REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1435 Bogotá, D. C., miércoles, 30 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2026 SENADO, 014 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el festival del arroz de la Ciudad de Aguazul y se autorizan apropiaciones presupuestales.

Honorable Senador de la República

HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO

Presidente del Senado

Honorable Representante a la Cámara

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL

Presidente Cámara de Representantes

Referencia: Informe de conciliación para el **Proyecto de Ley número 367 de 2026 Senado, 014 de 2025 Cámara,** *por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación El festival del arroz de la Ciudad de Aguazul y se autorizan apropiaciones presupuestales*.

Respetados presidentes:

Dando cumplimiento a la honrosa designación efectuada por las Presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Congresistas, integrantes de la Comisión de Conciliación, nos permitimos someter a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de referencia.

Atentamente,

PEDRO HERNANDO FLÓREZ
SENADOR DE LA REPUBLICA

EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático

INFORME DE CONCILIACIÓN PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2026 SENADO, 014 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el festival del arroz de la Ciudad de Aguazul y se autorizan apropiaciones presupuestales.

Con el fin de cumplir con el encargo confiado y concluir en una propuesta unificada del texto, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas cámaras legislativas para establecer las diferencias en materia de conciliación.

El artículo 161 de la Constitución Política establece el mecanismo de subsanación de las posibles discrepancias que pudieran existir entre los textos aprobados en cada una de las Cámaras. En efecto, se dispone que cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes, reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos. Esa competencia se encuentra reglada en los artículos 186 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 bajo cuyo tenor le corresponderá a los presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de

superar las discrepancias que surgieron respecto del articulado de un proyecto.

En consideración de lo anterior, se procede a realizar la conciliación de las discrepancias entre los textos aprobados en la Cámara de Representantes y el Senado de la República de conformidad con el artículo 161 de la Constitución y 186, 187, 188 y 198 de la Ley 5ª de 1992, como se muestra a continuación en el cuadro comparativo de los textos aprobados en las Plenarias de Senado y Cámara:

Texto aprobado en el Senado de la República (Plenaria del 30 de julio de 2025)	**Texto aprobado en la Cámara de Representantes (Plenaria del 2 de junio de 2026)**	**Texto que se agoge - Observaciones**:
por medio del cual se declara patrimonio cultural de la nación el festival del arroz de la ciudad de aguazul y se autorizan apropiaciones presupuestales.	*por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación El festival del arroz de la Ciudad de Aguazul y se autorizan apropiaciones presupuestales.*	Se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.
Artículo 1º. Declárase Patrimonio Cultural de la Nación el Festival del Arroz, que se celebra en la ciudad de Aguazul, en el departamento de Casanare.	**Artículo 1º.** Declárase Patrimonio Cultural de la Nación el Festival del Arroz, que se celebra en la ciudad de Aguazul, en el departamento de Casanare.	Sin diferencias. Pero por las formas, se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.
Artículo 2º. La Nación, a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación y desarrollo de los valores culturales que se originen alrededor de la cultura y del folclor del Festival del Arroz.	**Artículo 2º.** La Nación, a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación y desarrollo de los valores culturales que se originen alrededor de la cultura y del folclor del Festival del Arroz.	Sin diferencias. Pero por las formas, se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.
Artículo 3º. A partir de la sanción de la presente ley, y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, autorizase al Gobierno nacional para efectuar asignaciones presupuestales e incorporarlas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo, a fin de lograr el diseño y construcción de las siguientes obras: A- Concha acústica, como escenario cultural y musical donde se desarrollen actividades propias del Festival del Arroz. B- Parque alusivo a la cultura e identidad llanera y del arroz.	**Artículo 3º.** A partir de la sanción de la presente ley, y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, autorizase al Gobierno nacional para efectuar asignaciones presupuestales e incorporarlas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo, a fin de lograr el diseño y construcción de las siguientes obras: C- Concha acústica, como escenario cultural y musical donde se desarrollen actividades propias del Festival del Arroz. D- Parque alusivo a la cultura e identidad llanera y del arroz.	Sin diferencias. Pero por las formas, se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.
Parágrafo 1º. Esta asignación presupuestal es independiente a cualquier otra partida que el Gobierno nacional haya dispuesto o disponga en el futuro, para la construcción de las obras anteriormente mencionadas. Sin perjuicio de lo anterior, tanto la Alcaldía Municipal de Aguazul como la Corporación del Festival del Arroz, podrán acceder a recursos de cooperación internacional que propendan por el desarrollo del festival bajo los elementos de historia, patrimonio y cultura, además de donaciones de privados, particulares, entre otros.	**Parágrafo 1º.** Esta asignación presupuestal es independiente a cualquier otra partida que el Gobierno nacional haya dispuesto o disponga en el futuro, para la construcción de las obras anteriormente mencionadas. Sin perjuicio de lo anterior, tanto la Alcaldía Municipal de Aguazul como la Corporación del Festival del Arroz, podrán acceder a recursos de cooperación internacional que propendan por el desarrollo del festival bajo los elementos de historia, patrimonio y cultura, además de donaciones de privados, particulares, entre otros y promoción.	Sin diferencias. Pero por las formas, se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.

Texto aprobado en el Senado de la República (Plenaria del 30 de julio de 2025)	Texto aprobado en la Cámara de Representantes (Plenaria del 2 de junio de 2026)	Texto que se agoge - Observaciones:
Parágrafo 2º. El festival estará oficialmente incluido dentro de los boletines informativos del Ministerio de Cultura referentes a los festivales y eventos culturales de la nación con el fin de la promoción, divulgación y difusión de la cultura e identidad llaneras ligadas intrínsecamente con el arroz.	Es deber del Gobierno nacional, en coordinación con la Gobernación del departamento de Bolívar y la Alcaldía Distrital de Santa Cruz de Mompox, salvaguardar, preservar y promocionar las actividades, expresiones y prácticas culturales, así como las manifestaciones	Sin diferencias. Pero por las formas, se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.
Parágrafo 3º. Los municipios del territorio nacional donde el cultivo y la producción de arroz constituyan una de las principales actividades económicas podrán celebrar actividades culturales, artísticas y folclóricas relacionadas con esta práctica agrícola, y acogerse a los beneficios y disposiciones de la presente ley, previa verificación y reconocimiento por parte del Ministerio de Cultura.	**Parágrafo 3º.** Los municipios del territorio nacional donde el cultivo y la producción de arroz constituyan una de las principales actividades económicas podrán celebrar actividades culturales, artísticas y folclóricas relacionadas con esta práctica agrícola, y acogerse a los beneficios y disposiciones de la presente ley, previa verificación y reconocimiento por parte del Ministerio de Cultura.	Sin diferencias. Pero por las formas, se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.
Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.	**Artículo 4º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.	Sin diferencias. Pero por las formas, se acoge el texto aprobado por el Senado de la República.

PROPOSICIÓN:

En atención con las consideraciones descritas, los suscribientes conciliadores, solicitamos a las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el texto de conciliación del **Proyecto de Ley número 367 de 2026 Senado, 014 de 2025 Cámara**, *por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación El festival del arroz de la Ciudad de Aguazul y se autorizan apropiaciones presupuestales*.

Atentamente,

PEDRO HERNANDO FLÓREZ
SENADOR DE LA REPUBLICA

EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático

TEXTO CONCILIADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2026 SENADO, 014 DEL 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el festival del arroz de la Ciudad de Aguazul y se autorizan apropiaciones presupuestales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Declárase Patrimonio Cultural de la Nación el Festival del Arroz, que se celebra en la ciudad de Aguazul, en el departamento de Casanare.

Artículo 2º. La Nación, a través del Ministerio de la Cultura, contribuirá al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación y desarrollo de los valores culturales que se originen alrededor de la cultura y del folclor del Festival del Arroz.

Artículo 3º. A partir de la sanción de la presente ley, y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, autorizase al Gobierno nacional para efectuar asignaciones presupuestales e incorporarlas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo, a fin de lograr el diseño y construcción de las siguientes obras:

a) Concha acústica, como escenario cultural y musical donde se desarrollen actividades propias del Festival del Arroz.

b) Parque alusivo a la cultura e identidad llanera y del arroz.

Parágrafo 1º. Esta asignación presupuestal es independiente a cualquier otra partida que el Gobierno nacional haya dispuesto o disponga en el futuro, para la construcción de las obras anteriormente mencionadas. Sin perjuicio de lo anterior, tanto la Alcaldía Municipal de Aguazul como la Corporación del Festival del Arroz, podrán acceder a recursos de cooperación internacional que propendan por el desarrollo del festival bajo los elementos de historia, patrimonio y cultura, además de donaciones de privados, particulares, entre otros

Parágrafo 2º. El festival estará oficialmente incluido dentro de los boletines informativos del Ministerio de Cultura referentes a los festivales y eventos culturales de la nación con el fin de la promoción, divulgación y difusión de la cultura e identidad llaneras ligadas intrínsecamente con el arroz.

Parágrafo 3º. Los municipios del territorio nacional donde el cultivo y la producción de arroz

constituyan una de las principales actividades económicas podrán celebrar actividades culturales, artísticas y folclóricas relacionadas con esta práctica agrícola, y acogerse a los beneficios y disposiciones de la presente ley, previa verificación y reconocimiento por parte del Ministerio de Cultura.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Atentamente,

PEDRO HERNANDO FLÓREZ
SENADOR DE LA REPUBLICA

EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 242 DE 2026 CÁMARA

por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2026

Señor

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia positiva para Primer Debate al Proyecto de **Acto Legislativo número 242 de 2026 Cámara,** *por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.*

Honorable presidente,

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración el informe de Ponencia Positiva Para Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Proyecto de **Acto Legislativo número 242 de 2026 Cámara,** *por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política*.

Cordialmente,

ALEJANDRA GABRIELA ABÁSOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 242 DE 2026 CÁMARA

por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

La presente ponencia pone de presente la intención de elevar el acceso al agua a la categoría de derecho fundamental en la Constitución Política de Colombia. El agua, como bien fundamental para la vida humana y de las generaciones futuras, debe ser garantizada por el Estado en condiciones de sostenibilidad, suficiencia y calidad.

Elevar el acceso al agua al rango de derecho fundamental no solo responde a un mandato internacional y constitucional, sino que constituye una medida necesaria y urgente para asegurar la vida, la salud y el bienestar de la población, así como la sostenibilidad medioambiental.

