y setenta y siete casos, con soporte moderado a fuerte para cada uno (Cox et al., 2010). Ostrom (2010) generalizó el hallazgo en la tesis del policentrismo: los sistemas de gobernanza que funcionan combinan centros de decisión múltiples y anidados, no un centro único; y advirtió que la búsqueda de panaceas institucionales, es decir de una fórmula uniforme aplicable a todo contexto, es ella misma causa de fracaso (Ostrom, 2007).

2. La crítica del paradigma de la gestión integrada

Biswas (2004) sostuvo que el concepto de gestión integrada de recursos hídricos, pese a su adopción universal, carece de contenido operativo que permita saber qué debe integrarse, en qué escala y con qué autoridad. Molle (2008) explicó la mecánica del fracaso: el paradigma opera como concepto nirvana, esto es, como horizonte deseable que presenta como técnicamente compatibles objetivos que en la práctica son antagónicos, y que por ello puede ser apropiado por actores con agendas contradictorias sin resolver ninguna. Su hallazgo sobre la participación de cuenca es el más pertinente para este articulado: en la experiencia sudafricana los usuarios poderosos dominaron los consejos de captación, y las asimetrías de poder afloraron precisamente cuando se abordaron los acuerdos de reparto. Giordano y Shah (2014) documentaron que la formalización del paradigma se convirtió en un fin en sí mismo que en ocasiones desmontó sistemas de gestión que funcionaban. La revisión sistemática más reciente confirma el diagnóstico y añade el mecanismo: el enfoque integrado aparece en el setenta y cinco por ciento de los estudios revisados, pero su implementación es desigual porque opera por estratificación institucional, de modo que los paradigmas anteriores subsisten junto a los nuevos y neutralizan el cambio (Bilalova et al., 2026). En el plano agregado, ciento siete países no avanzan a la velocidad necesaria para cumplir la meta 6.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y ochenta y siete reportan niveles bajos o medio bajos de implementación (UN-Water, 2021).

La conclusión de este eje gobierna el diseño del Título III: el problema no es la formulación de planes de cuenca, es su ejecución; y la ejecución depende de variables institucionales que el plan por sí mismo no crea. De ahí que el artículo 22 no se limite a fijar un plazo, sino que ate a su vencimiento una consecuencia que le importa a la autoridad, y que el artículo 17 obligue a armonizar en un solo acto los instrumentos preexistentes, que es la respuesta normativa directa a la estratificación institucional que Bilalova et al. (2026) identifican.

3. Gobernanza adaptativa y aprendizaje social

Pahl-Wostl (2007) planteó la transición desde regímenes de gestión predictivos y de control hacia regímenes adaptativos, capaces de decidir bajo incertidumbre climática, y desarrolló luego un marco donde la capacidad adaptativa depende de procesos de aprendizaje social en múltiples niveles y no de la mera existencia de competencias formales (Pahl-Wostl, 2009). El trabajo comparado sobre cuencas concluyó que el desempeño no se sigue de la adopción de un modelo, sino del ajuste entre régimen de gestión y complejidad del problema (Pahl-Wostl et al., 2012). Es el fundamento del artículo 25, que introduce un régimen jurídico distinto para la cuenca en estrés, y del artículo 28, que hace del estudio nacional del agua un insumo periódico y obligatorio y no un ejercicio ocasional.

4. Las brechas de gobernanza

El marco multinivel de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos identificó siete categorías de brechas de coordinación recurrentes con independencia del arreglo institucional de cada país, entre ellas las de política, financiación, información, rendición de cuentas, objetivos y capacidad (Gupta et al., 2013; OCDE, 2011). Sobre esa base se adoptaron los doce Principios sobre Gobernanza del Agua, que exigen entre otras cosas distinguir con claridad los roles de formulación, implementación, gestión operativa y regulación; gestionar el agua en la escala apropiada dentro de sistemas integrados de gobernanza de cuenca; adaptar el nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los retos; producir y compartir información comparable y pertinente; y asegurar que los marcos regulatorios se implementen y se hagan cumplir efectivamente (OCDE, 2015; Akhmouch y Correia, 2016). El corolario normativo es directo y este proyecto lo asume: la brecha de información y la de capacidad son condiciones previas de cualquier régimen de asignación, no consecuencias de él. Por eso los artículos 26 y 27 no son accesorios administrativos sino la condición material de todo lo demás, y por eso el numeral 2 del artículo 93 les fija el plazo más corto del calendario de implementación.

5. El régimen de asignación y el debate sobre el mercado de derechos

Este es el punto donde la evidencia no es unánime y el proyecto debe argumentar desde ella y no contra ella. La defensa económica del mercado sostiene que la transferibilidad permite reasignar el agua hacia usos de mayor valor a un costo social menor que el acto administrativo (Rosegrant y Binswanger, 1994; Chong y Sunding, 2006). La evidencia comparada condiciona ese resultado a fundamentos institucionales exigentes:

registro y catastro completos, medición volumétrica, contabilidad hidrológica y fiscalización, sin los cuales el mercado no produce eficiencia sino transferencia de rentas (Grafton et al., 2011). El caso chileno es la prueba de laboratorio. Bauer (1997) documentó que el Código de Aguas de 1981 produjo un mercado con escasas transacciones y fuertes asimetrías de poder; casi veinte años después concluyó que el problema crítico del modelo chileno no era el mercado sino la falta de capacidad institucional para la gobernanza, con conflictos hídricos convertidos en problema político nacional (Bauer, 2015). La reforma de 2022 reorientó el modelo hacia un régimen híbrido, reconoció el acceso al agua potable como derecho humano y convirtió los nuevos derechos en títulos temporales condicionados, aunque persisten las limitaciones institucionales y de información (Celume et al., 2026). La síntesis metodológicamente más fuerte disponible, una revisión sistemática con metaanálisis, halló que solo cerca del veintisiete por ciento de los estudios revisados concluye que la eficiencia y la equidad pueden alcanzarse simultáneamente mediante el comercio de agua, y que los estudios que confirman el intercambio desfavorable se refieren precisamente a mercados formales con transacción intersectorial (Bajaj et al., 2022). En España la mercantilización del agua tampoco produjo los resultados anunciados (Hernández-Mora y Del Moral, 2015), y en el norte de Chile operó como mecanismo de despojo sobre comunidades atacameñas (Prieto, 2016). El artículo 33 se funda en esa evidencia, y el artículo 41 es su contrapartida necesaria: si se cierra el mercado, la ley debe ofrecer un mecanismo administrativo de reasignación que funcione.

6. El piso indisponible del derecho al agua

El derecho al agua comprende disponibilidad, calidad y accesibilidad, esta última con una dimensión económica de asequibilidad que impide que la recuperación de costos comprometa el acceso (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002). La literatura advierte que la formulación del derecho no resuelve por sí sola la tensión entre mercantilización y acceso, y que puede convivir con esquemas de privatización si no se acompaña de reglas de asignación (Bakker, 2007; Miroso y Harris, 2012). En Colombia, la fundamentalidad del derecho ha sido de construcción jurisprudencial y el discurso legislativo la ha resistido invocando la viabilidad económica de los prestadores (López Cortés y Moncada Prieto, 2020), mientras la doctrina ha señalado la asimetría entre las obligaciones internacionales asumidas y la protección de las fuentes que las hacen posibles (Echeverría Molina y Anaya Morales, 2018). Los artículos 11, 14 y 80 traducen ese piso a regla operativa.

7. La evidencia colombiana

Es la más contundente y la que sostiene el eje redistributivo del proyecto. Sobre una base de veintiocho mil ciento cuatro concesiones otorgadas, la asignación del agua en Colombia opera como mecanismo de exclusión: el coeficiente de Gini de las concesiones agrícolas alcanzó 0,90, superior al 0,88 de la tierra rural, y en más de la mitad de los departamentos la desigualdad hídrica excede la desigualdad en la tenencia de la tierra (Brown y Roa-García, 2016). El régimen concesional

vigente reprodujo, y en parte agravó, la estructura de concentración que el país reconoce como su conflicto histórico. Junto a ello, la evidencia sobre instrumentos económicos muestra que la eficacia del programa de tasas retributivas depende de la existencia de autoridades ambientales fuertes, con personal calificado, capacidad científica, autonomía financiera e independencia política, condiciones que las corporaciones autónomas regionales no satisfacían (Villegas et al., 2006); y que la tasa por utilización del agua se implementó con un error técnico, el uso de un índice de escasez anual promediado, perjudicial para el caudal ecológico y para los usuarios de aguas abajo (Méndez Sayago y Méndez Sayago, 2010). La normativa hídrica ha operado fragmentada entre la lógica de conservación del recurso y la del servicio público (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles, 2019), y la gestión comunitaria es tratada por la legislación como actividad comercial y no como organización sin ánimo de lucro, lo que erosiona su viabilidad (Valencia Agudelo y Ecuyer, 2023). La sistematización doctrinal del régimen colombiano confirma el diagnóstico de dispersión en principios, dominio, usos, planificación, vertimientos e instrumentos económicos (Embid Irujo y García Pachón, 2016).

8. Qué hace funcionar a un organismo de cuenca

régimen hídrico que funciona con el artículo de este proyecto que la satisface, y declara sin atenuación las que quedan satisfechas de manera parcial.

El estudio comparado concluye que ningún diseño garantiza por sí mismo la eficacia y que los resultados dependen del contexto político más que de la forma orgánica; que los organismos nuevos se superponen a los existentes por estratificación en lugar de sustituirlos, con lo que los actores establecidos conservan influencia mientras aparenta ceder; y que los organismos de tipo coordinador nacen débiles porque dependen de gobiernos que les retienen recursos y decisiones (Huitema y Meijerink, 2017). El caso brasileño mostró que la capacidad de un organismo de cuenca para producir efectos no deriva del mandato legal sino de la autoridad práctica que consigue construir (Abers y Keck, 2013). Y la evidencia sobre participación es precisa en su condición: el efecto positivo de la participación sobre el estándar ambiental de las decisiones se verifica en particular cuando la intensidad comunicativa es alta y cuando se delega poder decisorio a los participantes (Jager et al., 2020). De ahí que el artículo 68 garantice financiación por transferencia legal y no por la recaudación de la propia cuenca, y que el párrafo 1° del artículo 68 limite a la mitad la representación estatal.

9. Contraste del articulado con las diez condiciones que la literatura exige

La utilidad del estado del arte no está en la cita sino en el contraste. El cuadro siguiente confronta cada condición institucional que la literatura asocia con un

Condición que la literatura exige	Respaldo	Artículo del proyecto	Grado de satisfacción
Fronteras jurídicas definidas del recurso y del universo de usuarios, con catastro y registro público único	Ostrom (1990); Cox et al. (2010); Grafton et al. (2011); Brown y Roa-García (2016)	Arts. 5, 2, 26 y 43	Satisfecha en la norma. Su eficacia depende del plazo del numeral 2 del art. 93
Congruencia entre reglas de apropiación y condiciones locales, sin fórmula uniforme para todo el territorio	Ostrom (1990, 2007); Cox et al. (2010)	Parágrafo 1 del art. 9, arts. 20, 23 y 41	Satisfecha: la ley fija el marco y el plan de la cuenca fija el orden interno y el caudal
Medición volumétrica y monitoreo obligatorios, con información pública y comparable	OCDE (2015, principio 5); Grafton et al. (2011); Bauer (2015)	Arts. 44, 26, 27, 28 e 73	Satisfecha en la norma; es la condición cuya implementación decide la suerte de la ley
Capacidad administrativa proporcional a la complejidad del problema, con autonomía financiera e	OCDE (2015, principio 4); OCDE (2011); Villegas et al. (2006)	Parágrafo 1 del art. 78 y art. 83	SATISFECHA DE MANERA PARCIAL. La ley territorializa y hace trazable el recaudo, pero no interviene la estructura ni la financiación de las autoridades ambientales, materia de iniciativa privativa del Gobierno. Riesgo residual declarado

Condición que la literatura exige	Respaldo	Artículo del proyecto	Grado de satisfacción
independencia política de la autoridad			
Sanciones graduadas y fiscalización creíble	Ostrom (1990); Cox et al. (2010); OCDE (2015, principio 7)	Arts. 85, 86, 58 y 89, con las sanciones graduadas del art. 40 de la Ley 1333 de 2009	Satisfecha en la norma. La fiscalización depende de la capacidad de la condición anterior
Foros de resolución de conflictos accesibles, rápidos y de bajo costo	Ostrom (1990); Bauer (2015)	Numeral 3 del art. 69 y parágrafo 2 del art. 10	SATISFECHA DE MANERA PARCIAL. El consejo media pero no decide; la vía decisoria sigue siendo administrativa y judicial
Reconocimiento legal del derecho de autoorganización de usuarios y prestadores comunitarios, con régimen propio	Ostrom (1990); Valencia Agudelo y Ecuyer (2023)	Arts. 42, 43, 53, 71 y 80, y parágrafo 3 del art. 44	Satisfecha en cuanto a la gestión del recurso. El régimen de prestación se remite a la norma especial, conforme al parágrafo del art. 71
Anidamiento policéntrico con regla expresa de jerarquía y de conflicto entre instrumentos concurrentes	Ostrom (2010); Molle (2009); Huitema y Meijerink (2017); Bilalova et al. (2026)	Arts. 16, 17 y 21, y parágrafos 2 y 3 del art. 17	Satisfecha. Es la respuesta directa a la estratificación institucional
Financiación estable y trazable, con recuperación de costos modulada por mínimo vital y asequibilidad escrita en la ley	OCDE (2011); OCDE (2015, principio 6); Comité DESC (2002); Méndez Sayago y Méndez Sayago (2010)	Arts. 76, 77, 78, 80 y 83, y arts. 11 y 13	Satisfecha. La ley no crea rentas nuevas: ordena la imputación y el destino de las existentes
Participación con poder decisorio delegado e intensidad comunicativa alta, con monitoreo y capacidad de ajuste	Jager et al. (2020); Pahl-Wostl (2009); OCDE (2015, principio 12)	Arts. 68, 69 y 72	NO SATISFECHA EN LA DELEGACIÓN DE PODER. La sentencia C-039 de 2026 impide conferir competencia decisoria a estas instancias por ley ordinaria. Se compensa con nulidad por omisión y deber reforzado de motivación. Objeción académica subsistente

10. Las tres objeciones académicas más serias, y su respuesta

El proyecto se sometió a un contraste adversarial con instrucción expresa de no suavizar. Las tres objeciones que sobrevivieron son estas, con la respuesta que el articulado ofrece y, donde no la ofrece, con la constancia del riesgo residual.

Primera objeción. Un plan de cuenca vinculante en manos de una autoridad con déficit acreditado de capacidad no produce cumplimiento, produce una capa normativa más y desplaza el conflicto al litigio y a la captura del contenido del plan. La objeción no discute que el plan deba ser vinculante; discute la secuencia. Tiene respaldo directo: veinte años de literatura documentan que el problema está en la ejecución y no en la formulación (Biswas, 2004; Giordano y Shah, 2014), la revisión sistemática identifica la estratificación institucional como mecanismo de reproducción del fracaso (Bilalova et al., 2026), el estudio de organismos de cuenca advierte que los nuevos se superponen a los viejos y que los dependientes nacen debilitados (Huitema y Meijerink, 2017), y la evidencia colombiana muestra que el instrumento económico central funcionó solo donde había autoridades fuertes (Villegas et al., 2006). La respuesta del proyecto tiene tres piezas. Los artículos 26 y 27 atacan la brecha de información con el plazo más corto del calendario; el parágrafo 1° del artículo 22 convierte la formulación del plan en interés propio de la autoridad, porque mientras no exista plan no hay concesiones nuevas para usos productivos; y el parágrafo 1° del artículo 17 obliga a armonizar en

un solo acto los instrumentos preexistentes, que es la respuesta normativa a la estratificación. La objeción, con todo, no queda desactivada: el proyecto no cierra la brecha de capacidad, porque hacerlo exigiría intervenir la estructura y la financiación de las corporaciones autónomas regionales, materia de iniciativa privativa del gobierno. Queda como riesgo residual declarado.

Segunda objeción. El título intransferible con caducidad por no uso suprime el único mecanismo de reasignación de bajo costo sin sustituirlo, y su propia exigibilidad depende de la medición que el país no tiene. Los dos filos muerden. El primero es asignativo: si el título no es transferible, todo ajuste queda sujeto a la lentitud, al costo y a la vulnerabilidad a la captura del procedimiento concesional, en un contexto de variabilidad climática que exige reasignar con frecuencia; y lo que la evidencia refuta es que el mercado funcione sin fundamentos institucionales, no que la rigidez asignativa sea inocua (Grafton et al., 2011). El segundo es de exigibilidad: la caducidad por no uso presupone que la autoridad puede determinar, con medición y contabilidad hidrológica, si el caudal se usó. La respuesta del proyecto es doble y explícita. El artículo 41 restituye el mecanismo de reasignación que el régimen de 1974 tenía y que el proyecto había dejado caer: la reglamentación del uso de las aguas de una corriente, que permite redistribuir caudales entre todos los usuarios de una misma fuente con un solo acto administrativo, con estudio técnico, participación y concepto del consejo de cuenca. Y el artículo 44, con el numeral 2 del artículo 25, hace de la medición una obligación exigible con consecuencia sobre el título. Conviene decirlo con franqueza: la caducidad

del artículo 45 será inaplicable mientras el Registro no opere, y por eso el numeral 2 del artículo 93 y el párrafo 2° del artículo 91 son piezas de eficacia y no de trámite.

Tercera objeción, y la más difícil de contestar. El concepto previo obligatorio pero no vinculante es la modalidad de participación que la evidencia asocia con menor efecto, y en contextos de asimetría de poder puede legitimar la captura en lugar de contenerla. El respaldo es cuantitativo y directo: sobre trescientos cinco casos codificados de decisión ambiental pública, el efecto positivo de la participación se verifica en particular donde la intensidad comunicativa es alta y donde se delega poder decisorio (Jager et al., 2020); y en los consejos de cuenca sudafricanos los usuarios poderosos dominaron el órgano justamente cuando se discutió el reparto (Molle, 2008). Trasladada al articulado, la objeción dice que en una cuenca donde el Gini de las concesiones agrícolas es 0,90 (Brown y Roa-García, 2016), un consejo sin poder decisorio será dominado por los titulares concentrados, y el concepto previo conferirá pátina deliberativa a una decisión ya modelada por ellos. La respuesta del proyecto es la que el marco constitucional permite y no más. La Sentencia C-039 de 2026 circunscribió las instancias de gobernanza hídrica creadas por ley a la participación, la concertación y la coordinación, y les negó competencia decisoria; conferir al consejo de cuenca una competencia decisoria expondría el artículo a un cargo por invasión de la reserva de ley orgánica y por creación de entidad sin iniciativa gubernamental. Dentro de ese margen, el proyecto maximiza el efecto por tres vías: el párrafo 1° del artículo 68 limita a la mitad la representación estatal y el párrafo 2° obliga a una elección por convocatoria pública con representación de cuenca alta, media y baja, lo que reduce la captura por composición; el párrafo 1° del artículo 69 impone a la autoridad que se aparte del concepto el deber de responder cada razón, so pena de nulidad, lo que convierte el concepto en carga argumentativa y no en formalidad; y el artículo 72 añade la nulidad por omisión de cualquiera de los componentes del proceso participativo. La objeción subsiste en su núcleo y queda declarada: la ley ordinaria no puede delegar decisión sin cambiar de encuadre.

VII. ALTERNATIVAS DE ENCUADRE CONSIDERADAS

El equipo evaluó cuatro rutas antes de elegir la de este proyecto, y conviene dejar constancia de las razones.

La primera fue el acto legislativo que consagre el agua como derecho fundamental autónomo. Se descartó por evidencia empírica: nueve tentativas desde 2008, ninguna exitosa; ocho debates en dos períodos ordinarios consecutivos; y un patrón repetido de archivo en diciembre por vencimiento de términos. La reforma constitucional sigue siendo deseable, y nada impide tramitarla en paralelo; pero apostar la protección del agua exclusivamente a ella es repetir dieciocho años de resultado nulo.

La segunda fue la ley estatutaria del derecho fundamental al agua. Se descartó por dos razones. La primera es de trámite: exige cuatro debates y conciliación dentro de una sola legislatura, mayoría absoluta y revisión previa de la Corte, en los términos del artículo 153 de la Constitución y de la Sentencia C-133 de 2022. La segunda es de techo material: la reserva estatutaria alcanza el núcleo esencial del derecho, no la administración del recurso, de modo que una estatutaria no podría contener el régimen de concesiones, de vertimientos, de planificación y de instrumentos económicos, que es donde reside el problema.

La tercera fue el código de aguas, por la vía del numeral 2 del artículo 150 de la Constitución. Es la ruta de mayor ambición sistemática y también de mayor exposición: extensión considerable, riesgo de unidad de materia por acumulación heterogénea, y un trámite políticamente pesado. Queda como horizonte de una segunda etapa, para la cual esta ley sería la base.

La cuarta, adoptada, es la ley ordinaria general con derogatoria expresa. Reúne tres ventajas: mayoría simple, dos legislaturas disponibles conforme al artículo 162 de la Constitución, y competencia material plena para lo que verdaderamente se necesita, que es ordenar el régimen administrativo del recurso. Su desventaja es que no blinda el fundamento frente a un cambio de mayorías. El proyecto compensa esa debilidad con densidad normativa: reglas concretas, plazos, indicadores, consecuencias por incumplimiento y derogatorias nominadas, que son más difíciles de vaciar que un enunciado de principios.

VIII. EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO Y CONEXIDAD

El Título I fija el objeto, el ámbito, la naturaleza jurídica del agua y de los bienes asociados a ella, los principios y las definiciones, y cierra con la cláusula de consulta previa. El artículo 5° merece explicación aparte: al derogar el articulado de aguas del Decreto Ley 2811 de 1974 desaparecería el artículo 83 de ese código, que declara inalienables e imprescriptibles el cauce, el lecho, las playas y la faja paralela de hasta treinta metros. El proyecto no puede dejar ese vacío, de modo que reproduce y actualiza la regla, la extiende a los glaciares y establece que las remisiones al artículo 83 se entenderán hechas al nuevo artículo. El artículo 8° incorpora la fórmula de condicionamiento de la Sentencia C-369 de 2019 y, en su párrafo, acota la reserva estatutaria y la reserva orgánica.

El Título II resuelve la prelación. El artículo 9° fija un orden legal de cinco niveles y deja al plan de cuenca únicamente el orden interno del quinto, con lo que combina la certeza de la lista peruana con la flexibilidad de la prelación por funciones del artículo 5° bis chileno. El artículo 10 convierte el uso primario en derecho de ejercicio directo, sin trámite y sin costo. El artículo 11 protege la continuidad del suministro esencial con un piso de cincuenta litros por persona y día, cifra que la Corte Constitucional ha ordenado en las Sentencias T-401 de 2022, T-096 de 2023 y T-161 de 2025. El artículo 12 traduce esa garantía a la técnica

de la modificación normativa: adiciona un párrafo a los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994, que son las normas que hoy autorizan la suspensión y el corte por incumplimiento en el pago, con lo que se evita la modificación tácita que la técnica prohíbe. El artículo 13 identifica la fuente que cubre el diferencial. El artículo 14 traslada a la ley la regla de las Sentencias T-096 de 2023 y T-161 de 2025: la restricción ambiental o la informalidad de la tenencia no exoneran al municipio del deber de abastecer. El artículo 15 permite revisar concesiones cuando el consumo humano está en riesgo, con la regla mexicana de 2025, e incluye la cláusula de no indemnización fundada en la función ecológica del uso, en la línea de la Sentencia C-220 de 2011.

El Título III es el corazón del proyecto. El artículo 16 jerarquiza y el artículo 17 resuelve el conflicto, con la precisión de que los programas de uso eficiente no son componentes del plan de cuenca sino instrumentos de los usuarios que deben ser conformes con él. El artículo 21 declara vinculante el plan de cuenca y lo articula con el ordenamiento territorial por la vía del numeral 1 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, es decir, sin crear competencia nueva. El artículo 22 impone plazo y, sobre todo, consecuencia: mientras no exista plan adoptado, no hay concesiones nuevas para usos productivos salvo estudio técnico publicado. Esa es la regla que convierte la formulación del plan en un interés propio de la autoridad ambiental. El artículo 23 hace del caudal ambiental una restricción previa y no un uso, con lo que corrige la práctica de asignar primero y calcular después. El artículo 19 dota de contenido, plazo y consecuencia a los planes estratégicos de las áreas hidrográficas, que la enumeración del artículo 16 mencionaba sin regular. Los artículos 26 y 27 crean el registro y el sistema único de información, que son la condición material de todo lo demás: sin catastro de usos no hay control, no hay tasa bien cobrada y no hay caducidad verificable; los párrafos del artículo 27 hacen exigible la interoperabilidad con plazo y sin sujetarla al consentimiento de las entidades obligadas. El artículo 30 regula lo que ningún régimen general de aguas puede omitir y que hoy está entregado al reglamento por defecto: la transferencia de agua entre cuencas, sometida a concesión del ministerio, a concepto de las dos cuencas y de sus consejos, a la acreditación de que la cuenca cedente conserva su caudal ambiental y sus usos prioritarios proyectados a veinte años, y a la prueba de que la necesidad de la receptora no puede satisfacerse con gestión de la demanda, reducción de pérdidas o reúso.

El Título IV rehace el régimen de asignación. El artículo 32 niega al título la condición de derecho real y lo declara inenajenable; el artículo 33 prohíbe el mercado de derechos por vía reglamentaria o contractual, sin pretender atar al legislador futuro, que es un límite que la ley ordinaria no puede imponerse; el artículo 34 fija plazos de veinte y treinta años; el artículo 35 elimina la prórroga automática e invierte la carga de la prueba del uso efectivo hacia el titular; el artículo 36 limita la acumulación de caudales por titular y por grupo empresarial en una misma cuenca, que es la única disposición del proyecto que ataca de manera directa

la desigualdad en la distribución del recurso; el artículo 38 cierra el vacío procedimental, con términos de decisión, publicación de la solicitud, oposiciones y la regla de que el silencio no otorga el título; el artículo 45 establece la caducidad por no uso a tres años continuos o cinco no continuos; y el artículo 46 recoge las causales de extinción, con reversión del caudal a la reserva de la cuenca. El artículo 47 somete las aguas subterráneas al mismo régimen que las superficiales y prohíbe que el propietario del predio adquiera derecho sobre las aguas que nazcan y mueran en él, con lo que cierra por ley la puerta que el texto vaciado del referendo de 2009 pretendió abrir. Los artículos 48, 50 y 51 reincorporan, con indicador y consecuencia, el contenido de la Ley 373 de 1997 que se deroga: reúso, gestión de la demanda, medición individual, consumos básicos y máximos, incentivos al ahorro, campañas educativas y metas de reducción de pérdidas. El artículo 53 restituye la comunidad de aguas y las asociaciones de usuarios, que el código de 1974 regulaba en sus artículos 161 y 162 y que la derogatoria dejaría sin sustituto.