1. OBJETIVO E IMPORTANCIA DEL ACTO LEGISLATIVO

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto incorporar de manera expresa en la Constitución Política de Colombia el derecho fundamental al acceso al agua potable, mediante la inclusión del artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II. Con ello se busca superar una omisión normativa persistente del texto constitucional, que hasta hoy no consagra de manera explícita este derecho, pese a que la jurisprudencia constitucional ha reconocido reiteradamente su carácter fundamental cuando está destinado al consumo humano y se encuentra directamente vinculado con la vida digna, la salud, el saneamiento básico y el ambiente sano.

El agua no es un bien cualquiera ni un simple insumo de la actividad económica. Es una condición material mínima para la existencia humana, la subsistencia de las comunidades, la seguridad alimentaria, la salud pública y la preservación de los ecosistemas. Por esa razón, su protección no puede quedar reducida exclusivamente al régimen de los servicios públicos domiciliarios ni a la lógica administrativa de cobertura, subsidios y operación de redes, pues el acceso al agua potable compromete el núcleo esencial de la dignidad humana y de varios derechos constitucionales concurrentes.

La Corte Constitucional ha sostenido que el derecho al agua puede ser protegido mediante acción de tutela y que se trata de un derecho constitucional complejo, interdependiente e indivisible respecto de otros derechos fundamentales. En particular, la Sentencia T-418 de 2010[1] reiteró que, aunque el derecho al agua no aparece nominado expresamente en la Constitución,

[1] Véase: CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia T-418 de 2010. M. P. María Victoria Calle.

debe entenderse incorporado al orden constitucional colombiano por su estrecha relación con la vida, la salud, la igualdad, la vivienda digna, el saneamiento ambiental y la dignidad humana. A su vez, la Sentencia C-220 de 2011[2] precisó que, dada la importancia del agua y su protección reforzada a nivel constitucional, la Corte ha reconocido su naturaleza fundamental y ha delimitado su contenido a partir de los estándares de disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad, de conformidad con la Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[3].

En el plano internacional, la Observación General número 15 de 2002 definió el derecho humano al agua como el derecho de toda persona a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Ese estándar hace parte del marco interpretativo que orienta el alcance del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos y fortalece la necesidad de que el constituyente derivado cierre la brecha entre el desarrollo jurisprudencial del derecho y su reconocimiento textual expreso en la Constitución.

La importancia de esta reforma se acentúa en el contexto actual del país. El acceso universal, eficiente y sostenible a los servicios de agua potable y saneamiento básico ha sido reconocido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como una de las metas más relevantes para el desarrollo nacional, y el Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) constituye la principal fuente de financiación para que municipios, distritos y departamentos cumplan sus competencias en la materia.

Para la vigencia 2026, el Gobierno nacional distribuyó 4,4 billones de pesos del SGP-APSB, de los cuales 3,7 billones correspondieron a municipios y 664 mil millones a departamentos. Aun así, el propio informe oficial de monitoreo muestra que persisten problemas de ejecución, uso eficiente, cierre de brechas rurales y calidad del reporte institucional, lo que evidencia que el reto del agua en Colombia no es solo financiero sino constitucional, territorial y estructural.

Las cifras oficiales más recientes confirman y profundizan esa lectura. Según el DANE, en 2025 el 30,7% de los hogares de los centros poblados y del rural disperso continuaba sin acceso a una fuente de agua mejorada, frente al 33,7% registrado en 2024.[4] La reducción de tres puntos porcentuales es un avance que debe reconocerse, pero deja intacto un hecho constitucionalmente relevante: cerca de tres de cada diez hogares rurales siguen privados de una condición mínima de dignidad. A su vez, la Contraloría General de la República advirtió, el 4 de noviembre de 2025, que más de 5 millones de colombianos aún carecen de agua potable; que en 2024 la brecha urbano-rural en cobertura de acueducto fue del 36%; que la Amazonía apenas alcanza el 46,8% de cobertura frente al 93,6% de la región Andina; y que más de 190 municipios prestan el servicio de acueducto menos de doce horas al día.[5]

El mismo órgano de control señaló que los recursos de inversión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio destinados a agua, saneamiento y gestión integral de residuos pasan de 1,5 billones de pesos en 2025 a 0,7 billones en 2026, una reducción cercana al 53%.[6] Esta cifra no se cita para formular un reproche coyuntural, sino porque ilustra un argumento estructural: mientras el acceso al agua dependa exclusivamente de la disponibilidad presupuestal de cada vigencia y de las prioridades de cada gobierno, su garantía será intermitente. El reconocimiento expreso del artículo 11-A fija, en cambio, un piso de exigibilidad que no fluctúa con los ciclos fiscales, porque –como lo ordena el parágrafo del artículo 334 superior– ninguna autoridad puede invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

La necesidad de elevar el agua al rango de derecho fundamental también se justifica por la persistencia de desigualdades territoriales severas. El informe nacional de monitoreo del SGP-APSB para 2025[7] indica que las entidades territoriales priorizaron de manera marcada la zona urbana, mientras la inversión en zona rural alcanzó apenas el 28,5% del total reportado para el sector, con rezagos especialmente notorios en saneamiento básico.

El Informe Nacional Preventivo de Monitoreo a los Recursos del SGP-APSB, con corte al 30 de

2 Véase: CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia C-220 de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

3 La vinculación del derecho humano al agua a la Constitución Política proviene de la expresa mención realizada por la jurisprudencia constitucional, en la cual se ha manifestado que, en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace parte del bloque de constitucionalidad. Entendiendo adicionalmente que como el Pacto hace parte del bloque de constitucionalidad y el Comité a través de sus observaciones generales interpreta de manera oficial el pacto, lo dicho por este organismo también estará vinculado al ordenamiento por lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la carta.

4 Véase: DANE. Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2025 (boletín técnico del 14 de abril de 2026), indicador «sin acceso a fuente de agua mejorada» en centros poblados y rural disperso. URL: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf

5 Véase: Contraloría General de la República. «Contraloría alerta que más de 5 millones de colombianos siguen sin acceso a agua potable y advierte retroceso en inversión para este sector», Bogotá, 4 de noviembre de 2025 (Foro 30 años de la Ley 142). URL: https://www.contraloria.gov.co/w/contraloria-alerta-que-mas-de-5-millones-de-colombianos-siguen-sin-acceso-a-agua-potable-y-advierte-retroceso-en-inversion-para-este-sector

6 Contraloría General de la República, comunicado del 4 de noviembre de 2025, citado.

7 Véase: Informe Nacional de Monitoreo Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico Vigencia 2025. URL: https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2026-08/informe-nacional-monitoreo-sgp-apsb-2025-11-08-2026.pdf

junio de 2026, evidencia que persisten las dificultades en la ejecución y destinación de los recursos (8% de los municipios y distritos había comprometido más del 70% de los recursos disponibles, mientras 564 municipios no cumplían el índice de uso y destinación)[8].

Esta brecha es jurídicamente inaceptable en un Estado Social de Derecho, porque significa que millones de personas continúan sometidas a una garantía material disminuida de un presupuesto elemental de dignidad, particularmente en territorios rurales, dispersos, étnicos, de frontera y con alta vulnerabilidad climática.

El texto propuesto para el artículo 11-A reconoce que todas las personas tienen derecho al acceso al agua potable, de acuerdo con los principios de accesibilidad, calidad, disponibilidad, progresividad y universalidad; dispone que su uso prioritario es el consumo humano; ordena al Estado garantizar el mínimo vital de agua potable; y le impone deberes de conservación, protección y uso eficiente del recurso hídrico conforme al principio de participación en materia ambiental. Se trata, por tanto, de norma con efectos jurídicos concretos que consolida estándares ya desarrollados por la jurisprudencia y ofrece un parámetro directo de interpretación para el legislador, la administración y los jueces.

Debe subrayarse que esta iniciativa no pretende establecer la gratuidad general del servicio público de acueducto ni desconocer el marco de competencias de las entidades territoriales o de los prestadores del servicio. Su finalidad es reconocer constitucionalmente que, por encima de cualquier consideración económica, contractual o administrativa, existe un contenido mínimo e indisponible del derecho al agua que el Estado debe garantizar de manera progresiva, universal y no discriminatoria. Esa definición es plenamente compatible con la sostenibilidad fiscal, con el modelo de prestación de servicios públicos y con la potestad de configuración del legislador para desarrollar el derecho en sede legal.

En resumen, el presente Acto Legislativo es importante porque cierra una laguna de reconocimiento expreso en la Constitución, fortalece la protección judicial y administrativa del agua para consumo humano, incorpora al texto constitucional estándares ya consolidados en la jurisprudencia y en el derecho internacional de los derechos humanos, y ofrece una respuesta normativa necesaria frente a las persistentes brechas territoriales, sociales y ambientales en el acceso al agua potable en Colombia. Por esas razones, la aprobación de esta reforma en primer debate no solo es jurídicamente viable, sino constitucional y socialmente necesaria.

1.1. Dimensión global: el agua en la agenda internacional de 2026

El derecho al agua no es una preocupación exclusivamente colombiana: es uno de los desafíos definitorios de la agenda global. El informe 2025 del Programa Conjunto de Monitoreo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF (JMP, por sus siglas en inglés) estableció que 2.100 millones de personas (una de cada cuatro en el mundo) todavía carecen de agua potable gestionada de forma segura, que 106 millones beben directamente de fuentes superficiales sin tratamiento y que 3.400 millones no cuentan con saneamiento gestionado de forma segura.[9] Entre 2015 y 2024, 961 millones de personas ganaron acceso a agua potable gestionada de forma segura y la cobertura mundial pasó del 68% al 74%, lo cual demuestra que el progreso es posible; sin embargo, ninguna región del planeta va en camino de lograr el acceso universal a esos servicios en 2030 y el ritmo de avance tendría que multiplicarse por ocho para alcanzar la meta 6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.[10]

Las consecuencias de esa brecha son, ante todo, sanitarias. La OMS estima que cada año mueren 1,4 millones de personas por agua, saneamiento e higiene inadecuados, y que mejores condiciones en estos frentes habrían podido evitar 395.000 muertes de niños menores de cinco años en 2019.[11] A su vez, el JMP identifica que las mayores disparidades afectan a las comunidades rurales, a la niñez y a los grupos étnicos e indígenas.[12] Es una geografía de la desigualdad que resulta familiar en Colombia y, de manera muy visible, en el Pacífico y en las zonas rurales de Nariño.