El Título V ordena la calidad y el saneamiento. El artículo 56 traslada al plan de cuenca la técnica brasileña de clasificación de cuerpos de agua por usos preponderantes; el artículo 60 unifica los listados sanitarios y, mientras el acto no se expida, ordena aplicar los artículos 20 y 21 del Decreto número 1594 de 1984, de modo que la derogatoria no abra un vacío; los artículos 61 y 63 protegen rondas hídricas y bocatomas, con el párrafo 1 del artículo 61 diseñado a la medida de la Sentencia C-300 de 2021, que declaró que una prohibición absoluta y sin excepciones para el campesinado tradicional sería regresiva, y con el párrafo 3 que aplica la faja de treinta metros mientras la ronda no se delimite. El artículo 65 resuelve la competencia sanitaria conservando lo que debe conservarse.

El Título VI responde al exhorto de la Sentencia SU-095 de 2018 y a la Sentencia T-361 de 2017, que fijó el estándar de participación ambiental en el caso de la delimitación del páramo de Santurbán: acceso a la información, participación pública y deliberativa, y mecanismos de defensa, con una fuente que “no depende de su consagración legal”. El artículo 72 convierte ese estándar en procedimiento con consecuencia de nulidad. El artículo 69 diseña el consejo de cuenca dentro del margen que la Sentencia C-039 de 2026 dejó disponible: concepto previo obligatorio pero no vinculante, con deber reforzado de motivación para apartarse, sin funciones jurisdiccionales y sin alterar competencias. El artículo 66 propone la modificación de la estructura del Consejo Nacional del Agua prevista en la Ley 1753 de 2015, con la finalidad de materializar de mejor manera la articulación sectorial. Entre los nuevos integrantes del Consejo Nacional del Agua están: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), que en la norma anterior tenía voz, pero no voto; el Servicio Geológico de Colombia; representantes de los entes territoriales, las autoridades ambientales, la academia, las comunidades, los sectores productivos y los prestadores del servicio público domiciliario de

acueducto y alcantarillado. El artículo 67 asigna al Consejo Nacional del Agua funciones de concertación y concepto, no de decisión. El artículo 74 cierra la puerta giratoria de quien decidió y luego gestiona ante la misma autoridad, y obliga a dejar en el expediente la huella de toda gestión de intereses adelantada por fuera de las oportunidades procesales. El artículo 71 reconoce a los gestores comunitarios del agua en su condición de usuarios y gestores del recurso, y su párrafo delimita expresamente la frontera con el Proyecto de Ley número 026 de 2026 Cámara para evitar duplicidad normativa y disputa de reparto.

El Título VII contiene la decisión de contención fiscal y jurídica ya explicada. El artículo 76 enumera los instrumentos vigentes con sus coordenadas y declara que la ley no modifica su naturaleza, hecho generador, sujetos, sistema ni método. Dentro de ese límite, los artículos 81 y 82 sí actúan sobre la causa material del bajo recaudo: el primero establece que, cuando el titular omite el reporte de medición, se presume que el volumen captado o vertido es el caudal íntegro autorizado, presunción que recae sobre el volumen y no sobre la base gravable y que admite prueba en contrario; el segundo prohíbe condonar, exonerar o reducir el capital y hace del estar al día una condición de todo trámite del título habilitante. El Título VIII cumple la exigencia de taxatividad sancionatoria: el artículo 85 identifica el régimen aplicable, que es

la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, y el artículo 86 enumera dieciocho conductas con verbos rectores precisos, cuyo párrafo prohíbe la analogía y la extensión sin declarar cerrado un catálogo que la remisión general mantiene abierto. El artículo 87 obliga a ejercer la potestad sancionatoria y el cobro dentro de plazos ciertos y a publicar el resultado, y el artículo 90 declara perentorios los términos de la ley y conecta su incumplimiento con el régimen de responsabilidad del agente del Estado ya vigente, por remisión y sin crear cargo, órgano ni gasto. El Título IX ordena la transición. Su pieza más importante es el artículo 98: la derogatoria no produce efectos el mismo día en que la ley se promulga, porque el régimen que la sustituye requiere entre doce y cuarenta y ocho meses; los numerales de la derogatoria se activan en fechas escalonadas, atadas a la expedición del acto que los reemplaza o al decreto de compilación. Sin esa regla, la ley crearía el vacío que pretende cerrar.

IX. LOS ARTÍCULOS VIGENTES QUE ESTE PROYECTO MEJORA

El proyecto no innova por gusto. Cada una de sus reglas centrales corrige un artículo identificable del régimen vigente. El cuadro que sigue enuncia la disposición vigente, el defecto, el artículo del proyecto que lo corrige y el fundamento de la corrección. Es también el mapa de la ponencia.

Disposición vigente	Defecto y severidad	Artículo del proyecto	Fundamento de la mejora
Decreto-Ley 2811 de 1974, art. 80 (dominio público de las aguas)	Enuncia dominio público, inalienabilidad e imprescriptibilidad, pero no la inembargabilidad, no niega la propiedad privada y no unifica aguas superficiales y subterráneas. Coexiste con el art. 677 del Código Civil, con el que entra en conflicto de clasificación. MEDIO.	Art. 3	Art. 1.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de España (recurso unitario); art. 2 de la Ley 29338 de Perú (no hay propiedad privada); art. 12 de la Constitución del Ecuador (cuatro atributos); Corte Constitucional, sentencias T-243 de 1994 y C-126 de 1998 (Constitución Ecológica).
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 86 a 98 (modos de adquirir derecho al uso)	No fija plazo máximo de la concesión, no establece caducidad por no uso, no regula la prórroga ni la carga de la prueba del uso efectivo, y no prohíbe la transferencia del título. ALTO.	Arts. 32, 34, 35, 45 y 46	Art. 50 y 71 de la Ley 29338 de Perú; arts. 15, 16 y 18 de la Lei 9.433 de 1997 de Brasil; art. 22 de la Ley de Aguas Nacionales de México reformada por el decreto del 11 de diciembre de 2025; contraejemplo de los arts. 6 y 21 del Código de Aguas de Chile.
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 149 a 154 (aguas subterráneas)	Régimen fragmentario y de segundo orden respecto de las aguas superficiales; sin balance de recarga y extracción obligatorio; sin regla que niegue derecho al dueño del predio. ALTO.	Art. 47	Cláusula de recurso unitario del art. 1.3 del texto refundido español; rechazo expreso de la exención de 7.000 metros cúbicos anuales de su art. 54.2.
Ley 99 de 1993, arts. 42 y 43 (tasa retributiva y tasa por utilización de aguas)	No hay regla de concurrencia ni de imputación frente a las otras cuatro rentas que recaen sobre la misma cuenca; riesgo de doble financiación de la misma acción y de subejecución simultánea. ALTO. No se modifica el tributo.	Arts. 76, 77, 78 y 83	Art. 22 de la Lei 9.433 de 1997 de Brasil (inversión prioritaria en la cuenca de origen y tope del 7,5 por ciento). Corte Constitucional, sentencias C-495 de 1996 y C-449 de 2015, que declararon exequibles esos artículos: por eso no se tocan el hecho generador, el sistema ni el método. Advertencia de la sentencia C-1063 de 2003.
Ley 99 de 1993, art. 43, párrafo (inversión forzosa del 1 por ciento)	Destinación difusa, sin vínculo con el instrumento de planificación de la cuenca ni con el programa de medidas; sin concepto de la instancia de participación. MEDIO.	Art. 79	Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2011, que la calificó como carga derivada de la función ecológica de la propiedad y no como tributo, con lo que abre margen de configuración legal sin el rigor del art. 338 de la Constitución.
Ley 99 de 1993, art. 44 (porcentaje ambiental del predial) y art. 45 (transferencia del sector eléctrico)	Destinación con prioridad enunciada pero sin regla de imputación a una acción determinada ni obligación de reporte público desagregado. MEDIO.	Arts. 77 y 83	Precedente de técnica: arts. 24 y 25 de la Ley 1930 de 2018, en los que el Congreso ya destinó porcentajes de esas mismas rentas sin objeción constitucional.
Ley 142 de 1994, arts. 140 y 141 (suspensión y corte del servicio por incumplimiento o en el pago)	Habilita la supresión total del suministro sin salvaguarda del mínimo vital, en tensión con la jurisprudencia constitucional consolidada. ALTO.	Arts. 11 y 12	Corte Constitucional, sentencias T-740 de 2011, T-616 de 2010, T-401 de 2022, T-096 de 2023 y T-161 de 2025; y C-154 de 2020, única decisión de control abstracto en la materia, que declaró inexecutable la exclusión de la reconexión gratuita por causal de fraude.
Ley 373 de 1997, art. 4 (metas de reducción de pérdidas)	Enuncia la obligación sin indicador de medición, sin línea de base y sin consecuencia por incumplimiento. Norma sin efecto exigible. MEDIO.	Arts. 51 y 50	Índice de pérdidas por usuario facturado reportado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: 10,34 metros cúbicos por suscriptor y mes frente al estándar regulatorio de 6, con información disponible solo para el 25,1 por ciento del territorio.

Disposición vigente	Defecto y severidad	Artículo del proyecto	Fundamento de la mejora
Ley 373 de 1997, arts. 5 y 15	Vigencia incierta: reportados como derogados por la Ley 508 de 1999, declarada inexecutable por vicios de forma en la sentencia C-557 de 2000. Antinomia entre bases normativas oficiales del Estado. ALTO.	Numeral 4 del art. 96 y arts. 51, 50 y 48	Derogatoria íntegra de la ley y reincorporación de su contenido, que elimina la incertidumbre en lugar de administrarla.
Decreto 1076 de 2015, Título 3, capítulos 1 y 3 (planes de ordenación y manejo frente a planes de ordenamiento del recurso hídrico)	Dos familias de instrumentos sobre el mismo cuerpo de agua sin regla de jerarquía ni de conflicto, arbitradas solo por la cláusula genérica de su art. 3.1.1. CRÍTICO por inoperancia.	Arts. 16, 17 y 21	Arts. 40.4, 42 y 45.1 del texto refundido español (planes públicos y vinculantes, contenido tasado); arts. 6, 7 y 38 de la Lei 9.433 de 1997 de Brasil (planes directores aprobados por el comité, con prioridades de otorgamiento).
Decreto 1076 de 2015, art. 3.1.1 (derogatoria genérica)	Traslada al intérprete la identificación de lo derogado. Defecto de técnica normativa. MEDIO.	Arts. 95 y 96, y anexo de correspondencia	Regla de derogatoria expresa y exhaustiva; modelo de la Disposición Complementaria Derogatoria Única de la Ley 29338 de Perú; contraejemplo del decreto mexicano del 11 de diciembre de 2025, que no abrogó la ley que debía reemplazar.
Decreto 1594 de 1984, arts. 20 y 21 (sustancias y usuarios de interés sanitario)	Supervivencia insular tras la derogatoria del art. 79 del Decreto 3930 de 2010; deben aplicarse junto con parámetros de vertimiento de otra técnica y nomenclatura, sin norma de correspondencia. MEDIO.	Art. 60 y numeral 6 del art. 96	Unificación del listado por acto administrativo único, con derogatoria diferida a su entrada en vigencia para no generar vacío.
Ley 9 de 1979, arts. 3 a 21 (control sanitario de los usos del agua y de residuos líquidos)	Competencia legal vigente y sin ejercicio: la Ley 99 de 1993 trasladó materialmente la administración del recurso al Sistema Nacional Ambiental sin derogarla expresamente. MEDIO.	Numeral 3 del art. 96 y art. 65	Derogatoria de la competencia desplazada y conservación del Título II de la misma ley, que es la base legal de la vigilancia sanitaria de la calidad del agua para consumo humano y de su reglamentación.
Ley 2294 de 2023, art. 34 (consejos territoriales del agua)	Vigencia circunscrita a los programas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y carácter no decisorio, por la sentencia C-039 de 2026. Al cierre del cuatrienio la gobernanza hídrica pierde anclaje legal. CRÍTICO por vacío sobrevenido y datable.	Arts. 68, 69, 70 y numeral 5 del art. 96	Corte Constitucional, sentencia C-039 de 2026, de 26 de febrero de 2026, expediente D-16488. Diseño dentro del margen que ella deja: instancia de participación con concepto previo obligatorio no vinculante y deber reforzado de motivación para apartarse.
Decreto 960 de 2025 (uso de agua inferior a 1,0 litro por segundo sin concesión)	Exención de origen reglamentario, expedida desde el decreto único del sector vivienda sobre materia del sector ambiente, sin piso legal y sin registro. ALTO.	Art. 43	Elevación a rango legal con registro obligatorio y prohibición expresa de que ningún reglamento amplíe el umbral o exima del registro; rechazo del modelo de remisión abierta de los usos insignificantes del art. 12, párrafo 1, de la Lei 9.433 de Brasil.
Decreto 1640 de 2012, compilado (formulación de planes de cuenca)	Fija instrumentos sin plazo perentorio ni consecuencia por la omisión de formularlos; el resultado es un universo de cuencas sin plan adoptado. ALTO.	Art. 22	Plazo máximo de cuatro años desde el Plan Nacional de Aguas, prohibición de otorgar concesiones para usos productivos mientras no exista plan adoptado, y calificación de la omisión como falta disciplinaria gravísima.
Régimen vigente del caudal ambiental (reglamentario)	Se calcula después de la asignación y no antes, con lo que la oferta disponible se sobreestima y el caudal ambiental opera como residuo. ALTO.	Arts. 9, 23 y 37	Art. 42 del texto refundido español (caudales ecológicos como contenido tasado del plan); art. 53 de la Ley 29338 de Perú (la fuente debe asegurar el caudal ecológico como requisito del otorgamiento).
Decreto-Ley 2811 de 1974, art. 83 (cauces,	Norma vigente cuya derogatoria, si no se sustituye, dejaría sin dueño público el cauce y sin piso	Art. 5 y párrafo 3 del art. 61	Reproducción y actualización de la regla, con extensión a los glaciares, piso de treinta metros para la ronda hídrica

Disposición vigente	Defecto y severidad	Artículo del proyecto	Fundamento de la mejora
lechos, playas y faja paralela)	legal la faja paralela de treinta metros, y dejaría huérfana la remisión del artículo 206 de la Ley 1450 de 2011. CRÍTICO si se deroga sin sustituto.		mientras no se delimite, y cláusula de traslado de remisiones. Es corrección de técnica, no innovación material.
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 161 y 162 (asociaciones de usuarios y comunidad de aguas)	Su derogatoria sin sustituto dejaría sin régimen la comunidad de aguas y la organización de usuarios que el propio proyecto presupone al regular la concesión en bloque. ALTO.	Art. 53	Art. 51 de la Ley 29338 de Perú (licencia en bloque a organizaciones de usuarios); arts. 37 a 40 de la Lei 9.433 de 1997 de Brasil.
Régimen vigente de transferencias de agua entre cuencas (sin norma legal específica)	La decisión más conflictiva de un régimen de aguas está entregada al reglamento por defecto: sin competencia legal, sin umbral, sin balance exigible en la cuenca cedente, sin participación y sin compensación. ALTO.	Art. 30 y numeral 13 del art. 86	Art. 45.1 del texto refundido español, que somete a ley las transferencias entre ámbitos territoriales del Plan Hidrológico Nacional; art. 5 ter del Código de Aguas de Chile (reservas y preferencia por subsistencia).
Decreto-Ley 2811 de 1974, art. 158 (prohibición de gravámenes territoriales)	Su derogatoria sin sustituto habilitaría estampillas, sobretasas e impuestos territoriales sobre el aprovechamiento del agua, en concurrencia con la tasa por utilización de aguas: doble imposición y litigio previsibles. CRÍTICO si se deroga sin sustituto.	Parágrafo del art. 76	Restitución de la prohibición con delimitación expresa: quedan a salvo el porcentaje ambiental del predial del art. 44 de la Ley 99 de 1993 y los tributos territoriales de hecho generador distinto.
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 156 y 157 (reglamentación del uso de las aguas de una corriente)	Único instrumento con el que la autoridad ambiental redistribuye caudales entre usuarios de una misma fuente. El plan de la cuenca no lo reemplaza: ordena la cuenca, no distribuye caudales entre titulares. CRÍTICO si se deroga sin sustituto, y más aún si la ley cierra el mercado de derechos.	Art. 41	Restitución con mejor técnica: estudio técnico, proceso participativo, concepto previo del consejo de cuenca, inscripción en el Registro, modificación de pleno derecho de los caudales vigentes con respeto de la prelación y del mínimo vital, y revisión a solicitud de cualquier usuario. Responde a la objeción académica sobre rigidez asignativa (Grafton et al., 2011).
Decreto-Ley 2811 de 1974, art. 138, y Ley 9.ª de 1979, arts. 9 y 14 (prohibiciones de contaminación)	Son las cuatro prohibiciones legales expresas de incorporar residuos, sustancias tóxicas, agroquímicos y detergentes a las aguas, de usar un cuerpo de agua como sitio de disposición final y de verter en calles y alcantarillado pluvial. El proyecto las derogaba simultáneamente. CRÍTICO.	Art. 58 y numeral 14 del art. 86	Restitución con carácter absoluto y no autorizable por ningún título, y tipificación expresa como infracción.
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 112 a 117 (servidumbres de presa, estribo y tránsito)	El proyecto remitía al Código Civil unas servidumbres que el Código Civil no regula. Sin la de presa y estribo no hay embalses, pequeñas centrales ni bocatomas de derivación; sin la de tránsito, el uso primario es inejercitable para quien no colinda con la fuente. ALTO.	Art. 55 y parágrafo 2 del art. 10	Restitución con estándar de menor perjuicio, indemnización de perjuicios efectivos y constitución por acuerdo o por el juez; y servidumbre de tránsito por ministerio de la ley, sin contraprestación, con mediación del consejo de cuenca.
Decreto-Ley 2811 de 1974, arts. 120, 94 y 130 (aprobación de obras, modificación del título y paso de peces)	Desaparecían la aprobación previa de diseños de captación y conducción, la autorización de puesta en operación, el trámite de modificación del título, que es el más frecuente, y la única norma legal de conectividad longitudinal de los cauces. ALTO.	Art. 39 y parágrafo 2 del art. 54	Restitución con términos ciertos de decisión, formatos simplificados gratuitos para gestión comunitaria y agricultura familiar, y plan de adecuación de dos años para obras existentes.

Disposición vigente	Defecto y severidad	Artículo del proyecto	Fundamento de la mejora
Ley 9.ª de 1979, arts. 4, 12, 17 a 20 (autorización sanitaria, saneamiento fuera del alcantarillado y control de sustancias)	Se perdían la autorización sanitaria previa de los usos contaminantes, el deber del urbanizador de dotarse de solución individual de saneamiento y la única habilitación legal para prohibir la fabricación, importación o consumo de sustancias peligrosas para el agua. ALTO.	Numeral 7 del art. 37, parágrafo 2 del art. 59 y parágrafos 2 y 3 del art. 60	Restitución con la competencia trasladada al sector ambiente, con concepto del sector salud, y con acto motivado y soporte técnico publicado.

X. ANÁLISIS DE DEROGATORIAS Y UNIFICACIÓN

Una ley general que no deroga no unifica: se superpone. El decreto por el cual México expidió su Ley General de Aguas el 11 de diciembre de 2025 dejó vigente la Ley de Aguas Nacionales de 1992 que decía reemplazar, y el resultado son dos leyes federales simultáneas sin regla de prevalencia, con la naturaleza jurídica, el régimen concesional, las infracciones y el régimen económico repartidos entre ambas. Este proyecto se construyó para evitar exactamente ese resultado, y el método que empleó merece ser explicado, porque es lo que permite defender la derogatoria en el debate.

1. El método: concordancia artículo por artículo

Se obtuvo el texto oficial, artículo por artículo, de las cuatro normas y del reglamento que el artículo 96 deroga, y se clasificó cada uno de los ciento veinticuatro artículos comprendidos en uno de cinco destinos: incorporado, cuando el contenido pasa al nuevo articulado con el mismo alcance; sustituido, cuando el nuevo articulado regula la misma materia con otro alcance; remitido, cuando la materia queda regulada por otra norma vigente distinta de esta ley; suprimido de manera deliberada, con justificación expresa; y descubierto, cuando la derogatoria dejaría la materia sin sustituto. El resultado del primer contraste fue que treinta y seis artículos, el veintinueve por ciento del régimen derogado, quedaban descubiertos. Ese hallazgo obligó a reescribir el articulado.

La concentración de los descubiertos reveló con precisión el punto débil del diseño original. Los Títulos IV y V absorbían bien el articulado sustantivo del Decreto Ley de 1974, pero tres bloques enteros del régimen vigente no tenían reemplazo: las servidumbres hídricas de presa, estribo y tránsito; el régimen de las obras hidráulicas y su control técnico previo; y las prohibiciones sanitarias absolutas de contaminación. A ello se sumaban dos descubiertos aislados de máxima gravedad.

2. Los dos descubiertos de mayor gravedad y su cierre

El primero es fiscal. El artículo 158 del Decreto Ley 2811 de 1974 prohíbe a las entidades territoriales gravar con impuestos el

aprovechamiento de aguas. Derogarlo sin sustituto habilitaría estampillas, sobretasas e impuestos municipales y departamentales sobre el uso del agua, en concurrencia con la tasa por utilización de aguas del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, con doble imposición y litigio previsibles. El parágrafo del artículo 76 restituye la prohibición y la delimita, dejando a salvo el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble y los tributos territoriales cuyo hecho generador sea distinto.

El segundo es asignativo y es el más importante del proyecto. Los artículos 156 y 157 del mismo decreto ley contienen la reglamentación del uso de las aguas de una corriente: el único instrumento con el que la autoridad ambiental redistribuye caudales entre los usuarios de una misma fuente y resuelve conflictos de uso. El plan de ordenación y manejo de la cuenca no lo reemplaza, porque ordena la cuenca pero no distribuye caudales entre titulares. Derogarlo habría dejado al régimen sin mecanismo de reasignación, precisamente cuando el artículo 33 cierra la vía del mercado. El artículo 41 lo restituye con mejor técnica: estudio técnico obligatorio, proceso participativo, concepto previo del consejo de cuenca, inscripción en el Registro, modificación de pleno derecho de los caudales vigentes con respeto de la prelación y del mínimo vital, y revisión a solicitud de cualquier usuario.

3. Los bloques restituidos

En materia de prohibiciones, el proyecto habría derogado simultáneamente el artículo 138 del Decreto Ley de 1974 y los artículos 9º y 14 de la Ley 9ª de 1979, con lo que el ordenamiento hídrico quedaría sin prohibición legal expresa de incorporar basuras, excretas, sustancias tóxicas o radiactivas, gases, agroquímicos y detergentes a las aguas, sin prohibición de usar un cuerpo de agua como sitio de disposición final de residuos y sin prohibición de verter en calles y en alcantarillado pluvial. El artículo 58 restituye las cuatro prohibiciones con carácter absoluto y no autorizable, y el numeral 14 del artículo 86 las tipifica.

En materia de servidumbres, el artículo 54 remitía al Código Civil unas servidumbres que el Código Civil no regula: la de presa y estribo y la de tránsito para transportar agua y para abrevar. La primera es indispensable para embalses, pequeñas centrales, distritos de riego y acueductos con

bocatoma de derivación, y se restituye en el artículo 55. La segunda tiene conexión directa con el uso primario que el propio proyecto garantiza, porque sin ella el derecho del artículo 10 sería inejercitable para quien no colinde con la fuente; se restituye en el parágrafo 2° de ese artículo, por ministerio de la ley y sin contraprestación, con mediación del consejo de cuenca para el conflicto sobre su ejercicio.

En materia de obras, desaparecía la aprobación previa de los diseños de captación, conducción y almacenamiento, la autorización de puesta en operación y el trámite de modificación del título, que es el más frecuente en la práctica administrativa. El artículo 39 los restituye con términos ciertos y con formatos simplificados gratuitos para los gestores comunitarios y para la agricultura familiar. Se añaden el paso de peces y la continuidad del transporte de sedimentos en el parágrafo 2° del artículo 54, que era la única norma legal de conectividad longitudinal de los cuerpos de agua, y las obras provisionales de defensa en creciente extraordinaria en el parágrafo 4° del artículo 61, sin las cuales toda obra de defensa de emergencia en ronda hídrica sería infracción sancionable.

Se restituyen además el control de sustancias peligrosas y de biodegradabilidad en los parágrafos 2° y 3° del artículo 60, que era la única habilitación legal para prohibir la fabricación, la importación o el consumo de sustancias peligrosas para el agua; la autorización sanitaria previa de los usos contaminantes en el numeral 7 del artículo 37; el régimen de las aguas minerales, medicinales y termales, con la reserva de dominio de la Nación, en el artículo 49; las soluciones individuales de saneamiento fuera del alcantarillado en el parágrafo 2° del artículo 59; la restricción sanitaria de pesca, baño y deportes acuáticos en el parágrafo 2° del artículo 65; los usos turísticos, recreativos y deportivos sobre cuerpos de agua en el numeral 4 del artículo 31; la legitimación para solicitar el título, con prohibición expresa de exigir título de propiedad inscrito, en el parágrafo 2° del artículo 38; los deberes generales del usuario y el desperdicio como infracción en el artículo 52 y en el numeral 15 del artículo 86; la exclusión de las aguas de la adjudicación de baldíos en el parágrafo 2° del artículo 5°; la ejecución subsidiaria de obras en el parágrafo 2° del artículo 84; las acequias de drenaje en el parágrafo 3° del artículo 54; y las definiciones de aguas superficiales, aguas subterráneas y acuífero en los numerales 12 a 14 del artículo 7°.

4. Lo que se deroga sin restituir, y por qué

Ocho artículos se suprimen de manera deliberada. Corresponden a reglas de dominio privado de las aguas, a procedimientos de adjudicación de derechos hoy incompatibles con el régimen concesional, a remisiones a autoridades que ya no existen y a disposiciones cuya materia fue absorbida por leyes posteriores. La supresión de la excepción de las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad es la más significativa, y es deliberada: es la puerta por la que el texto vaciado del referendo

de 2009 pretendió reintroducir la propiedad privada del agua. El artículo 4° modifica el artículo 677 del Código Civil proponiendo mantener únicamente el primer inciso, así las cosas, la excepción desaparece por omisión y no por derogatoria parcial, que es la técnica correcta; el parágrafo 3° del artículo 3° cierra la interpretación.