La comunidad internacional ha respondido elevando el agua a la categoría de derecho humano. La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 64/292 de 2010, reconoció el derecho al agua potable salubre y limpia y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.[13] Y este año la agenda alcanza un punto de inflexión: del 8 al 10 de diciembre de 2026 se celebrará en Abu Dabi la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua 2026, coanfitrionada por los Emiratos Árabes Unidos y Senegal, cuyo propósito es acelerar la implementación del ODS 6, fortalecer la gobernanza mundial del agua y elevar estos asuntos en la agenda internacional.[14]

---

8 Véase: Informe Nacional Preventivo de Monitoreo a los Recursos del SGPAPSB (30 junio de 2026) https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/2026-09/informe-preventivo-monitoreo-sgp-apsb-junio-30-de-2026_0.pdf

9 Véase: OMS y UNICEF, Programa Conjunto de Monitoreo (JMP). Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000–2024: special focus on inequalities, 2025. URL: https://washdata.org/reports/jmp-2025-wash-households (cifras también disponibles en https://data.unicef.org/resources/jmp-report-2025/).

10 Véase: UNICEF DATA. Access to drinking water. URL: https://data.unicef.org/topic/water-and-sanitation/drinking-water/

11 Véase: Organización Mundial de la Salud. Sanitation (hoja informativa). URL: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/sanitation

12 Véase: OMS y UNICEF. «Fast facts: 1 in 4 people globally still lack access to safe drinking water», agosto de 2025. URL: https://www.unicef.org/press-releases/fast-facts-1-4-people-globally-still-lack-access-safe-drinking-water-who-unicef

13 Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 64/292, «El derecho humano al agua y el saneamiento», 28 de julio de 2010 (A/RES/64/292).

14 Véase: Naciones Unidas, Departamento de Asun-

Sus anfitriones la describen como la tercera reunión mundial de su tipo desde 1977 y la primera liderada por dos países del Sur Global.[15]

Este calendario tiene una consecuencia política y jurídica que el Congreso no puede ignorar. Colombia cuenta con la mayor superficie de páramos del mundo y con una de las mayores disponibilidades de agua dulce del planeta.

La Corte Constitucional reconoce el derecho al agua como fundamental desde 1992. Llegar a la cita de diciembre con una reforma constitucional en trámite que consagre expresamente el acceso al agua potable como derecho fundamental (y no únicamente con una jurisprudencia que, aunque sólida, no ha sido incorporada al texto de la Carta) sería un acto de coherencia entre el discurso internacional y la arquitectura constitucional interna. Otros países ya dieron ese paso, como Bolivia y Ecuador, reseñados en esta ponencia, y como México, Uruguay, Kenia, Sudáfrica y Eslovenia; Colombia no debería seguir rezagada frente a su propia doctrina.

1.2. Dimensión nacional: del reconocimiento jurisprudencial a la garantía material

En el plano nacional, el problema no es la ausencia de derecho (la Corte lo reconoce desde hace más de tres décadas) sino la falta de garantía material. El Informe Nacional de Coberturas de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, vigencia 2024, publicado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en diciembre de 2025, muestra dos realidades distintas. Por un lado, 709 municipios registran coberturas urbanas de acueducto entre 90% y 100%. Por el otro, en el asentamiento rural 389 municipios (35,27%) presentan coberturas iguales o inferiores al 30%, 184 municipios se ubican entre 30% y 40%, 573 municipios (51,95%) registran coberturas iguales o inferiores a 45%. En contraste, apenas 139 (12,60%) alcanzan coberturas rurales entre el 90% y el 100%.[16]

El informe de la Superintendencia de Servicios Públicos revela dos rasgos que explican por qué el derecho debe consagrarse a nivel constitucional. El primero es fiscal e institucional: 952 de los 1.103 municipios del país (86%) pertenecen a la categoría 6, la de menor capacidad de ingresos, de modo que confiar la garantía del agua únicamente a la capacidad local equivale a condenar a la mayoría de los municipios al rezago. El segundo es geográfico: en las zonas rurales dispersas, las soluciones particulares (captación directa, pozos, recolección de agua lluvia, pilas públicas y carrotanques) son el principal y, en muchos casos, el único medio de acceso al agua; al incorporarlas, 696 municipios (63%) superan el 75% de cobertura rural de acueducto.[17] De ahí se sigue que el artículo 11-A no puede entenderse como una simple promesa de expansión de redes convencionales: obliga al Estado a garantizar acceso efectivo, con calidad y disponibilidad, por la vía técnica que la geografía imponga.

Un tercer hallazgo refuerza la necesidad de un mandato constitucional. La propia Superintendencia advierte que sus cifras dependen de lo que reportan los municipios y que, ante la falta de reporte, debe imputar estadísticamente los valores; en la serie certificada de cobertura rural de acueducto, por ejemplo, 86 municipios no reportaron dato.[18] Sin información confiable no hay planeación, ni focalización de la inversión, ni control ciudadano posible. El derecho al agua exige también el derecho a saber cuánta agua llega y con qué calidad, dimensión de acceso a la información que la Observación General número 15 incluye dentro de la accesibilidad.

1.3. Emergencia climática: El Niño 2026-2027 y la prioridad del consumo humano

El contexto climático agrega urgencia inmediata. El Ideam y el Ministerio de Ambiente informaron el 11 de junio de 2026 que las condiciones del fenómeno de El Niño ya estaban presentes en el Pacífico ecuatorial, cerca de tres meses antes de lo previsto.[19] En su actualización del 10 de septiembre de 2026, el Ideam indicó que existe una probabilidad superior al 90% de que se configure un evento muy fuerte entre el último trimestre de 2026 y el primero de 2027.[20] OCHA estima que más de 4,3 millones de personas en 508 municipios (45% del país) podrían enfrentar afectaciones severas, principalmente por desabastecimiento de agua.[21] El antecedente inmediato es elocuente. Durante el episodio de 2024, 367 municipios resultaron afectados, de

tos Económicos y Sociales. About the 2026 UN Water Conference. URL: https://sdgs.un.org/conferences/water2026/about; y UN-Water, «2026 UN Water Conference: revised dates». URL: https://www.unwater.org/news/2026-un-water-conference-revised-dates

15 Véase: Sitio oficial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua 2026 (Emiratos Árabes Unidos y Senegal). URL: https://www.unwaterconferenceuae.com/en

16 Véase: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Informe Nacional de Coberturas de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Vigencia 2024, edición No. 5, diciembre de 2025. URL: https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/2025-12/Informe-Nacional-de-coberturas-AAA-vigencia-2024.pdf

17 SSPD. Informe Nacional de Coberturas AAA. Vigencia 2024, cit., págs. 13 y 52 a 55.

18 SSPD. Informe Nacional de Coberturas AAA. Vigencia 2024, cit., metodología y gráfica 2 (municipios «sin dato» en la serie certificada de acueducto rural).

19 Véase: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. «Gobierno confirma inicio del fenómeno de El Niño y alerta sobre su alcance», Bogotá, 11 de junio de 2026. URL: https://www.minambiente.gov.co/gobierno-confirma-inicio-del-fenomeno-de-el-nino-y-alerta-sobre-su-alcance/

20 Véase: Ideam, actualización del 10 de septiembre de 2026, reseñada en Semana. «Alerta por fenómeno del Niño en Colombia: Ideam sube a 75% la probabilidad de que sea el más fuerte de la historia». URL: https://www.semana.com/nacion/articulo/alerta-por-fenomeno-del-nino-en-colombia-ideam-sube-a-75-la-probabilidad-de-que-sea-el-mas-fuerte-de-la-historia/202619/

21 Véase: OCHA. Colombia: Predicción de impactos por el desarrollo del fenómeno de El Niño 2026-2027, 19 de junio de 2026. URL: https://www.unocha.org/publications/report/colombia/colombia-prediccion-impactos-por-desarrollo-de-el-fenomeno-del-nino-2026-2027-19-de-junio-de-2026

los cuales 276 reportaron desabastecimiento y 91 racionamiento, según la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.[22]

En escenarios de escasez, la pregunta jurídica decisiva es quién tiene prioridad. El texto propuesto responde con claridad ("su uso prioritario es el consumo humano") y con ello eleva a mandato constitucional la regla de prelación de usos que hoy solo se deriva de la jurisprudencia y de la Observación General número 15, según la cual los abastecimientos personales y domésticos deben desplazar a otros usos. Con el artículo 11-A, autoridades ambientales, prestadores y entidades territoriales contarían con un fundamento constitucional inequívoco para racionar de manera ordenada, proteger primero los hogares, las instituciones educativas y los centros de salud, y conciliar los usos productivos con ese orden de prioridades, en lugar de improvisar decisiones bajo la presión de la emergencia.

1.4. Efectos esperados del artículo 11-A

En síntesis, el impacto esperado del artículo 11-A puede resumirse en cinco efectos: (i) **seguridad jurídica y exigibilidad**, al convertir una regla de creación jurisprudencial en un derecho de texto constitucional directamente invocable; (ii) **prioridad del consumo humano en escasez**, al fijar un orden de prelación que orienta la planeación y la respuesta a emergencias como El Niño; (iii) **estabilidad del mínimo vital**, al impedir que una reglamentación cambiante, como la que hoy lo desarrolla por decreto (Decreto número 0776 de 2025), pueda ser reducida sin control constitucional; (iv) **equidad territorial**, al obligar al Estado a atender primero a quienes hoy quedan atrás: los territorios rurales, dispersos, étnicos y de frontera, y los municipios de menor capacidad fiscal; y (v) **coherencia internacional**, al alinear la Constitución con el estándar que Colombia ya reconoce en el bloque de constitucionalidad y que el mundo discutirá en Abu Dabi en diciembre de 2026.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política Colombiana de 1991

La Constitución en el artículo 1º establece que *Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general*. Ese mandato general impide entender el acceso al agua potable como una mera prestación administrativa o como un asunto entregado exclusivamente a la capacidad de pago de las personas, pues se trata de una condición básica para el goce efectivo de los derechos y para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En la misma dirección, el artículo 2º establece que las *"autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*". Esa cláusula de protección refuerza la obligación estatal de garantizar condiciones materiales mínimas para la supervivencia digna, entre ellas el acceso al agua para consumo humano.

El artículo 5º reconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona, mientras que el artículo 11 protege la vida como derecho inviolable. El agua, en tanto presupuesto inescindible de la existencia humana, se encuentra íntimamente vinculada con ambos mandatos. La jurisprudencia constitucional ha sido uniforme al señalar que la falta de acceso a agua suficiente y salubre compromete directamente la vida digna, la salud y el mínimo vital de las personas, especialmente cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional.

Asimismo, el artículo 49 superior reconoce la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado, y el artículo 79 consagra el "*derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano*".

A su turno, el artículo 80 impone al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. Y el artículo 102 establece *"El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación*", son catalogados como bien de dominio público teniendo en cuenta su finalidad, a un uso o a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional, variedades de la afectación que, a su vez, determinan la afectación de los bienes de dominio público, del Derecho Internacional y de los tratados internacionales.