5. Lo que subsiste y debe armonizarse

El contraste también identificó normas que el proyecto no deroga y que quedarían huérfanas o contradictorias. Tres merecen mención. La parte del Decreto Ley de 1974 dedicada a las cuencas hidrográficas, artículos 312 a 323, conservaba su propia definición de cuenca, su declaratoria de ordenación, su régimen de manejo y una tasa por beneficio sin sistema ni método, que es el vicio por el que la Sentencia C-1063 de 2003 declaró inexecutable los artículos 159 y 160 del mismo decreto ley; el numeral 2 del artículo 96 los deroga con su coordenada exacta. La Parte X del Libro Segundo del mismo decreto ley, sobre recursos hidrobiológicos, subsiste y contiene la protección del hábitat acuático que la derogatoria desconectaría del régimen de vertimientos y de caudal ambiental; el parágrafo 2° del artículo 62 la articula expresamente. Y las normas reglamentarias del sector, compiladas en el Decreto número 1076 de 2015, tienen su fundamento legal precisamente en los artículos que se derogan; el artículo 95 declara que se entienden expedidas en desarrollo de esta ley y que conservan su fuerza ejecutoria hasta ser sustituidas, con lo que el incumplimiento del plazo de compilación no genera vacío.

6. Resultado

Con las veintidós piezas incorporadas, el saldo de la concordancia pasa de treinta y seis artículos descubiertos a cero. De los ciento veinticuatro artículos derogados, treinta y ocho quedan incorporados con el mismo alcance, setenta y ocho sustituidos con otro alcance y explicación, ocho suprimidos de manera deliberada y justificada, y ninguno sin sustituto. Los artículos 159 y 160 del Decreto Ley de 1974 no se derogan porque fueron expulsados del ordenamiento por la Sentencia C-1063 de 2003. El anexo de esta ley contiene la tabla de correspondencia a la que remite el parágrafo del artículo 96, y que ninguna norma reglamentaria puede fijar ni modificar.

XI. DE LA COMPILACIÓN A LA REGLA CON CONSECUENCIA

El diagnóstico que sostiene este proyecto no se agota en la ausencia de una ley. Tiene tres partes: falta la ley, la gobernanza del recurso es deficiente y los principios de gobernanza que el país ha adoptado son inefectivos en la práctica. Unificar resuelve la primera. No resuelve las otras dos. Este capítulo explica qué hace el proyecto respecto de ellas, y declara con precisión qué no puede hacer una ley ordinaria de iniciativa congresual.

Conviene decirlo sin rodeos, porque el reproche es previsible y merece respuesta anticipada. Una ley

de unificación tiene por función propia trasladar a un cuerpo único lo que ya funciona: eso no es un defecto, es el objeto. El reproche legítimo sería otro: que el proyecto se limitara a compilar, y que allí donde el diagnóstico identifica una falla de ejecución respondiera con un enunciado sin consecuencia. La coordinación de la Unidad de Trabajo Legislativo sometió el articulado a esa prueba, artículo por artículo, con una clasificación de cuatro categorías: traslado de contenido vigente, elevación de rango de una norma reglamentaria, regla nueva con consecuencia exigible, y enunciado de deber sin consecuencia. El resultado del primer conteo mostró que los artículos que creaban una regla nueva con consecuencia exigible eran treinta y cinco de ochenta y ocho. El articulado que se somete a consideración del Congreso incorpora diez artículos nuevos, nueve de ellos con regla y consecuencia y uno de carácter interpretativo, y ata consecuencia a siete artículos que la enunciaban sin ella, con lo que esa proporción pasa a cincuenta y uno de noventa y ocho, es decir del treinta y nueve coma ocho al cincuenta y dos por ciento. La clasificación es propia y se ofrece como insumo verificable de la ponencia, no como dato de tercero.

1. Lo que el diagnóstico reprocha y el artículo que responde

El primer defecto es la implementación diferida sin consecuencia. La Contraloría General de la República constató, en la auditoría CGR-CDMA número 035 de 2022, que la Ley 1930 de 2018 no había sido reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pese al plazo perentorio de la propia ley. Un plazo sin consecuencia es una recomendación. El artículo 93 fija los plazos de implementación y, en sus párrafos, ata a su vencimiento tres efectos: el informe público trimestral a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a las comisiones constitucionales permanentes competentes; la suspensión del otorgamiento de concesiones para usos productivos en las subzonas de índice de uso del agua alto o muy alto mientras el Plan Nacional de Aguas no se adopte; y la calificación del incumplimiento como omisión inexcusable en los términos del artículo 90.

El segundo defecto es la desintegración de los sistemas de información. El propio Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reconoce, en el documento de diagnóstico para la actualización de la política del recurso hídrico de septiembre de 2025, que los sistemas de información no están integrados. El artículo 27 ordenaba la integración mediante los protocolos que el Ministerio acordara con las entidades responsables, es decir, sometía el deber al consentimiento del obligado. Sus párrafos nuevos fijan plazo de doce meses para suscribir los protocolos, establecen que la falta de suscripción no exime del deber de entregar los datos dentro de los treinta días siguientes al requerimiento, y disponen que el requerimiento no está sujeto a convenio, contrato ni contraprestación previos.

El tercer defecto es el de los instrumentos de planificación que existen en la ley y no en la realidad. La literatura especializada documenta el retraso en la expedición de los planes estratégicos de macrocuenca, y el proyecto los mencionaba una sola vez, en la enumeración jerárquica del artículo 16, sin contenido, sin plazo y sin consecuencia. El artículo 19 les fija los cinco componentes mínimos, el plazo de treinta y seis meses contados desde la adopción del Plan Nacional de Aguas, y la consecuencia de que, mientras el plan estratégico no exista, no puede otorgarse la concesión de transferencia de agua entre cuencas dentro de esa área hidrográfica. En la misma línea, el artículo 92 resuelve un problema que el proyecto había dejado abierto: los planes de ordenación y manejo adoptados bajo los decretos derogados conservan vigencia y carácter de determinante ambiental, pero no tienen el contenido que el artículo 20 exige; el artículo nuevo mantiene su vigencia, ordena su ajuste en treinta y seis meses, obliga a publicar el inventario de lo que a cada uno le falta, y salva expresamente las actuaciones cumplidas con fundamento en el plan anterior.

El cuarto defecto es la brecha entre el consejo de cuenca como figura legal y como instancia real. La literatura registra que funcionan cinco consejos de cuenca de cerca de trescientas cuencas. El artículo 68 los preveía en las cuencas objeto de ordenación, con plazo únicamente para las priorizadas, de modo que la instancia de participación quedaba condicionada a una decisión administrativa previa. Sus párrafos nuevos obligan a conformarlo, con independencia de la priorización, en toda cuenca en la que exista declaratoria de estrés hídrico o de veda, un título habilitante que exceda del uno por ciento de la oferta disponible, una solicitud de transferencia entre cuencas o un municipio en riesgo alto o inviabilidad sanitaria por la calidad del agua para consumo humano. Y el párrafo 2° del artículo 18 impide adoptar el Plan Nacional de Aguas que no priorice, en cada período, al menos una tercera parte de las subzonas en índice de uso del agua alto o muy alto o en vulnerabilidad alta al desabastecimiento.

El quinto defecto es el de la equidad en la distribución. La evidencia disponible sitúa el coeficiente de Gini de las concesiones agrícolas de agua en cero coma noventa, es decir, en un nivel de concentración comparable al de la tierra. Ninguna disposición del proyecto tocaba ese hecho. El artículo 36 fija un límite del veinte por ciento de la oferta disponible de la cuenca por titular para los usos productivos, reducido al diez por ciento en las cuencas declaradas en estrés hídrico; computa los caudales del solicitante junto con los de su matriz, sus subordinadas y las personas respecto de las cuales exista control o subordinación en los términos de los artículos 260 y 261 del Código de Comercio, subrogados por los artículos 26 y 27 de la Ley 222 de 1995; exige declaración juramentada de los títulos que el solicitante y sus vinculados tengan en todas las cuencas del país, con revocatoria del título en caso de falsedad; ordena publicar anualmente

el índice de concentración por cuenca; respeta los títulos vigentes hasta el vencimiento de su plazo y práctica la reducción en la prórroga; y excluye de su aplicación el servicio público domiciliario de acueducto, los gestores comunitarios del agua y los usos prioritarios. El porcentaje es una decisión del legislador, no un hallazgo técnico: la calibración fina solo será posible cuando el Registro del artículo 26 produzca la distribución real de la demanda autorizada por cuenca.

El sexto defecto es la ausencia de aplicación coercitiva. La investigación disponible sobre el cierre de establecimientos incumplidos encontró que ninguna autoridad ambiental se había enfrentado a esa situación, y la Contraloría ha reprochado el bajo porcentaje de recaudo de lo facturado por las tasas. El proyecto creaba las herramientas y no obligaba a usarlas. El artículo 87 impone iniciar la actuación sancionatoria dentro de los tres meses siguientes al conocimiento de la conducta y adelantar el cobro dentro del año siguiente a la exigibilidad; obliga a resolver sobre la revocatoria del título cuando la mora exceda de un año; permite a cualquier persona y al consejo de cuenca solicitar el inicio de la actuación, con deber de decisión escrita y motivada en treinta días; y ordena publicar semestralmente, por cuenca, los reportes recibidos, las actuaciones iniciadas y falladas, las sanciones impuestas y recaudadas y el estado del cobro coactivo. Los artículos 81 y 82 atacan el bajo recaudo por su causa material. El artículo 81 presume que el volumen captado o vertido por el titular que omite el reporte es el caudal íntegro autorizado, y precisa que la presunción recae sobre el volumen y no sobre la base gravable, el hecho generador, los sujetos, el sistema ni el método de ningún instrumento, con lo que se mantiene fuera del ámbito del artículo 338 de la Constitución; admite prueba en contrario y el titular puede desvirtuarla por cualquier medio. El artículo 82 atribuye mérito ejecutivo al acto de liquidación en firme, prohíbe condonar, exonerar o reducir el capital, ordena publicar en el Registro el estado de cuenta de cada título, y exige estar al día como condición del otorgamiento, la modificación, la prórroga y la subrogación, con exclusión expresa de los gestores comunitarios del agua, de la agricultura familiar, campesina y comunitaria y de los usos prioritarios.

El séptimo defecto es la incoherencia interna que el propio articulado presentaba en materia de acuíferos: el artículo 62 declaraba las zonas de recarga ecosistemas estratégicos y el artículo 61 no las incluía entre las áreas donde la prohibición opera, de modo que quedaban declaradas y desprotegidas. Los párrafos 5° y 6° del artículo 61 ordenan delimitarlas, prohíben en ellas la minería, los hidrocarburos, la disposición de residuos, la infiltración de aguas residuales y la perforación de pozos ajenos al consumo humano, y fijan la regla aplicable mientras la delimitación no se produzca. El numeral 17 del artículo 86 tipifica la conducta,

con lo que se completa el ciclo de prohibición, delimitación y sanción.

El octavo defecto es la exigibilidad del mínimo vital allí donde no hay red. El artículo 11 tiene sanción por el numeral 10 del artículo 86; el artículo 14, que es el que rige para los hogares sin acueducto, no tenía ninguna. Sus párrafos nuevos obligan al municipio a publicar el censo de los asentamientos destinatarios, la solución asignada a cada uno, la frecuencia y el volumen efectivamente entregado por persona y por día; disponen que la omisión del censo y la entrega inferior al mínimo vital durante dos meses continuos o cuatro discontinuos se informen a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, y que den lugar a la inclusión obligatoria del municipio entre los destinatarios prioritarios del artículo 84; y acortan el plazo a seis meses en los municipios comprendidos en un estado de cosas inconstitucional en materia de acceso al agua. No se tipifica la conducta como infracción ambiental de manera deliberada: una sanción pecuniaria contra un municipio en incapacidad de suministro se pagaría con recursos del mismo servicio.

2. Bocatomas de acueductos y actividad extractiva

El proyecto prohibía hacia el futuro otorgar título minero o licencia ambiental en el área de protección de una bocatoma, y remitía el pasado a las medidas que la ley permitiera, con lo que dejaba intacta la superposición ya existente. La superposición entre títulos mineros vigentes y captaciones de acueductos es un hecho reiteradamente denunciado en el debate público y en el Congreso, y su cuantificación exacta solo puede establecerse con el cruce georreferenciado del catastro minero y de los registros de las autoridades ambientales, que este proyecto ordena practicar y publicar en el párrafo 1° de este mismo artículo. La medida no depende de esa cifra: depende de que exista la superposición, lo que ninguna autoridad discute, y de que el ordenamiento no tenga hoy regla que la resuelva. Los párrafos 2°, 3° y 4° del artículo 63 declaran esas áreas zona excluida de la actividad minera y de la exploración y explotación de hidrocarburos; disponen que los títulos, contratos y licencias superpuestos conservan sus efectos hasta el vencimiento del plazo pactado y no pueden ser prorrogados, renovados, cedidos, ampliados en su área ni modificados en su objeto, en su método de explotación o en su capacidad instalada dentro del área superpuesta; obligan a la autoridad minera y a la de hidrocarburos a negar esas solicitudes; y ordenan imponer a los titulares superpuestos las medidas de manejo, monitoreo y contingencia necesarias.