Estas disposiciones son importantes porque muestran que la protección del agua, en el orden constitucional, tiene una doble dimensión: por un lado, es presupuesto del goce efectivo de derechos fundamentales individuales; por otro, es objeto de protección ecológica reforzada como recurso natural limitado, estratégico e indispensable para las generaciones presentes y futuras.

2.2. Código Civil y Código Nacional de Recursos Naturales Renovables

En desarrollo de estas bases constitucionales, el ordenamiento legal colombiano ha reconocido el carácter público del agua y ha establecido mecanismos para su protección y aprovechamiento racional.

El Código Civil dispone, en sus artículos 674, 677 y 678, que los ríos y las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión y de uso público, sujetos a las disposiciones legales sobre su utilización.

Artículo 674. "*Bienes públicos y de uso público.* *Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República*".

---

[22] Véase: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). «Comunicado: Situación de acceso, cobertura y calidad del agua potable». URL: https://www.cra.gov.co/prensa/noticias/comunicado-situacion-acceso-cobertura-calidad-del-agua-potable

Artículo 677. ***Propiedad sobre las aguas.*** *Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios. Exceptúense las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños*.

Artículo 678. ***Uso y goce de bienes de uso público.*** *El uso y goce que, para el tránsito, riesgo, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la Unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes*.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en su artículo 80, estructura la protección del recurso hídrico como parte del deber estatal de ordenación ambiental y preservación de los recursos naturales.

Artículo 80. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas*.

2.3. Ley 99 de 1993

Esta Ley 99 de 1993 desarrolla los principios de las Declaraciones de Estocolmo de 1972 y de Río de Janeiro de 1992 según el numeral 1 del artículo 1º.

Esta ley, además de que organizó el Sistema Nacional Ambiental, reafirmó el deber estatal de proteger el recurso hídrico y desarrolló principios de prevención, precaución, sostenibilidad y responsabilidad ambiental. La Corte Constitucional, al revisar normas asociadas a la protección de los recursos hídricos, destacó que el agua es patrimonio de la Nación, bien de uso público y derecho fundamental y ha sostenido que las autoridades están obligadas a adoptar medidas dirigidas a asegurar su preservación, recuperación y buena calidad.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL AGUA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La consagración constitucional del agua como derecho fundamental hace parte de una línea legislativa sostenida en el tiempo, en la que distintas iniciativas ciudadanas y parlamentarias han buscado elevar al texto constitucional una garantía que la jurisprudencia ya ha venido reconociendo de manera progresiva y que la realidad social del país ha convertido en una necesidad apremiante.

La persistencia de estos intentos demuestra que existe una preocupación legislativa estructural por cerrar la brecha entre el reconocimiento material del derecho al agua y su ausencia de consagración expresa en la Constitución Política.

Uno de los antecedentes más significativos fue la iniciativa ciudadana que dio lugar al ***Proyecto de Ley número 171 de 2008 Cámara para convocar a un referendo constitucional para consagrar el derecho al agua potable como derecho fundamental.*** Ese proceso estuvo antecedido por una amplia movilización social y por la recolección de dos millones de firmas, lo que puso en evidencia que el debate sobre el agua trascendía el plano técnico o sectorial y se había convertido en una demanda democrática de alto impacto público. Aunque la iniciativa no culminó en reforma constitucional, dejó planteada una tesis que sigue plenamente vigente: el agua no puede ser entendida solo como servicio público o recurso económico, sino como un presupuesto esencial de la vida digna y del interés general.

A ese esfuerzo se sumaron varios proyectos de acto legislativo y de ley radicados en 2008, todos orientados a reconocer el agua como derecho humano o derecho fundamental y a reforzar la obligación estatal de proteger el recurso hídrico. Entre ellos se encuentran el ***Proyecto de Acto Legislativo número 054 de 2008 Cámara, el Proyecto de Ley número 047 de 2008 Cámara,*** y múltiples proyectos posteriores que retomaron la idea de incorporar un artículo 11-A a la Constitución o de reconocer expresamente el derecho al agua en el catálogo de derechos fundamentales. Ese antecedente legislativo confirma que el tema ha sido objeto de deliberación reiterada en el Congreso y que la fórmula normativa hoy propuesta surge de un proceso de maduración política y jurídica de larga duración.

Merece mención especial el ***Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016 Senado, 260 de 2016 Cámara,*** que buscó incluir el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política. Ese proyecto avanzó de manera relevante en su trámite y alcanzó a surtir seis de los ocho debates requeridos, lo que muestra que la iniciativa ya ha contado antes con respaldo parlamentario suficiente para superar etapas decisivas del procedimiento de reforma constitucional.

Posteriormente, iniciativas similares fueron radicadas en 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, manteniendo constante el propósito de reconocer el agua como derecho fundamental. El hecho de que esos proyectos no culminaran exitosamente no desvirtúa su importancia; al contrario, confirma la persistencia del déficit normativo y la necesidad de insistir en una reforma que sigue siendo materialmente pertinente.

También resulta relevante el **Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2022 Senado, 298 de 2022 Cámara**, que alcanzó avances en el Senado antes de enfrentar obstáculos en el trámite posterior. Más adelante, en la legislatura 2024-2025 fue radicado el **Proyecto de Acto Legislativo número 225 de 2024 Cámara**, bajo el título "Derecho

fundamental al agua", con fecha de radicación del 21 de agosto de 2024. En la legislatura siguiente fue radicado el Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2025 Senado, cuya publicación aparece en la ***Gaceta del Congreso*** número 1388 de 2025 y cuya ponencia para primer debate fue anunciada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1715 de 2025, avanzando también en etapas subsiguientes del trámite legislativo.

Estos antecedentes recientes son importantes por dos razones. Primera, evidencian la continuidad temática y técnica. El texto propuesto en distintas legislaturas ha conservado un núcleo estable, centrado en reconocer el acceso al agua bajo principios de accesibilidad, calidad, disponibilidad, progresividad y universalidad, así como en asignar al Estado deberes de garantía y protección del recurso hídrico. Segunda, muestran que el Congreso ha venido depurando la fórmula normativa, afinando su alcance y descartando expresiones que pudieran generar resistencias innecesarias o conflictos interpretativos.

Este recorrido legislativo muestra una conclusión clara. El problema no ha sido la falta de justificación constitucional, social o política del reconocimiento del agua como derecho fundamental. Lo que ha ocurrido es que, por razones de tiempo legislativo (archivo por vencimiento de términos) el Congreso aún no ha logrado concretar una reforma que lleva años siendo discutida y respaldada en distintos escenarios. En otras palabras, el archivo de los proyectos anteriores no constituye un argumento en contra de la presente iniciativa; más bien, una razón adicional para que el Congreso culmine de una vez una discusión largamente aplazada.

Iniciativa legislativa	Nº Debate aprobados	Motivo archivo
PAL 011 de 2016 Senado – PAL 260 de 2016 Cámara	06 debates / 08 debates	Vencimiento términos
PAL 014 de 2017 Senado – PAL 282 de 2017 Cámara	02 debate / 08 debates	Vencimiento términos
PAL 021 de 2017 Cámara	01 debate / 08 debates	Vencimiento términos
PAL 006 de 2018 Senado – PAL 234 de 2018 Cámara	03 debate / 08 debates	Vencimiento términos
PAL 009 de 2018 Cámara	01 debate / 08 debates	Vencimiento términos
PAL 011 de 2019 Senado	Ponencia radicada	Vencimiento términos
PAL 008 de 2019 Senado	01 debate / 08 debates	Vencimiento términos
PAL 028 de 2019 Senado	Ponencia radicada	Vencimiento términos
PAL 060 de 2021 Senado	Ponencia radicada	Vencimiento términos
PAL 022 de 2022 Senado	Ponencia radicada	Vencimiento términos
PAL 014 de 2022 Senado - PAL 298 de 2022 Cámara	02 debate / 08 debates	Vencimiento términos
PAL 225 de 2024 Cámara	Ponencia radicada	Vencimiento términos
PAL 005 de 2025 Senado	01 debate / 08 debates	Vencimiento términos

4. JUSTIFICACIÓN

4.1. El agua como recurso esencial para la vida

El agua constituye una condición material indispensable para la existencia humana[23], la preservación de la salud, la higiene, la preparación de alimentos y el desarrollo de una vida en condiciones de dignidad. No se trata únicamente de un recurso natural de relevancia ecológica o de un insumo económico, sino de un presupuesto básico sin el cual resulta imposible el goce efectivo de otros derechos constitucionales, entre ellos la vida, la salud, la alimentación adecuada, la vivienda digna y el saneamiento básico.

Por esa razón, el acceso al agua potable no puede depender exclusivamente de la capacidad de pago, de la ubicación geográfica o del nivel de desarrollo institucional de cada territorio. En un Estado Social de Derecho, la garantía de las condiciones mínimas para la subsistencia digna de las personas no es una opción de política pública sujeta a contingencias administrativas, sino una obligación constitucional que debe orientar la acción del Estado. El presente proyecto de acto legislativo parte de esa premisa: reconocer de manera expresa que el agua para consumo humano merece protección reforzada en el nivel más alto del ordenamiento jurídico[24].

La Corte Constitucional ha sido clara en afirmar que el derecho al agua adquiere dimensión fundamental cuando está destinado al consumo humano, precisamente por su relación inescindible con la vida digna y la salud. En ese sentido, la reforma propuesta simplemente explicita en el texto constitucional una verdad jurídica ya consolidada en la jurisprudencia y exigida por la realidad social del país.

4.2. El reconocimiento internacional del derecho humano al agua

La Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas definió el derecho humano al

[23] Siguiendo en estas líneas textualmente a Gómez-Rey, A. y Rodríguez, G. El derecho fundamental al agua. Desde el derecho ambiental y los servicios públicos domiciliarios. Legis Editores. Bogotá, D. C., 2013.

[24] Véase: La fundamentalidad del derecho al agua en Colombia, en: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4341/5069

agua como el de toda persona a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. El Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición de Naciones Unidas ha señalado que el agua potable y el saneamiento son fundamentales para la buena nutrición, la salud y la dignidad de todos, y que contar con agua suficiente y de calidad adecuada es indispensable para la producción agrícola y la preparación de alimentos[25].

El cambio climático acentúa la incertidumbre sobre la disponibilidad de agua en muchas regiones del país (con efectos directos sobre las precipitaciones, la escorrentía y los flujos hidrológicos), lo que hace aún más urgente dotar al Estado de un mandato constitucional expreso, y no meramente jurisprudencial, para priorizar el consumo humano sobre otros usos del recurso.

4.3. La protección del patrimonio natural colombiano

Colombia es uno de los países con mayor disponibilidad de recursos hídricos del planeta y concentra, junto con otros ocho países, una parte significativa del agua dulce mundial. Cuenta, además, con la mayor superficie de páramos del mundo[26]. Sin embargo, en los últimos años el país ha venido descendiendo en los índices de patrimonio hídrico por la contaminación de origen antrópico, el uso inadecuado del recurso por parte de la actividad industrial, el tratamiento inadecuado de aguas residuales, la deforestación y el cambio climático.

Los 34 páramos del país (que proveen agua potable a cerca del 70% de la población colombiana, según ha reconocido la propia Corte Constitucional)[27] se encuentran sometidos a presiones derivadas de la minería, la agricultura y la ganadería sin planificación ambiental.

El páramo de Sumapaz, el más grande del mundo, y ecosistemas como Santurbán, Pisba, Almorzadero, Guerrero, Cajamarca y Las Hermosas han sido objeto de advertencias reiteradas por parte de la institucionalidad ambiental y de la propia jurisprudencia constitucional sobre el riesgo que representan para ellos la explotación minera y la ausencia de una protección normativa contundente.

El artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 fue objeto de control de constitucionalidad en la Sentencia C-035 de 2016, en la cual la Corte concluyó que el parágrafo del artículo 173 era inconstitucional por desconocer el deber de proteger áreas de especial importancia ecológica y poner en riesgo el acceso de la población al derecho fundamental al agua en condiciones de calidad.

La Corte consideró que el parágrafo del artículo 173 es inconstitucional porque desconoce el deber constitucional de proteger áreas de especial importancia ecológica, con lo cual pone en riesgo el acceso de toda la población al derecho fundamental al agua en condiciones de calidad. La Corte llegó a esta conclusión después de analizar el alcance de la facultad del Estado de intervenir en la economía y su deber de proteger áreas de especial importancia ecológica, ponderándolos frente al alcance de la libertad económica y de los derechos de los particulares a explotar recursos del Estado. En el presente caso concluyó que la libertad económica y los derechos de los particulares a explotar los recursos de propiedad del Estado deben ceder debido a tres razones principales. En primer lugar, debido a que los páramos se encuentran en una situación de déficit de protección, pues no hacen parte del sistema de áreas protegidas, ni de ningún otro instrumento que les provea una protección especial. En segundo lugar, los páramos cumplen un papel fundamental en la regulación del ciclo del agua potable en nuestro país, y proveen de agua económica y de alta calidad para el consumo humano al 70% de la población colombiana. En tercera medida, los páramos son ecosistemas que tienen bajas temperaturas y poco oxígeno, y que se han desarrollado en relativo aislamiento, lo cual los hace especialmente vulnerables a las afectaciones externas. Finalmente, la Corte concluyó que el parágrafo del artículo 173 no provee una protección real mediante instrumentos jurídicos reafirmando el déficit de protección.

En ese orden de ideas, la Corte integró la unidad normativa con el inciso 2º del artículo 173, en la medida que este inciso faculta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para delimitar los páramos con base en los parámetros de referencia provistos por el Instituto Alexander von Humboldt. Sin embargo, esta facultad no está sujeta a parámetro alguno, y el Ministerio puede apartarse del área de referencia del Instituto sin justificación alguna. Por lo tanto, la Corte consideró necesario integrar la unidad normativa para que su decisión no quedara sin efectos, y limitar el ejercicio de la facultad del Ministerio para desviarse del área de referencia establecida por el Instituto.

La Corte sustentó su decisión, entre otras razones, en que los páramos cumplen un papel fundamental en la regulación del ciclo del agua potable del país y proveen agua económica y de alta calidad al 70% de la población colombiana. Este precedente es relevante para este proyecto, porque confirma que la propia Corte Constitucional ha identificado un déficit de protección normativa del recurso hídrico que la consagración expresa del artículo 11-A contribuiría a superar.

4.4. El agua es un servicio público garantizado por el Estado colombiano

El Estado colombiano expidió la Ley 142 de 1994, la cual en su artículo 5º establece:

---

25 Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (HLPE). Contribución del Agua a la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, julio de 2015

26 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. Sistema de Información Global sobre el Agua (AQUASTAT). Los órdenes de magnitud de disponibilidad hídrica de Colombia se han mantenido estables en las mediciones históricas de la FAO.

27 Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

(...) cada municipio del país tiene el deber de asegurar a todos sus habitantes la prestación eficiente y continua de los servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas combustible y telefonía a través de empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por el respectivo municipio…

El artículo 1º del Decreto número 753 de 1956, "Por el cual se sustituye el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo" estableció que servicio público es "*toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas*". En armonía con lo anterior, la Ley 142 de 1994, en su artículo 14, numeral 14.22 estableció la siguiente definición de "servicio público domiciliario de acueducto": Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

Se entiende el derecho al agua como "*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*". El fundamento jurídico de este derecho, además de reposar en varios textos de tratados internacionales sobre derechos humanos, supone que a cada ciudadano se le proteja, respete y garanticen las siguientes tres facetas de este derecho: (i) el derecho a disponer, y a (ii) acceder a cantidades suficientes de agua y, además, que el mismo sea (iii) de calidad para los usos personales y domésticos.

En torno a dichas condiciones, el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas** ha indicado lo siguiente[28]:

1. La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

2. La Calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

3. La Accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

3.1. Accesibilidad Física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

3.2. Accesibilidad Económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

3.3. No Discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos. Esta fue la posición adoptada por la Corte al establecer que ninguna fuente de agua puede ser utilizada de manera que el líquido logre abastecer solo a algunas personas, y se deje sin provisión a otros.

3.4. Acceso a la Información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto del derecho al agua como fundamental, así, en Sentencia C-220 de 2011 estableció que:

Dada la importancia del agua y su protección reforzada a nivel constitucional, esta Corporación en diversas oportunidades ha reconocido que el derecho al agua es un derecho fundamental. El contenido de este derecho ha sido precisado por la Corte de conformidad con la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de la siguiente manera: "el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico"[29].

En este mismo sentido, la más reciente sentencia de la Corte Constitucional sobre el tema, Sentencia T-445 de 2016, reitera la importancia de la condición de accesibilidad al agua al referirse a la necesidad de proteger los ecosistemas y a la necesidad de identificar y corregir las principales causas de desperdicio en la utilización del agua, y formular y mantener una

[28] ONU. Observación General número: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

[29] Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2011.

política en relación con el uso, la ordenación y su conservación.

Ello también se evidencia en la Sentencia C-035 de 2016, según la cual:

Uno de los motivos por los cuales los ecosistemas de páramo son considerados ecosistemas estratégicos, es su proximidad a centros poblados con alta densidad demográfica. Ello permite que los ecosistemas de páramo sean una de las principales fuentes de captación del recurso hídrico porque el transporte y suministro del mismo es más sencillo y económico, toda vez que el agua no debe recorrer grandes distancias para ser llevada a los lugares de donde se capta para su posterior utilización y se canaliza y/o distribuye mayormente por efecto de la gravedad.

En esa medida, el páramo no solo debe ser protegido en tanto que es un recurso de la naturaleza, sino en atención a los servicios ambientales que presta, los cuales resultan estratégicos para contribuir a mitigar el cambio climático y a ***garantizar el acceso al agua potable.***

A partir de lo anterior, destaca la Sala que el derecho fundamental al agua se hace efectivo mediante el cumplimiento de las obligaciones del Estado de garantizar la disponibilidad, ***accesibilidad*** *y calidad de recurso. Así mismo, para que el Estado pueda cumplir con dichas obligaciones, es necesario que se brinde protección especial a los ecosistemas* ***que "producen"*** *tal recurso como el páramo, pues como se dijo con anterioridad esta es una de las principales fuentes de abastecimiento de agua en el país, especialmente en las ciudades grandes y medianas.*

En consecuencia, el presente proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto el reconocimiento constitucional al **derecho fundamental al agua, a partir de un enfoque biocéntrico en el que se respeta tanto el derecho a acceder al agua de los seres humano**s como la correlativa garantía de protección y conservación de los ecosistemas que producen dicho recurso natural, esencial para la supervivencia del medio ambiente y de los seres que lo habitan, en seguimiento a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional.

4.5. El agua frente al aprovechamiento económico de los recursos naturales

En Sentencia C-983 de 2010, la Corte ha reiterado lo establecido en los artículos 80, 332, 334 y 360 de la Constitución Política, en cuanto a que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y con relación a la facultad de intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales y uso del suelo, así como sobre la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

Se ha determinado la constitucionalidad del precepto que estatuye que los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los terrenos donde se encuentren sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos étnicos. En relación con estas disposiciones superiores, ha manifestado también la jurisprudencia de la Corte que el Estado, como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, tiene la obligación de la conservación de estos bienes y, de otro lado, del usufructo de los derechos económicos que se deriven de su explotación. Sin embargo, en virtud de los objetivos macroeconómicos del gobierno, se ha creado una brecha entre el deber de la protección, garantía y conservación de los recursos naturales por parte del Estado que pone en peligro la conservación de los ecosistemas estratégicos y del recurso agua para las futuras generaciones.

El Estado se encuentra facultado para intervenir por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes con el fin de lograr el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, pero a través de los años hemos visto el daño ambiental que produce la exploración y explotación indiscriminada de nuestros recursos no renovables, especialmente en el más importante y vital para la supervivencia y desarrollo de las naciones: **el agua**. A pesar de las disposiciones de compensación establecidas en la ley por usos de agua, el recurso se ve amenazado en su calidad y cantidad por parte de las actividades económicas y el desperdicio por parte de los usuarios.

El derecho internacional y el derecho nacional han promovido una serie de políticas de planificación dirigidas a la protección ambiental y de la biodiversidad, en armonía con el aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 80 C. P.). Todo lo anterior, en el marco de la función ecológica de la propiedad (artículo 58 C. P.), el respeto por el derecho a un medio ambiente sano, y la protección del medio ambiente, y de conformidad con los tratados internacionales que en materia ecológica se han ratificado (artículos 9º, 94 y 226 C. P.).

Para explotar estos recursos se han creado mecanismos legales como los contratos de concesión que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario, la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad contratante, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, este carácter retributivo del uso del agua ha alentado

su uso indebido con el precepto de qué "el que contamina paga", lineamientos desactualizados al cambio climático, donde el agua se vuelve un factor estratégico para el desarrollo económico, social y cultural, y para la supervivencia humana.