Dos precisiones de técnica y de fundamento. La primera: el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 rige hoy en su redacción original, comprensiva únicamente de las áreas del sistema de parques nacionales naturales, los parques naturales de carácter regional y las zonas de reserva forestales, pues la ampliación que introdujo el artículo 3° de la Ley 1382 de 2010, que incorporaba los ecosistemas de páramo

y los humedales de la lista de la Convención de Ramsar, desapareció del ordenamiento al declararse inexecutable esa ley mediante la Sentencia C-366 de 2011, con efectos diferidos por el término de dos años. La Ley 1450 de 2011 no modificó ese artículo. Existe precedente legislativo triple de exclusión minera establecida por norma autónoma y no por reforma del Código de Minas: el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, hoy derogado, el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 5° de la Ley 1930 de 2018. Con todo, y para evitar que el enunciado del inciso segundo del artículo 34 se lea como taxativo, el artículo 64 de este proyecto adiciona expresamente ese artículo, de modo que la exclusión opere por las dos vías.

La segunda: el fundamento constitucional de la medida es más sólido de lo que su intensidad sugiere. En la Sentencia C-035 de 2016 (expediente D-10864, magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, 8 de febrero de 2016) la Corte Constitucional declaró inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, esto es, la cláusula que autorizaba a los titulares de contrato y licencia ambiental anteriores al 9 de febrero de 2010 a continuar la exploración y la explotación en páramos delimitados hasta la terminación del título, y sostuvo que la libertad económica y los derechos de los particulares a explotar los recursos de propiedad del Estado deben ceder ante el deber constitucional de proteger áreas de especial importancia ecológica cuando está en juego el acceso de la población al derecho fundamental al agua. Lo que este proyecto propone es menos intenso que lo que allí se avaló: la Corte retiró del ordenamiento la continuidad misma de los títulos preexistentes; el artículo 63 la respeta hasta el vencimiento del plazo y solo cierra la prórroga, la cesión, la ampliación y la modificación.

3. Consecuencia personal sin crear cargo, órgano ni gasto

El obstáculo práctico de toda regla dirigida a la administración es que su incumplimiento no le cuesta nada a nadie en particular. La vía de la acción de cumplimiento está cerrada para buena parte de estos deberes: el inciso final del artículo 9° de la Ley 393 de 1997 dispone que la acción no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos, y fue declarado executable por la Sentencia C-157 de 1998, a lo cual se atuvo la Sentencia C-193 de 1998. Adoptar un plan de cuenca, poner en marcha un registro y operar un sistema de información implican gasto. La vía realista es otra, y este proyecto la usa por remisión y no por creación. El artículo 90 declara perentorios los términos que la ley establece, ordena publicar trimestralmente el inventario de trámites y actos vencidos con identificación del expediente, del término vencido y de la dependencia responsable, y califica el incumplimiento de esos términos y la omisión de las publicaciones como omisión inexcusable en el ejercicio de las funciones para los efectos de la presunción de culpa grave del artículo 6° de la Ley 678 de 2001, modificado por el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022. Y remite, sin ampliarla, a la presunción de dolo del numeral 1 del artículo 5° de la misma ley, modificado por el artículo 39 de la

Ley 2195 de 2022, para el caso de la nulidad del acto por desviación de poder o por indebida, falsa o falta de motivación. Las dos presunciones admiten prueba en contrario, y el artículo lo dice expresamente: la Corte Constitucional, al examinar el texto original de esas normas, las calificó de presunciones *iuris tantum*. El proyecto no crea cargo, ni órgano, ni procedimiento, ni gasto; conecta el incumplimiento con un riel de responsabilidad que ya existe.

En la misma línea de integridad, el artículo 74 atiende el riesgo de captura de la decisión hídrica que la literatura documenta como causa de ineffectividad de los principios de gobernanza. Prohíbe a quien haya ejercido funciones de evaluación, decisión, seguimiento o control en materia hídrica gestionar, dentro de los dos años siguientes a la terminación de su vínculo, los asuntos de esa naturaleza que hubiera conocido ante la misma autoridad; y ordena dejar en el expediente constancia escrita de toda reunión, comunicación o gestión adelantada por fuera de las oportunidades procesales, con fecha, asistentes, calidad en que actúan y asunto tratado. La restricción opera después del vínculo y por ello no toca la forma de designación de los integrantes de ningún órgano de dirección; la trazabilidad se predica del expediente, que es materia propia del procedimiento administrativo.

4. El techo declarado

Hay medidas que el diagnóstico sugiere y que una ley ordinaria de iniciativa congresual no puede adoptar. Declararlo es una exigencia de lealtad con el Congreso y una defensa anticipada del proyecto. No se puede crear, suprimir ni reestructurar autoridades ambientales, alterar la composición, la designación o el período de sus órganos de dirección, ni redistribuir competencias entre sus órganos internos: el artículo 154, inciso 2°, en concordancia con el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, reserva esa iniciativa al Gobierno nacional, y la Sentencia C-152 de 2023 precisó que la competencia comprende identificar la naturaleza jurídica del órgano, establecer sus objetivos y su estructura orgánica y designar sus órganos de dirección y la forma de designación de sus miembros. No se puede asignar a una entidad nacional una función completamente ajena a su misión institucional, según el test de la Sentencia C-043 de 2023. No se puede dar al consejo de cuenca poder decisorio, veto, concepto vinculante o competencia administrativa nueva, conforme a la Sentencia C-039 de 2026; de ahí que la única de las condiciones institucionales que la literatura identifica y que este proyecto no satisface sea precisamente esa, y que no pueda satisfacerse por esta vía. No se puede redistribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales ni suplantarse la competencia municipal sobre los usos del suelo, conforme al artículo 288 de la Constitución y a la Sentencia C-273 de 2016. No se puede modificar por ley ordinaria el régimen de excepciones de acceso a la información de la Ley 1712 de 2014 ni el régimen de datos personales de la Ley 1581 de 2012, que son leyes estatutarias. No se puede delegar una tasa sin sistema ni método, ni disfrazar una sanción de tributo, conforme al artículo 338 de la Constitución y a la Sentencia C-1063 de 2003. Y no se puede anular actos

administrativos por ley ni retirarles la presunción de legalidad sin juez: por eso ninguna disposición de este proyecto declara la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo, y todas las consecuencias de esa naturaleza están redactadas como causal de nulidad declarable por el juez competente, con efecto prospectivo, con exigencia de trascendencia cuando la causal consiste en la omisión de un componente participativo, y sin restringir las causales de nulidad del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El artículo 97 recoge ese techo y lo convierte en norma. Declara que esta ley no crea, suprime ni fusiona entidades, no determina ni modifica la estructura de la administración nacional y no altera la autonomía, la composición y designación de los órganos de dirección, la planta ni el presupuesto de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones para el desarrollo sostenible, de las autoridades ambientales urbanas ni de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; que los deberes que enuncia son modalidades de ejercicio de funciones ya atribuidas por la Ley 99 de 1993 y por las normas que la modifican; que no crea cargo, órgano, fondo ni renta, no decreta exención, no ordena transferencia de rentas nacionales y no ordena gasto; y que ninguna de sus disposiciones confiere al consejo de cuenca ni al Consejo Nacional del Agua potestad decisoria, competencia normativa o administrativa, ni facultad para imponer obligaciones a las entidades territoriales. Esa cláusula única sustituye las declaraciones dispersas que una primera redacción había puesto al pie de cada artículo, con la ventaja de que el intérprete la encuentra en un solo lugar y el ponente puede invocarla como regla de lectura de toda la ley. Con todo, y por lealtad con el Congreso, conviene decir que una cláusula legal no sana por sí misma un vicio de iniciativa: la garantía es el aval oportuno de la ministra o del ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible antes de la aprobación en plenarias, que la Sentencia C-043 de 2023 exige del titular de la cartera y no de un viceministro.

XII. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se hace explícito el impacto fiscal del proyecto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1. Lo que el proyecto no hace

El proyecto no crea entidades, dependencias, cargos ni plantas de personal. El Consejo Nacional del Agua del artículo 66 carece de personería jurídica, de patrimonio y de planta propios; su secretaría técnica la ejerce con su planta actual la dependencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible encargada de la gestión integral del recurso hídrico, y la asistencia a sus sesiones no genera remuneración, honorarios ni contraprestación. El Registro y Catastro Público de Usuarios del Agua y el Sistema Único de Información del Agua se construyen por integración e interoperabilidad de sistemas existentes, según el parágrafo 2° del artículo 26 y el artículo 27. La calidad de integrante del consejo de cuenca no es remunerada, conforme al parágrafo 3° del artículo 68.

El proyecto no crea tributos, no modifica el hecho generador, los sujetos, la base, el sistema ni el método de las tasas existentes, y no decreta exenciones. El artículo 76 lo declara expresamente. El parágrafo del artículo 48 no exime del pago de la tasa por utilización de aguas: precisa que ella se liquida sobre el volumen tomado de la fuente, que es su hecho generador legal, de modo que el agua reusada no vuelve a causarla. El artículo 80 no crea exención: ordena aplicar a determinados sujetos la tarifa mínima que el régimen vigente de la tasa por utilización de aguas ya contempla. El proyecto no ordena participaciones ni transferencias de rentas nacionales; el artículo 84 fija criterios de priorización de recursos ya destinados por la ley al sector y su parágrafo excluye toda modificación de la distribución legal de las fuentes.

2. Los costos que sí genera y su fuente

Primero, la formulación y adopción de los planes de ordenación y manejo de cuenca, de los planes de manejo de acuíferos y la determinación del caudal ambiental. Son obligaciones que ya pesan sobre las autoridades ambientales en el régimen vigente; el proyecto fija plazo y consecuencia, no una función nueva. Se financian con las rentas propias de esas autoridades, entre ellas el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, la transferencia del sector eléctrico de su artículo 45 y el recaudo de las tasas de sus artículos 42 y 43, cuya destinación el artículo 78 del proyecto ordena hacia el programa de medidas del plan, con un tope del diez por ciento para funcionamiento.

Segundo, el Registro y el Sistema Único de Información del Agua. Se financian con el presupuesto de inversión vigente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, mediante la integración de plataformas que ya operan y con los reportes que las autoridades ambientales ya deben rendir. El costo marginal es de interoperabilidad, no de creación.

Tercero, el funcionamiento de los consejos de cuenca, limitado a gastos de convocatoria, sesión y desplazamiento de integrantes sin capacidad económica. Se financia dentro del tope del diez por ciento del parágrafo 1 del artículo 78, que lo incluye expresamente.

Cuarto, el diferencial que genere la garantía del mínimo vital de los artículos 11 y 14. Se cubre con el régimen de subsidios ya previsto en la Ley 142 de 1994 y en la Ley 1176 de 2007, según el artículo 13. Este es el rubro que exige mayor precisión y respecto del cual el proyecto solicita expresamente el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el cálculo del número de hogares cubiertos por la presunción del parágrafo 2° del artículo 11 y del valor del diferencial tarifario correspondiente. Ese cálculo debe incorporarse al informe de ponencia, con la información del Sistema Único de Información de Servicios Públicos y del instrumento nacional de focalización.

3. Fuente sustitutiva y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo

La fuente sustitutiva no es un ingreso nuevo: es el recurso que hoy no se ejecuta o se ejecuta mal. En la vigencia 2024, de 3.620.238 millones de pesos del

Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, quedaron sin comprometer 1.131.844 millones y 229.800 millones se destinaron a usos no adecuados, según el Informe Nacional de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio publicado el 27 de junio de 2025. Solo el 26,59 por ciento de esos recursos se dirigió a la zona rural, que es donde la cobertura de alcantarillado es del 18 por ciento. El proyecto no pide más dinero para el sector; pide que el dinero del sector se impute, se dirija y se reporte. Los artículos 77, 78, 83 y 84 son, en estricto sentido, medidas de eficiencia del gasto y por tanto compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

4. Advertencia jurisprudencial

La Sentencia C-502 de 2007, con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, estableció que “la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda” y que la omisión parcial de las condiciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 por parte de ese ministerio no constituye vicio del trámite. La Sentencia C-110 de 2019, con ponencia del magistrado Alejandro Linares Cantillo, añadió que el concepto negativo de Hacienda “no puede convertirse en un poder de veto”. Pero la Sentencia C-075 de 2022, del mismo ponente, declaró inexecutable la Ley 2075 de 2021 porque el Congreso no acreditó “una mínima consideración” sobre costos, capacidad de las entidades y fuentes de financiación. Las tres decisiones se leen juntas: la carga argumentativa de oposición es del Ejecutivo, pero el deber mínimo de deliberación fiscal documentada es del Congreso, y su inobservancia total sí vicia la ley. Este acápite y su reproducción en cada informe de ponencia son el cumplimiento de ese deber.

Los ocho artículos que se incorporan para atar consecuencia a los deberes de la ley no alteran esta conclusión, y conviene demostrarlo uno por uno. El artículo 19 y el artículo 92 recaen sobre instrumentos de planificación cuya formulación ya es competencia y obligación de las autoridades correspondientes. El artículo 36 opera sobre el trámite de otorgamiento y prórroga que ya existe, y su efecto recaudatorio, si alguno, es positivo. Los artículos 81 y 82 incrementan el recaudo de rentas ya creadas sin modificar tarifa ni elemento alguno del tributo. El artículo 87 ordena ejercer una potestad y un cobro que la ley ya atribuye, dentro de plazos ciertos. El artículo 90 y el artículo 74 imponen deberes de publicidad y de constancia documental que se cumplen con los sistemas de información que esta misma ley pone en funcionamiento, y remiten a regímenes de responsabilidad preexistentes. El artículo 64 es una adición normativa sin costo. Ninguno crea entidad, cargo, planta, fondo ni transferencia; ninguno decreta exención; ninguno ordena gasto. Para que esa conclusión no dependa de la lectura de cada artículo, el artículo 97 la enuncia de manera general y expresa para toda la ley, y hace explícito, además, que los deberes que ella impone son modalidades de ejercicio de funciones ya atribuidas y no funciones nuevas. Los deberes de publicación se atienden con los recursos de

administración y seguimiento que el parágrafo 1° del artículo 78 de esta ley autoriza destinar a ese fin.