La concesión minera es un acto jurídico complejo que se perfecciona con la firma de un contrato por parte del Estado como concedente y el particular como concesionario, después de haberse cumplido con unos requisitos mínimos exigidos por la normatividad. Esto establece que cualquier persona natural o jurídica puede adquirir un contrato de concesión desconociendo lo importante que son los recursos naturales, desprotegiendo, abandonando, sacrificando, exponiendo la naturaleza a las peores tragedias causadas por el ser humano, dado que no existe un mecanismo legal que proteja al agua como derecho fundamental y duradero para las futuras generaciones.

Por eso necesitamos urgentemente un buen control, vigilancia, protección, explotación y manejo del recurso agua, estableciendo a nivel nacional políticas estratégicas de conservación y modos de producción que garanticen la protección de nuestro recurso hídrico.

4.6. Impactos ambientales del uso del agua

La protección del medio ambiente hace parte de la agenda global. Por ello, Colombia no puede perseguir el crecimiento económico desconociendo sus compromisos internacionales, y su legislación debe estar orientada a la protección de los recursos naturales, tal como lo ordenan los artículos 79 y 80 de la Constitución Política. De ahí surge la necesidad de implementar un verdadero modelo de desarrollo sostenible.

A continuación, se presentan información y estadísticas sobre los daños ambientales causados por la actividad humana en las últimas décadas, la situación de los páramos que se encuentran en riesgo y el impacto de la actividad minera.

Daños ambientales reportados durante los últimos años:

- "Derrame de cuatro millones de barriles de crudo que han llegado a suelos y ríos del país desde 1986 (empiezan atentados a Caño Limón-Coveñas)".
- Ataques terroristas en nueve departamentos del país que han causado graves daños ambientales. Frente a esto la Fiscalía reporta que se adelantan 60 investigaciones en la Unidad de Protección a los Recursos Naturales.
- Se reportó por el Ideam y Ministerio de Ambiente que tan sólo en 2013 se talaron 120.933 hectáreas de bosques y en 2025 se perdieron 119.483 hectáreas de bosque en el país.
- La Amazonía concentra alrededor del 65% de la deforestación nacional, principalmente en Caquetá, Meta, Guaviare y Putumayo
- Sumado a esto la situación actual de los páramos de Colombia es realmente preocupante, el calentamiento global, la agricultura y la ganadería es desarrollada en los páramos sin ningún control, y el desarrollo de la actividad minera, han puesto en riesgo grave estos ecosistemas y en consecuencia están llamados a desaparecer.
- La pérdida de extensión en los páramos hace que desaparezca el hábitat de especies como el cóndor de los Andes y el oso de anteojos, al igual que desaparece parte de la flora que solo pertenecen a este tipo de ecosistemas.
- Según el Instituto Humboldt, Colombia tiene cerca del 50 % de los páramos del mundo distribuidos en 36 complejos.

5. ENFOQUE TERRITORIAL: NARIÑO Y LA URGENCIA DE RECONOCER EL AGUA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La necesidad de consagrar el agua como derecho fundamental adquiere una especial intensidad en el departamento de Nariño. Su realidad territorial combina una alta diversidad ecosistémica con profundas brechas de acceso, cobertura y continuidad en la provisión de agua potable, lo que convierte el debate constitucional sobre el agua en un asunto concreto de justicia territorial y no en una discusión abstracta de política ambiental. Nariño reúne costa Pacífica, zona andina, piedemonte amazónico y extensas áreas rurales dispersas, de manera que en un mismo departamento conviven territorios de abundancia hídrica natural con poblaciones que siguen enfrentando restricciones materiales para acceder de manera segura, continua y suficiente al agua para el consumo humano.

La información sectorial más reciente confirma esa tensión. El *"Informe Nacional de Coberturas AAA vigencia 2023*" de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios[30] muestra que, aunque a nivel nacional el 88% de los municipios presenta coberturas urbanas de acueducto superiores al 75%, persisten municipios con coberturas urbanas extremadamente bajas, entre ellos Tumaco (Nariño), identificado dentro del grupo de municipios con cobertura urbana de acueducto menor o igual al 15%. Ese dato es grave porque Tumaco no es un caso marginal dentro del departamento, es uno de los municipios más relevantes de la costa Pacífica nariñense, con alta población, complejidad territorial y una histórica combinación de rezago institucional, pobreza, dispersión poblacional y vulnerabilidad ambiental. Esto significa que en un territorio con enorme importancia hídrica y geoestratégica persiste un déficit severo en una garantía básica de dignidad humana.

El mismo informe de la Superintendencia muestra que el rezago nacional más crítico se mantiene en las áreas rurales. 389 municipios del país presentan coberturas rurales de acueducto menores o iguales

[30] Véase: Informe Nacional de Coberturas AAA 2023, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en: https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/Informe-Nacional-de-Coberturas-AAA-vigencia-2023.pdf

al 30%, mientras apenas 139 municipios alcanzan coberturas entre el 90% y el 100%. Esa realidad es particularmente relevante para Nariño, dado el peso de su ruralidad, la dispersión de sus asentamientos y la presencia de municipios de categoría 6 con capacidades fiscales e institucionales limitadas. Por ello, aun cuando algunos centros urbanos puedan exhibir coberturas relativamente mejores, la garantía efectiva del derecho al agua en el departamento sigue condicionada por enormes desigualdades entre cabeceras, centros poblados y veredas.

A ello se suma la vulnerabilidad hidrológica y climática del territorio. Los indicadores hídricos del Estudio Nacional del Agua 2022 del Ideam[31] muestran que en subzonas hidrográficas asociadas al sur del país y al entorno de Nariño existen categorías de vulnerabilidad, presión y alteración que obligan a una gestión más estricta del recurso, especialmente en escenarios de año seco. En particular, para la subzona del río Chingual, localizada en la zona fronteriza andina de Nariño, el anexo de indicadores hídricos reporta vulnerabilidad hídrica en categoría moderada, lo que evidencia que incluso en territorios de alta montaña y cercanos a ecosistemas estratégicos pueden presentarse tensiones relevantes sobre la seguridad hídrica. Este tipo de hallazgos desmiente la idea de que la sola existencia de fuentes hídricas en el territorio garantiza automáticamente el acceso efectivo al agua potable por parte de las comunidades.

La geografía de Nariño agrava esta situación de manera diferenciada. En la costa Pacífica, la alta pluviosidad no se traduce necesariamente en disponibilidad de agua potable apta para consumo humano, porque la precariedad de la infraestructura de captación, tratamiento, almacenamiento y distribución, sumada a las dificultades de acceso territorial, hace que la abundancia de lluvia conviva con déficits persistentes de abastecimiento seguro. En la zona andina, por su parte, la dependencia de nacimientos, quebradas, microcuencas y ecosistemas de páramo y bosque altoandino vuelve especialmente sensible la relación entre conservación ambiental y garantía del derecho al agua. Allí, cualquier deterioro de las fuentes, presión antrópica, deforestación, contaminación o reducción de caudales afecta de manera inmediata el abastecimiento humano, rural y municipal.

Por eso, en Nariño el reconocimiento constitucional del agua como derecho fundamental tiene una utilidad práctica. No solo permitiría reforzar la exigibilidad del acceso al agua potable frente a omisiones estatales o fallas graves en la prestación del servicio, sino también fortalecería el mandato de protección de las cuencas abastecedoras, los páramos, los humedales altoandinos, los ríos costeros y demás ecosistemas estratégicos del departamento. En otras palabras, para Nariño la discusión no es únicamente sobre tuberías, redes o subsidios; es sobre la obligación constitucional de asegurar que el agua para consumo humano prevalezca como prioridad material en la planeación, la inversión pública, la gestión ambiental y el ordenamiento del territorio.

5.1. Actualización de los indicadores de acceso en el departamento

Con corte a diciembre de 2025, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reporta que la cobertura del servicio de agua (acueducto) en Nariño cerró en 76,1%, tras un incremento de 3,5 puntos porcentuales que permitió que 63 mil nuevas personas accedieran al servicio; la cobertura de aseo cerró en 58,2%.[32] La lectura constitucional de estas cifras es doble. De un lado, evidencian un esfuerzo real que debe reconocerse; de otro, muestran que, incluso en el mejor año reciente, cerca de una de cada cuatro personas del departamento sigue sin acceso al servicio de acueducto, y que ese avance depende de una inversión que debe sostenerse en el tiempo.

Con corte al 31 de mayo de 2026, la misma cartera informa que tiene asegurados $318.919 millones para 63 proyectos de agua y saneamiento básico y para el fortalecimiento de 44 organizaciones comunitarias, con un beneficio potencial de 851.112 personas, dentro de un conjunto de $613.471 millones para proyectos de vivienda, agua potable y saneamiento básico en 27 de los 64 municipios del departamento.[33] Ese paquete, sin embargo, no cobija a los 37 municipios restantes: en ellos la garantía del derecho dependerá de otras fuentes (el SGP, las regalías, los recursos departamentales y la cofinanciación), lo que confirma que el reto trasciende cualquier programa individual.

El Informe Nacional de Coberturas, vigencia 2024, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ubica, además, a Tumaco entre los seis municipios del país con cobertura urbana de alcantarillado menor o igual al 15%,[34] lo que

[31] Véase: Estudio Nacional del Agua 2022, Ideam y Ministerio de Ambiente. En: https://www.ideam.gov.co/sites/default/files/prensa/boletines/2024-08-27/estudio_nacional_del_agua_2022.pdf

[32] Véase: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. «Gobierno nacional asegura más de $613 mil millones para impulsar la gestión integral del hábitat en el departamento de Nariño», julio de 2026. URL: https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/gobierno-nacional-asegura-mas-de-613-mil-millones-para-impulsar-la-gestion-integral-del-habitat-en-el-departamento-de-narino

[33] Véase: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, balance con corte al 31 de mayo de 2026, reproducido en «Proyectos de vivienda y agua beneficiarán a más de un millón de habitantes de Nariño», Ciudad y Región, julio de 2026. URL: https://ciudadyregion.com.co/index.php/proyectos-de-vivienda-y-agua-beneficiaran-a-mas-de-un-millon-de-habitantes-de-narino-gobierno-nacional/nacional/

[34] SSPD. Informe Nacional de Coberturas AAA. Vigencia 2024, cit., cobertura de alcantarillado en asentamiento urbano. En el mismo informe, Mutatá (Antioquia), Arroyohondo (Bolívar), Algarrobo (Magdalena), Providencia (San Andrés) y Guaranda (Sucre) completan el grupo de seis municipios con cobertura urbana de alcantarillado

confirma que la brecha del Pacífico nariñense no se agota en el acueducto: compromete el ciclo completo del agua y el saneamiento y, con él, la salud de la población y la calidad de las fuentes.

5.2. Tumaco: del rezago histórico al cierre financiero de su acueducto

En diciembre de 2025 se logró el cierre financiero de los dos proyectos estratégicos del acueducto de Tumaco: la línea de aducción de 20 pulgadas, por $28.466 millones, y la planta de tratamiento de agua potable, por $64.257 millones (cerca de $92.700 millones en total), mediante la articulación entre el Gobierno nacional y la Gobernación de Nariño.[35] En la misma dirección, el documento Conpes 4165 de 2025, de declaratoria de importancia estratégica, respaldó 42 proyectos de agua, saneamiento y aseo en 37 municipios de 17 departamentos (entre ellos Tumaco, Pasto y Samaniego, en Nariño) con un aval fiscal del Confis cercano a $1,14 billones para el período 2026-2028;[36] y el Conpes 4185 de 2026 adoptó la Política para el Desarrollo Integral del Pacífico, que cobija a 179 municipios de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, con una inversión indicativa superior a $12,3 billones en sectores como el agua.[37]

Estas decisiones prueban que la voluntad y los recursos son posibles cuando la Nación y el territorio convergen. Pero también evidencian su fragilidad. Son decisiones de política pública, adoptadas mediante documentos Conpes, vigencias futuras y convenios, que dependen de la voluntad de cada administración. El artículo 11-A no reemplaza esos instrumentos, les da un anclaje permanente al convertir el acceso al agua potable en un deber constitucional cuya ejecución puede ser exigida y verificada, aun cuando cambien los gobiernos o las prioridades presupuestales.

5.3. Ipiales 2026: cuando la red existe, pero el agua no es apta

Entre julio y agosto de 2026, Ipiales enfrentó una emergencia por el suministro y la calidad del agua que derivó en movilización ciudadana[38] y en un brote de Enfermedad Diarreica Aguda (EDA). A comienzos de agosto, el Instituto Departamental de Salud de Nariño (IDSN) declaró que el agua distribuida no es apta para el consumo humano directo: el sistema convencional que se abastece del río Blanco registró un Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua (IRABA) de riesgo alto, con turbiedad por fallas de tratamiento y cloro residual de cero en la red, mientras que el Pozo Versalles, fuente complementaria, alcanzó riesgo muy alto.[39] La autoridad sanitaria ordenó informar a la población que debe hervir el agua y activar medios alternos de abastecimiento hacia centros de salud, instituciones educativas, centros penitenciarios y Centros de Desarrollo Infantil.[40] Tras un descenso a inicios de agosto, el IDSN reportó a finales de ese mes un nuevo incremento de casos de EDA que mantiene el evento en zona de alerta.[41]

Sin entrar a valorar responsabilidades, asunto que corresponde a las autoridades competentes y a los órganos de control, el caso ilustra con nitidez tres razones por las cuales el acceso al agua potable merece consagración constitucional expresa:

1. El derecho se vulnera no solo cuando falta la red, sino cuando, existiendo la red, el agua no es segura. Por eso el artículo 11-A incorpora la calidad como principio autónomo.

2. La respuesta a una emergencia como esta involucra simultáneamente al prestador municipal, a la autoridad sanitaria departamental, a la autoridad ambiental, a la Gobernación y al Gobierno nacional. Un mandato constitucional claro sobre el mínimo vital de agua potable y sobre la coordinación con las entidades territoriales reduce el riesgo de que la población quede a merced de los tiempos administrativos de cada entidad.

3. La contaminación de la fuente abastecedora, señalada en el debate público sobre la emergencia,

menor o igual al 15%.

35 Véase: Gobernación de Nariño. «Tumaco cierra la financiación de su acueducto y garantiza agua potable como base de la paz territorial», diciembre de 2025. URL: https://narino.gov.co/noticias/tumaco-cierra-la-financiacion-de-su-acueducto-y-garantiza-agua-potable-como-base-de-la-paz-territorial/

36 Véase: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. «Gobierno nacional celebra aval fiscal y Conpes de Declaratoria de Importancia Estratégica que impulsa 42 proyectos de agua, saneamiento y aseo en todo el país», octubre de 2025 (aval del Confis del 7 de octubre y Conpes del 14 de octubre de 2025); y DNP, Documento Conpes 4165. URL: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4165.pdf

37 Véase: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. «Buenaventura avanza en la consolidación de la ruta de inversión más importante de los últimos años para acceso a agua potable y saneamiento básico», que refiere el Conpes 4185 de 2026, Política para el Desarrollo Integral del Pacífico. URL: https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/buenaventura-avanza-en-la-consolidacion-de-la-ruta-de-inversion-mas-importante-de-los-ultimos-anos-para-acceso-agua-potable-y-saneamiento-basico

38 Véase: El Contraste. «Convocan a paro ciudadano en Ipiales por crisis del agua potable», 13 de julio de 2026. URL: https://elcontraste.co/paro-ciudadano-crisis-agua-ipiales/

39 Véase: Diario del Sur. «En Ipiales el agua no es apta para la ingesta sin tratamiento previo», 7 de agosto de 2026. URL: https://www.diariodelsur.com.co/en-ipiales-el-agua-no-es-apta-para-la-ingesta-sin-tratamiento-previo/

40 Véase: El Contraste. «Ipiales enfrenta crisis de agua potable: autoridades sanitarias restringen consumo por fallas críticas en tratamiento», 7 de agosto de 2026. URL: https://elcontraste.co/noticia/ipiales-crisis-agua-potable-restriccion-consumo-empoobando/

41 Véase: Diario del Sur. «Ipiales en alerta sanitaria: casos de enfermedad diarreica aumentan nuevamente y agua sigue contaminada», 2026. URL: https://www.diariodelsur.com.co/ipiales-en-alerta-sanitaria-casos-de-enfermedad-diarreica-aumentan-nuevamente-y-agua-sigue-contaminada/

demuestra que no hay acceso sostenible sin protección de los ecosistemas que producen el agua, que es exactamente el enfoque que, con apoyo en la Sentencia C-035 de 2016, sustenta el parágrafo del artículo 11-A.

5.4. Vulnerabilidad climática de las fuentes abastecedoras

El escenario de El Niño 2026-2027 descrito en el numeral 1.3 de esta ponencia tiene una lectura propia para Nariño. El Ideam advierte que un evento fuerte o muy fuerte puede alterar las precipitaciones y elevar las temperaturas principalmente en las regiones Pacífica, Andina y Caribe,[42] es decir, en dos de las tres regiones (Pacífica y Andina) que conforman el departamento, cuyos acueductos dependen en buena medida de nacimientos, quebradas, microcuencas y ecosistemas de páramo y bosque altoandino, como se explicó atrás. Proteger esas fuentes es la condición de posibilidad material del derecho de acceso al agua potable que el artículo 11-A reconoce.

6. RUTA DE GARANTÍA: CÓMO LLEGA EL DERECHO AL AGUA A LOS TERRITORIOS

Reconocer el derecho en el texto constitucional es el punto de partida: Garantizarlo exige una ruta institucional que conecte la decisión del Constituyente con la llave de agua de un hogar rural en un municipio de categoría 6. El artículo 11-A debe leerse, por tanto, como el eje de una cadena de responsabilidades coordinadas en tres niveles (nacional, departamental y local o comunitario), en la que los acueductos son el punto de llegada. Ninguno de esos niveles sustituye a los demás.

El parágrafo del artículo propuesto, al ordenar que el Gobierno nacional cree y ejecute las estrategias de protección del recurso hídrico y de los ecosistemas "en coordinación con las entidades territoriales", consagra precisamente ese principio.

6.1. Nivel nacional: rectoría, estándares y financiación

A la Nación le corresponde fijar el estándar, financiar y armonizar. El artículo 11-A le suministra el parámetro constitucional al legislador, a la administración y a los jueces; y sobre esa base opera una arquitectura que ya existe y que la reforma consolida. El Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), cuya asignación de 2026 fue de 4,4 billones de pesos; la cofinanciación del Ministerio de Vivienda mediante proyectos viabilizados, incluidos los declarados de importancia estratégica, como los 42 proyectos del Conpes 4165; y el Sistema General de Regalías, que en el corte OCAD Paz I de 2025 aprobó más de $255.000 millones para 18 proyectos de agua potable y saneamiento básico, vivienda rural y espacio urbano en 22 municipios PDET de 13 departamentos, entre ellos Nariño.[43]

Dos desarrollos reglamentarios recientes muestran cómo el estándar se traduce en política concreta. El primero es el Decreto número 0776 del 7 de julio de 2025, que reglamentó los lineamientos del mínimo vital de acueducto y alcantarillado en desarrollo del artículo 192 de la Ley 2294 de 2023: fija el mínimo vital en 50 litros diarios por persona, tanto en zonas urbanas como rurales (referente coincidente con el que esta ponencia recoge más adelante al tratar el mínimo vital de acceso al agua) y autoriza medios alternos, como carrotanques, agua embotellada o tanques portátiles, cuando por limitaciones técnicas o de cobertura no sea posible cumplir ese parámetro.[44] El segundo es el Decreto 1688 de 2020, que autoriza soluciones alternativas de abastecimiento y saneamiento para viviendas rurales dispersas,[45] al que se suma la Ruta ComuniAgua, con la cual el Ministerio estima beneficiar, al 2026, a cerca de 1.500 organizaciones comunitarias y a 1,35 millones de personas en situación de vulnerabilidad.[46]

Estos desarrollos son valiosos, pero por su naturaleza pueden ser modificados o derogados por el Ejecutivo. Al consagrar el mínimo vital de agua potable en la Constitución, el artículo 11-A la blinda frente a retrocesos. Cualquier reglamentación futura deberá respetar, como mínimo, el núcleo esencial que el Constituyente derivado fijó, y sus eventuales reducciones podrán ser controladas judicialmente.