XIII. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se advierte que este proyecto podría generar conflicto de interés en los congresistas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones, o cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil se encuentren en ellas:

1. Ser titular de una concesión de aguas, de un permiso de vertimiento o de una autorización de uso del recurso hídrico, o representante legal, socio, administrador o asesor de una persona jurídica que lo sea, cuando el título pueda verse afectado por las reglas de plazo, prórroga, medición, caducidad o transición de los artículos 34, 35, 44, 45 y 91 de esta ley.

2. Ser propietario, poseedor o tenedor de un predio en el que se aproveche agua subterránea o en el que nazcan aguas, cuando resulte afectado por el artículo 47 de esta ley.

3. Ser propietario, poseedor o tenedor de un predio ubicado en cauce, lecho, playa, faja paralela, ronda hídrica o área de protección de nacimiento, humedal o bocatoma de acueducto, cuando resulte afectado por los artículos 5° y 61 de esta ley.

4. Ser titular de un título minero, de una licencia ambiental o de un permiso de actividad extractiva o industrial en área de protección de bocatoma de acueducto, o representante legal, socio, administrador o asesor de su titular, por el artículo 63 de esta ley.

5. Ser socio, accionista, administrador, representante legal o asesor de un prestador del servicio público domiciliario de acueducto o alcantarillado que pueda verse afectado por los artículos 11, 12, 51 y 59 de esta ley.

6. Ser socio, accionista, administrador, representante legal o asesor de una empresa cuya actividad económica dependa del uso intensivo de agua, del vertimiento de aguas residuales o de una transferencia de agua entre cuencas.

No configura conflicto de interés el beneficio general que la ley reporta a la población como usuaria de agua, ni la condición de miembro de una junta administradora de acueducto comunitario sin remuneración, por tratarse de un beneficio particular, actual y directo inexistente en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. La declaración de impedimento es individual y corresponde a cada congresista evaluarla; esta advertencia no la sustituye ni la exime.

XIV. FUENTES

Las fuentes normativas, jurisprudenciales, técnicas y doctrinales que sustentan esta exposición de motivos se relacionan en la matriz que sigue, con su coordenada completa y su estado de verificación. Las coordenadas marcadas para verificación deben cerrarse antes de la radicación definitiva o del primer debate, según se indica.

Fuente	Coordenada
Decreto-Ley 2811 de 1974	Arts. 312 a 323, Capítulo III, De las cuencas hidrográficas, del Título II de la Parte XIII del Libro Segundo; art. 163, Título XI, Sanciones
Ley 812 de 2003	Art. 137, que derogó el art. 14 de la Ley 373 de 1997
Ley 1333 de 2009	Procedimiento sancionatorio ambiental. Art. 5, infracciones, modificado por el art. 6 de la Ley 2387 de 2024; art. 36, tipos de medidas preventivas, modificado por su art. 19; art. 40, sanciones, modificado por su art. 17
Ley 2387 de 2024	Reforma del procedimiento sancionatorio ambiental, 25 de julio de 2024, Diario Oficial 52.828
Ley 2169 de 2021	Desarrollo bajo en carbono, metas de carbono neutralidad y resiliencia climática, 22 de diciembre de 2021, Diario Oficial 51.896
Ley 689 de 2001	Art. 19, que modificó el art. 140 de la Ley 142 de 1994
Código Civil	Arts. 919 a 930, servidumbre de acueducto, Libro Segundo, Título XI, Capítulo II, De las servidumbres legales; art. 677, aguas de uso público y su excepción
Resolución 1571 de 2017, MinAmbiente	Tarifa mínima de la tasa por utilización de aguas, 2 de agosto de 2017, Diario Oficial 50.321; art. 4, 11,5 pesos por metro cúbico; art. 5, indexación anual al índice de precios al consumidor
Resolución CRA 1032 de 2026	Marco tarifario de acueducto y alcantarillado para prestadores con más de 5.000 suscriptores, 24 de marzo de 2026, Diario Oficial 53.441; subroga el Título 2 de la Parte I del Libro 2 de la Resolución CRA 943 de 2021
Resolución CRA 688 de 2014	Metodología tarifaria anterior; definió el índice de pérdidas por suscriptor facturado con estándar de 6 metros cúbicos por suscriptor y mes
Resolución CRA 151 de 2001	Regulación integral; art. 2.4.3.14, nivel máximo de agua no contabilizada del 30 por ciento
Constitución Política	Arts. 63, 79, 80, 93, 102, 150 num. 1 y 2, 152, 153, 154, 157, 158, 162, 169, 288, 330, 332, 334, 338, 365, 366

Fuente	Coordenada
Convenio 169 de la OIT	Aprobado por la Ley 21 de 1991
Decreto-Ley 2811 de 1974	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, 18 de diciembre de 1974, Diario Oficial 34.243. Aguas no marítimas: Libro Segundo, Parte III, arts. 77 a 162
Ley 9 de 1979	Medidas sanitarias. Título I, arts. 3 a 21; Título II, arts. 51 a 79
Ley 99 de 1993	Arts. 42, 43 y su parágrafo, 44 y 45
Ley 142 de 1994	Art. 140, Suspensión por incumplimiento, modificado por el art. 19 de la Ley 689 de 2001; art. 141, Incumplimiento, terminación y corte del servicio; arts. 89, 99 y 100, subsidios y fondos de solidaridad y redistribución de ingresos
Ley 373 de 1997	Programa para el uso eficiente y ahorro del agua, 6 de junio de 1997, Diario Oficial 43.058, 18 artículos. Su art. 14 fue derogado por el art. 137 de la Ley 812 de 2003
Ley 388 de 1997	Art. 10, numeral 1, Nivel 1, determinantes de conservación, protección del ambiente, ciclo del agua, recursos naturales, riesgo, cambio climático y soberanía alimentaria, modificado por el art. 32 de la Ley 2294 de 2023
Ley 819 de 2003	Art. 7, impacto fiscal de las normas
Ley 1176 de 2007	Art. 11, destinación de la participación de agua potable y saneamiento básico; su literal a) destina recursos a subsidios
Ley 1523 de 2012	Política nacional de gestión del riesgo de desastres, 24 de abril de 2012
Ley 1930 de 2018	Gestión integral de los páramos, 27 de julio de 2018, Diario Oficial 50.667. Arts. 2, 4, 5, 24 y 25
Ley 2294 de 2023	Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, 19 de mayo de 2023, Diario Oficial 52.400. Arts. 25, 32, 34 y 274
Ley 2478 de 2025	Conservación de humedales, 11 de julio de 2025, Diario Oficial 53.178 de la misma fecha, 16 artículos
Decreto 1076 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente, 26 de mayo de 2015, Diario Oficial 49.523. Libro 2, Parte 2, Título 3; Título 9, capítulos 3, 6 y 7
Decreto 1594 de 1984	Usos del agua y residuos líquidos. Derogado por el art. 79 del Decreto 3930 de 2010, salvo los arts. 20 y 21
Decreto 3930 de 2010	Usos del agua, residuos líquidos y vertimientos, 25 de octubre de 2010, Diario Oficial 47.837. Compilado en el Decreto 1076 de 2015
Decreto 1640 de 2012	Instrumentos de planificación, ordenación y manejo de cuencas y acuíferos, 2 de agosto de 2012, Diario Oficial 48.510. Compilado
Decreto 960 de 2025	Gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico; subroga el Título 8, Parte 3, Libro 2 del Decreto 1077 de 2015. 1 de septiembre de 2025
Decreto 1553 de 2024	Sustituye el Capítulo 7 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, tasa retributiva. 23 de diciembre de 2024, Diario Oficial 52.979
Corte Constitucional, T-243 de 1994	20 de mayo de 1994, MP Hernando Herrera Vergara, Sala Sexta de Revisión, caso cuenca del río Dagua
Corte Constitucional, C-495 de 1996	26 de septiembre de 1996, MP Fabio Morón Díaz, exp. D-1285. Enequibles los arts. 42 y 43 de la Ley 99 de 1993
Corte Constitucional, C-126 de 1998	1 de abril de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero, exp. D-1794
Corte Constitucional, C-557 de 2000	16 de mayo de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa. Inenequibilidad de la Ley 508 de 1999 por vicios de forma
Corte Constitucional, C-739 de 2000	Taxatividad en materia sancionatoria
Corte Constitucional, C-1063 de 2003	11 de noviembre de 2003, MP Jaime Araújo Rentería, exp. D-4655. Inenequibles los arts. 159 y 160 del Decreto-Ley 2811 de 1974
Corte Constitucional, C-502 de 2007	4 de julio de 2007, MP Manuel José Cepeda Espinosa, exp. PE-028
Corte Constitucional, C-030 de 2008	23 de enero de 2008, MP Rodrigo Escobar Gil, exp. D-6837. Inenequible la Ley 1021 de 2006 por omisión de consulta previa
Corte Constitucional, C-756 de 2008	30 de julio de 2008, MP Marco Gerardo Monroy Cabra, exp. D-7182. Test de reserva estatutaria
Corte Constitucional, C-175 de 2009	18 de marzo de 2009, MP Luis Ernesto Vargas Silva, exp. D-7308. Inenequible la Ley 1152 de 2007
Corte Constitucional, T-616 de 2010	5 de agosto de 2010, MP Luis Ernesto Vargas Silva, exps. T-2.456.550 y T-2.456.678
Corte Constitucional, C-220 de 2011	29 de marzo de 2011, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, exp. D-8241. Enequible la inversión forzosa del 1 por ciento

Fuente	Coordenada
Corte Constitucional, T-740 de 2011	3 de octubre de 2011, MP Humberto Antonio Sierra Porto, exp. T-2.438.462, Sala Octava de Revisión
Corte Constitucional, C-818 de 2011	1 de noviembre de 2011, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, exps. D-8410 y D-8427 AC. Inexequibles con efectos diferidos los arts. 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011
Corte Constitucional, C-449 de 2015	16 de julio de 2015, MP Jorge Iván Palacio Palacio, exp. D-10547
Corte Constitucional, C-035 de 2016	8 de febrero de 2016, MP Gloria Stella Ortiz Delgado, exp. D-10864. Minería en páramos y deber de concertación con las autoridades territoriales
Corte Constitucional, C-273 de 2016	25 de mayo de 2016, MP Gloria Stella Ortiz Delgado, exp. D-11075. Inexequible el art. 37 de la Ley 685 de 2001
Corte Constitucional, T-622 de 2016	10 de noviembre de 2016, MP Jorge Iván Palacio Palacio, exp. T-5.016.242. Río Atrato como sujeto de derechos, con efectos inter comunis
Corte Constitucional, T-361 de 2017	30 de mayo de 2017, MP Alberto Rojas Ríos, exp. T-5.315.942. Estándar de participación ambiental, páramo de Santurbán
Corte Constitucional, SU-095 de 2018	11 de octubre de 2018, MP Cristina Pardo Schlesinger, exp. T-6.298.958. Exhorto al Congreso sobre mecanismos de participación y de coordinación y concurrencia Nación territorio
Corte Constitucional, C-369 de 2019	14 de agosto de 2019, MP Cristina Pardo Schlesinger, exp. D-13.047. Exequibilidad condicionada de la Ley 1930 de 2018
Corte Constitucional, C-110 de 2019	13 de marzo de 2019, MP Alejandro Linares Cantillo, exp. OG-158
Corte Constitucional, C-154 de 2020	28 de mayo de 2020, MP José Fernando Reyes Cuartas, exp. RE-237. Decreto Legislativo 441 de 2020
Corte Constitucional, C-300 de 2021	8 de septiembre de 2021, MP Jorge Enrique Ibáñez Najar, exp. D-12973. Estándar de no regresión, campesinado paramuno
Corte Constitucional, C-075 de 2022	3 de marzo de 2022, MP Alejandro Linares Cantillo, exps. D-14127, D-14147 y D-14150. Inexequible la Ley 2075 de 2021 por déficit de deliberación fiscal
Corte Constitucional, T-401 de 2022	16 de noviembre de 2022, MP José Fernando Reyes Cuartas, exp. T-8.860.578. Ordena entre 50 y 100 litros por persona y día
Corte Constitucional, T-096 de 2023	10 de abril de 2023, MP Natalia Ángel Cabo, exp. T-8.936.485. Ordena 50 litros por persona y día
Corte Constitucional, T-250 de 2023	10 de julio de 2023, MP Natalia Ángel Cabo, exp. T-8.459.421. Río Supía: improcedencia; no declara sujeto de derechos
Corte Constitucional, C-359 de 2024	28 de agosto de 2024, MP Jorge Enrique Ibáñez Najar, exp. LAT-484. Acuerdo de Escazú y Ley 2273 de 2022
Corte Constitucional, T-161 de 2025	5 de mayo de 2025, MP Vladimir Fernández Andrade, exp. T-10.704.722. Restricción ambiental y mínimo vital
Corte Constitucional, C-039 de 2026	26 de febrero de 2026, exp. D-16488. Exequibilidad condicionada del art. 34 de la Ley 2294 de 2023
Consejo de Estado, Sección Primera	28 de marzo de 2014, exp. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01, CP Marco Antonio Velilla Moreno. Río Bogotá. No declaró al río sujeto de derechos
Consejo de Estado, Sección Primera	28 de agosto de 2025, exp. 11001-03-24-000-2016-00296-00. Legalidad del régimen de la tasa por utilización de aguas del Decreto 1076 de 2015
IDEAM	Estudio Nacional del Agua 2022, publicado el 23 de marzo de 2023, serie hidrológica 1991-2020
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Comunicación del 1 de febrero de 2024, coberturas de acueducto y alcantarillado; Informe Sectorial de Acueducto y Alcantarillado, vigencia 2024
Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda, INS y Superservicios	Informe Nacional de Calidad del Agua para Consumo Humano 2024
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Informe Nacional de Monitoreo a los Recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico, vigencia 2024, publicado el 27 de junio de 2025
Alcaldía Mayor de Bogotá	Balance del año de racionamiento de agua en Bogotá y once municipios, 11 de abril de 2024 a 12 de abril de 2025
OCDE	Environmental Performance Reviews: Colombia 2026, publicado el 28 de enero de 2026, 46 recomendaciones
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Diagnóstico para la actualización de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, septiembre de 2025
Contraloría General de la República	Auditoría de cumplimiento CGR-CDMA 035, diciembre de 2022, gestión integral de páramos; Evaluación de la política de Planes Departamentales de Agua, 26 de mayo de 2011

Fuente	Coordenada
Comité DESC de Naciones Unidas	Observación general 15 de 2002, El derecho al agua, documento E/C.12/2002/11, 29.º período de sesiones
Asamblea General de Naciones Unidas	Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010, aprobada con 122 votos a favor, 0 en contra y 41 abstenciones
España	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, texto refundido de la Ley de Aguas, BOE 176 de 24 de julio de 2001. Arts. 1.3, 40.4, 42, 44, 45.1, 52, 54.2, 59, 60, 66, 67 a 72, 111 bis
Unión Europea	Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, DO L 327 de 22 de diciembre de 2000. Arts. 3, 4, 9, 13 y 14
Perú	Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, promulgada el 30 de marzo de 2009. Arts. 2, 14, 15, 24, 35, 36, 37, 44, 50, 51, 53, 71, 72, 90, 91, 95
Brasil	Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Arts. 1, 5, 6, 7, 11, 12, 15, 16, 18, 19 a 22, 32, 33, 38, 39, 41 a 44. Lei 9.984 de 2000
Chile	Decreto con Fuerza de Ley 1.122 de 1981, Código de Aguas, Diario Oficial de 29 de octubre de 1981; Ley 21.435, Diario Oficial de 6 de abril de 2022. Arts. 5, 5 bis, 5 ter, 6, 6 bis, 21, 129 bis 4
México	Decreto por el que se expide la Ley General de Aguas y se reforman disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación de 11 de diciembre de 2025. Arts. 4, 22, 24 de la LAN reformada; arts. 1, 29, 30, 31, 40 a 43 de la LGA
Ecuador	Constitución de 2008, arts. 12, 71 y 72
Bolivia	Constitución Política del Estado de 2009, arts. 16I y 20
Embid Irujo, Antonio y García Pachón, María del Pilar	Reflexiones sobre el derecho de aguas en Colombia. Universidad Externado de Colombia y Universidad de Zaragoza, 2016. ISBN 9789587724721
Álvarez Pinzón, Gloria Lucía y Embid Irujo, Antonio	Principales inconvenientes de la regulación sobre planificación del recurso hídrico en Colombia. Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado, 2016
Montoya-Domínguez, Estefanía y Rojas-Robles, Rosario	Normatividad del agua en Colombia: ¿democratización o privatización? Revista Luna Azul, Universidad Nacional de Colombia, 2019
López Cortés, Óscar Andrés y Moncada Prieto, Víctor Manuel	La regulación del derecho al agua en Colombia. Diálogos de Saberes n.º 52, enero a junio de 2020
Villegas, Clara Inés; Castiblanco, Carmenza; Berrouet, Lina María y Vidal, Lina María	El programa de tasas retributivas en Colombia y el fortalecimiento institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales. Gestión y Ambiente, 2006
Méndez Sayago, Jhon Alexander y Méndez Sayago, Johanna Mildred	Tasas por utilización del agua: ¿instrumento de asignación eficiente del agua o mecanismo de financiación de la gestión ambiental? Estudios Gerenciales, 2010
Ortega Betancur, Juan Canulo	La carencia de una ley de aguas en Colombia y su impacto en la gestión de los recursos hídricos. Universidad Externado, 1 de noviembre de 2023
Antecedentes legislativos	PL 171 de 2008 C (referendo del agua, 2.039.812 firmas); PAL 054 de 2008 C; PL 047 de 2008 C; PAL 14 de 2017 S; PAL 21 de 2017 C; PAL 009 de 2018 C; PAL 298 de 2022 C y 014 de 2022 S; PAL 09 de 2023 S; PAL 225 de 2024 C; PL 024 de 2022 C; PL 306 de 2023 C; PL 196 de 2022 S y 359 de 2024 C; PL 197 de 2023 S y 428 de 2024 C; PL 056 de 2023 S y 310 de 2024 C; PL 149 de 2024 S y 572 de 2025 C; PL 026 de 2026 C

Bibliografía científica

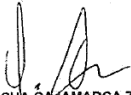
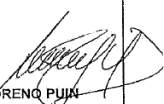
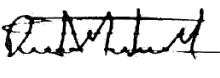
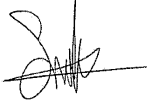
La literatura que sustenta el acápite de estado del arte se relaciona en formato de la séptima edición de las normas de la American Psychological Association, con identificador digital de objeto o dirección estable, y clasificada según se trate de literatura arbitrada o de fuente institucional. Dos advertencias de método. Primera: la obra que suele citarse como Álvarez Pinzón y Embid Irujo, 2016, no se localizó en catálogo bibliográfico alguno; la coincidencia verificada de ambos autores es

Derecho de aguas, Tomo IX, Universidad Externado de Colombia, 2022, y la crítica sobre planificación proviene de una publicación institucional del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de esa universidad, que se cita sin atribución de autor. Segunda: el marco de brechas de gobernanza de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos comprende siete categorías y no ocho, y el término multinivel designa el marco analítico y no una de las brechas; se citan aquí las seis verificadas nominalmente.

Referencia
Abers, R. N., y Keck, M. E. (2013). Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199985265.001.0001
Akhmouch, A., y Correia, F. N. (2016). The 12 OECD principles on water governance: When science meets policy. Utilities Policy, 43, 14-20. https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.06.004
Bajaj, A., Singh, S. P., y Nayak, D. (2022). Impact of water markets on equity and efficiency in irrigation water use: A systematic review and meta-analysis. Agricultural Water Management, 259, 107182. https://doi.org/10.1016/j.agwat.2021.107182
Bakker, K. (2007). The commons versus the commodity: Alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global South. Antipode, 39(3), 430-455. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x
Bauer, C. J. (1997). Bringing water markets down to earth: The political economy of water rights in Chile, 1976-1995. World Development, 25(5), 639-656. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(96)00128-3
Bauer, C. J. (2015). Water conflicts and entrenched governance problems in Chile's market model. Water Alternatives, 8(2), 147-172.
Bilalova, S., Jager, N. W., Newig, J., Huitema, D., y Koehler, J. K. L. (2026). Paradigms of water governance: A systematic review. Ecology and Society, 31(1), 8. https://doi.org/10.5751/ES-16482-310108
Biswas, A. K. (2004). Integrated water resources management: A reassessment. Water International, 29(2), 248-256. https://doi.org/10.1080/02508060408691775
Brown, S., y Roa-García, M. C. (2016). Equidad y sostenibilidad en la asignación de concesiones de agua en Colombia. Gestión y Ambiente, 19(2), 332-355. https://doi.org/10.15446/ga.v19n2.62509
Celume, T., Donoso, G., Fuster, R., y Müller, A. (2026). Reform of the Chilean water code in 2022: Shift from a neoliberal model to a more public interest model. Water Policy, 28(3), 393-412. https://doi.org/10.2166/wp.2026.347
Chong, H., y Sunding, D. (2006). Water markets and trading. Annual Review of Environment and Resources, 31(1), 239-264. https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.020105.100323
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2002). Observación general N.º 15: El derecho al agua, artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Documento E/C.12/2002/11. Naciones Unidas.
Cox, M., Arnold, G., y Villamayor-Tomás, S. (2010). A review of design principles for community-based natural resource management. Ecology and Society, 15(4), 38. https://doi.org/10.5751/ES-03704-150438
Echeverría Molina, J., y Anaya Morales, S. (2018). El derecho humano al agua potable en Colombia: decisiones del Estado y de los particulares. Universitas, 67(136), 1-14. https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj136.dhap
Embid Irujo, A., y García Pachón, M. del P. (2016). Reflexiones sobre el derecho de aguas en Colombia. Universidad Externado de Colombia y Universidad de Zaragoza.
Giordano, M., y Shah, T. (2014). From IWRM back to integrated water resources management. International Journal of Water Resources Development, 30(3), 364-376. https://doi.org/10.1080/07900627.2013.851521
Grafton, R. Q., Libecap, G., McGlennon, S., Landry, C., y O'Brien, B. (2011). An integrated assessment of water markets: A cross-country comparison. Review of Environmental Economics and Policy, 5(2), 219-239. https://doi.org/10.1093/reep/rer002
Gupta, J., Akhmouch, A., Cosgrove, W., Hurwitz, Z., Maestu, J., y Ünver, O. (2013). Policymakers' reflections on water governance issues. Ecology and Society, 18(1), 35. https://doi.org/10.5751/ES-05086-180135
Hernández-Mora, N., y Del Moral, L. (2015). Developing markets for water reallocation: Revisiting the experience of Spanish water mercantilization. Geoforum, 62, 143-155. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.04.011
Huitema, D., y Meijerink, S. (2017). The politics of river basin organizations: Institutional design choices, coalitions, and consequences. Ecology and Society, 22(2), 42. https://doi.org/10.5751/ES-09409-220242
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2023). Estudio Nacional del Agua 2022. IDEAM y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Jager, N. W., Newig, J., Challies, E., y Kochskämper, E. (2020). Pathways to implementation: Evidence on how participation in environmental governance impacts on environmental outcomes. Journal of Public Administration Research and Theory, 30(3), 383-399. https://doi.org/10.1093/jopart/muz034
López Cortés, O. A., y Moncada Prieto, V. M. (2020). La regulación del derecho al agua en Colombia. Diálogos de Saberes, (52). https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.52.2020.8646
Méndez Sayago, J. A., y Méndez Sayago, J. M. (2010). Tasas por utilización de agua: ¿instrumento de asignación eficiente del agua o mecanismo de financiación de la gestión ambiental? Estudios Gerenciales, 26(115), 93-116. https://doi.org/10.1016/S0123-5923(10)70114-5
Miroso, O., y Harris, L. M. (2012). Human right to water: Contemporary challenges and contours of a global debate. Antipode, 44(3), 932-949. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00929.x
Molle, F. (2008). Nirvana concepts, narratives and policy models: Insights from the water sector. Water Alternatives, 1(1), 131-156.
Molle, F. (2009). River-basin planning and management: The social life of a concept. Geoforum, 40(3), 484-494. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.03.004

Referencia
Montoya-Domínguez, E., y Rojas-Robles, R. (2019). Normatividad del agua en Colombia: ¿democratización o privatización? Revista Luna Azul, (49), 126-145. https://doi.org/10.17151/luaz.2019.49.7
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011). Water governance in OECD countries: A multi-level approach. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264119284-en
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). OECD principles on water governance. OECD.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2026). OECD environmental performance reviews: Colombia 2026. OECD Publishing.
Ostrom, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763
Ostrom, E. (2007). A diagnostic approach for going beyond panaceas. Proceedings of the National Academy of Sciences, 104(39), 15181-15187. https://doi.org/10.1073/pnas.0702288104
Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. American Economic Review, 100(3), 641-672. https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641
Pahl-Wostl, C. (2007). Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change. Water Resources Management, 21(1), 49-62. https://doi.org/10.1007/s11269-006-9040-4
Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. Global Environmental Change, 19(3), 354-365. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001
Pahl-Wostl, C., Lebel, L., Knieper, C., y Nikitina, E. (2012). From applying panaceas to mastering complexity: Toward adaptive water governance in river basins. Environmental Science and Policy, 23, 24-34. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.07.014
Prieto, M. (2016). Practicing costumbres and the decommodification of nature: The Chilean water markets and the Atacameño people. Geoforum, 77, 28-39. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.10.004
Rosegrant, M. W., y Binswanger, H. P. (1994). Markets in tradable water rights: Potential for efficiency gains in developing country water resource allocation. World Development, 22(11), 1613-1625. https://doi.org/10.1016/0305-750X(94)00075-1
UN-Water. (2021). Progress on integrated water resources management: Global indicator 6.5.1 updates and acceleration needs. UN-Water.
Valencia Agudelo, G. D., y Ecuyer, B. (2023). La gestión comunitaria del agua en el posconflicto con las Farc-ep en Colombia. Lecturas de Economía, (99), 79-110. https://doi.org/10.17533/udea.le.n99a351422
Villegas P., C. I., Castiblanco R., C., Berrouet C., L. M., y Vidal G., L. M. (2006). El programa de tasas retributivas en Colombia y el fortalecimiento institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales. Gestión y Ambiente, 9(1), 7-24.

De los honorables Congresistas,

 YEISSON SUÁ CAJAMARCA ZAPATA Representante a la Cámara - Cundinamarca Pacto Histórico	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 FRANCY NATALIA MORENO PUJ Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	