6.2. Nivel departamental: planeación, cofinanciación y vigilancia sanitaria

El departamento es la bisagra entre la política nacional y la realidad de cada municipio. En departamentos como Nariño, por ejemplo, la Gobernación cumple al menos cuatro funciones que el artículo 11-A fortalece. La primera es la planeación y ejecución de obras a través del Plan Departamental de Agua (PDA), (en 2025, el PDA impulsó proyectos como la bocatoma de captación de Funes, cercana a $4.200 millones en beneficio de más de 5.800 habitantes, y obras en Túquerres,

---

42 Ideam, actualización del 10 de septiembre de 2026, reseñada en Semana, citada.

43 Véase: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Más de $255.000 millones del Sistema General de Regalías para proyectos de agua, saneamiento y vivienda en municipios PDET), 21 de enero de 2026. URL: https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/mas-de-255000-millones-del-sistema-general-de-regalias-para-proyectos-de-agua-saneamiento-y-vivienda-en-municipios-pdet

44 Véase: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Decreto número 0776 del 7 de julio de 2025, (por el cual se reglamentan los lineamientos para garantizar el mínimo vital de acueducto y alcantarillado…). URL: https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/decreto-0776-del-07-de-julio-de-2025.pdf; y Ámbito Jurídico, (Gobierno reglamenta acceso universal a agua potable y saneamiento básico). URL: https://www.ambitojuridico.com/noticias/derecho-publico/gobierno-reglamenta-acceso-universal-agua-potable-y-saneamiento-basico

45 Véase: Decreto número 1688 de 2020. URL: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=153326

46 Véase: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Ruta ComuniAgua. URL: https://www.minvivienda.gov.co/ruta-comuniagua

con inversiones conjuntas superiores a $4.400 millones[47]). La segunda es la cofinanciación, con recursos departamentales y de regalías, que complementa el SGP y la inversión de la Nación. La tercera es la asistencia técnica y el seguimiento a los proyectos de los municipios (la Secretaría de Planeación Departamental brinda acompañamiento permanente a los proyectos financiados o susceptibles de financiación con recursos del Sistema General de Regalías y adelantó jornadas de microgerencia y seguimiento a los proyectos aprobados en 2024, 2025 y 2026[48]). La cuarta es la vigilancia de la calidad del agua, a cargo del Instituto Departamental de Salud, cuyos índices de riesgo (IRCA e IRABA) fueron, en el caso de Ipiales, la base de las medidas sanitarias adoptadas para proteger a la población.

El artículo 11-A refuerza este rol en dos sentidos. Primero, jerarquiza el agua para consumo humano dentro de la planeación territorial, lo que respalda que los planes de desarrollo, los planes departamentales de agua y la priorización de regalías la traten como un compromiso de primer orden. Segundo, obliga al Gobierno nacional a coordinar con las entidades territoriales las estrategias de conservación de cuencas, páramos y humedales, de manera que los departamentos no queden como simples ejecutores de decisiones ajenas, sino como socios en el cuidado de las fuentes.

6.3. Nivel local y comunitario: los acueductos como punto de llegada

Es en el acueducto (urbano, veredal o comunitario) donde el derecho se hace tangible. Conforme a la Ley 142 de 1994, corresponde a los municipios asegurar que sus habitantes reciban la prestación eficiente y continua del servicio, directamente o a través de empresas de servicios públicos oficiales, privadas o mixtas y, en la ruralidad, una parte decisiva del abastecimiento la sostienen organizaciones comunitarias que administran sus propios sistemas.

En Nariño, el Ministerio de Vivienda reportó que, a junio de 2025, 40 organizaciones comunitarias del agua habían accedido a subsidios comunitarios (360 desembolsos por $1.258 millones), con beneficio para más de 29.400 personas,[49] y que en 2026 son 44 las organizaciones comunitarias contempladas en el fortalecimiento con subsidios comunitarios.[50]

Un ejemplo de lo que significa llegar al territorio es el acueducto de las veredas Argüello Alto y Argüello Bajo, en Yacuanquer, entregado el 31 de mayo de 2025 con una inversión de $2.645 millones ($2.289 millones de la Nación y $355 millones del municipio) que incluyó bocatoma, viaducto, sistema de desinfección, tanque de almacenamiento y redes domiciliarias, y que beneficia con agua apta para el consumo humano a más de 800 personas.[51] Cada obra de esta naturaleza cierra, para una comunidad concreta, la distancia entre el derecho reconocido y el derecho ejercido; el desafío es multiplicarla y, sobre todo, garantizar su sostenibilidad operativa, tarifaria y ambiental, tarea en la que la certeza constitucional sobre el mínimo vital y la calidad del agua ofrece a prestadores y comunidades un criterio de decisión estable.

La siguiente matriz sintetiza cómo cada principio del artículo 11-A se traduce en un indicador verificable y en responsabilidades concretas en cada nivel:

Principio del artículo 11-A	Indicador verificable	Responsable principal	Instrumentos de apoyo (nacional y departamental)
Accesibilidad y universalidad	Cobertura de acueducto y de soluciones alternativas en zona urbana y rural (SUI-SSPD); hogares sin fuente de agua mejorada (DANE)	Municipio y prestador (empresa u organización comunitaria)	SGP-APSB; cofinanciación del Ministerio de Vivienda y Conpes; regalías; Plan Departamental de Agua; Decreto número 1688 de 2020
Calidad	IRCA (zona urbana y rural) e IRABA	Prestador; autoridad sanitaria (IDSN)	Decreto número 1575 de 2007 y normas reglamentarias; plantas de tratamiento y desinfección; vigilancia sanitaria departamental

47 Véase: Gobernación de Nariño. (Avanzan obras de acueducto en Nariño con inversiones que superan los 4.400 millones de pesos), septiembre de 2025. URL: https://narino.gov.co/noticias/avanzan-obras-de-acueducto-en-narino-con-inversiones-que-superan-los-4-400-millones-de-pesos/

48 Véase: Gobernación de Nariño, Secretaría de Planeación. (Nariño intensifica el seguimiento a obras financiadas con recursos del Sistema General de Regalías), Boletín de Prensa número 0365, 3 de septiembre de 2026. URL: https://narino.gov.co/dependencias/planeacion/narino-intensifica-el-seguimiento-a-obras-financiadas-con-recursos-del-sistema-general-de-regalias/

49 Véase: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Minvivienda invierte más de $259.000 millones en Nariño con agua, saneamiento básico, mejoramientos de vivienda y Barrios de Paz), 3 de junio de 2025. URL: https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/minvivienda-invierte-mas-de-259000-millones-en-narino-con-agua-saneamiento-basico-mejoramientos-de-vivienda-y-barrios-de-paz; y Presidencia de la República, (Más de $259 mil millones agua potable, vivienda y saneamiento básico en Nariño), 4 de junio de 2025.

50 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, comunicado de julio de 2026, citado.

51 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, comunicado del 3 de junio de 2025, citado.

Principio del artículo 11-A	Indicador verificable	Responsable principal	Instrumentos de apoyo (nacional y departamental)
Disponibilidad y continuidad	Horas de servicio al día; capacidad de captación, aducción y almacenamiento	Prestador y municipio	Planes maestros y obras de captación, aducción y almacenamiento (por ejemplo, aducción y planta de tratamiento de Tumaco); gestión del riesgo ante El Niño
Progresividad	Metas de cobertura, calidad y continuidad en los planes de desarrollo; ejecución del SGP-APSB	Alcaldías y Gobernación	Resolución MVCT número 1010 de 2021; monitoreo anual del Ministerio de Vivienda
Mínimo vital y prioridad del consumo humano	50 litros por persona al día; abastecimiento por medios alternos en emergencia	Municipio y prestador; Nación en apoyo	Decreto número 0776 de 2025; carrotanques, tanques portátiles y agua envasada; prelación del consumo humano en escasez
Conservación, protección y participación (parágrafo)	Estrategias de protección de cuencas, páramos y ecosistemas que abastecen los acueductos	Gobierno nacional en coordinación con entidades territoriales; autoridades ambientales	Ley de desarrollo del parágrafo; planes de ordenación y manejo de cuencas; delimitación de páramos; participación comunitaria

6.4. Exigibilidad, información y control: cómo se verifica que el derecho llegue

El reconocimiento constitucional se apoya en mecanismos que ya existen y hace más claros los estándares que los jueces y las autoridades aplican. La acción de tutela, procedente cuando está comprometido el mínimo vital de agua potable; el control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Contraloría General de la República; y el monitoreo anual que el Ministerio de Vivienda realiza sobre el uso de los recursos del SGP-APSB con base en la Resolución MVCT número 1010 de 2021, que define los indicadores específicos y estratégicos y los lineamientos para formular metas de cobertura, calidad, continuidad y aseguramiento en los planes de desarrollo territoriales.[52] A ellos se suma el control ciudadano, ejercido por veedurías. Tal es el caso de la Veeduría Ciudadana por el Agua de Ipiales.

Finalmente, el derecho a la información es parte del derecho al agua. Los vacíos de reporte (86 municipios sin dato de cobertura rural de acueducto en la serie certificada por los propios entes territoriales) impiden focalizar la inversión y ejercer control social. Por eso, el desarrollo legal del artículo 11-A debería procurar sistemas de información abiertos, oportunos y comparables sobre cobertura, continuidad y calidad por municipio y por zona (urbana, centro poblado y rural disperso), de modo que el Congreso, los órganos de control y la ciudadanía puedan verificar que el agua efectivamente llega a cada territorio.

7. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO AL AGUA

7.1. Requisitos para que un derecho sea considerado fundamental

Conforme a la doctrina constitucional colombiana desarrollada desde la Sentencia T-406 de 1992 y consolidada en decisiones posteriores, un derecho adquiere el carácter de fundamental cuando existe:

- Conexión directa con los principios constitucionales, en particular la dignidad humana (artículos 1º y 5º C. P.)
- Eficacia directa. Es decir, la posibilidad de derivar deberes positivos o negativos precisos del solo texto constitucional, sin intermediación legislativa indispensable.
- Contenido esencial, entendido como el núcleo básico del derecho, no disponible para las mayorías políticas coyunturales.

El agua satisface los tres criterios. Se encuentra conectada directamente con la dignidad humana y con el carácter de Estado Social de Derecho (artículo 1º C. P.); es susceptible de eficacia directa en su núcleo de disponibilidad, calidad y accesibilidad mínimas, como lo demuestra la procedencia reiterada de la acción de tutela para su protección. Y cuenta con un contenido esencial identificable (el mínimo vital de agua potable) que la jurisprudencia ha ido precisando desde la Sentencia T-578 de 1992 hasta las Sentencias T-223 de 2018 y T-188 de 2018.

7.2. El agua es un derecho fundamental por conexidad con los derechos a la vida y al ambiente sano

La Corte Constitucional definió desde la Sentencia T-413 de 1995[53] al agua como derecho fundamental por conexidad, al sostener que el agua constituye fuente de vida y que la falta del servicio atenta directamente contra el derecho fundamental a la vida de las personas. Esta sentencia manifestó lo siguiente:

"*En principio, el agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente contra el derecho fundamental a la vida de las personas. Así*

52 Véase: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Resolución MVCT número 1010 de 2021 y metodología de monitoreo de los recursos del SGP-APSB. URL: https://minvivienda.gov.co/node/1102

53 Corte Constitucional. Sentencia T-413 de 1995 M. P. Martínez Caballero, Alejandro.

pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (C. P. C. Artículo 11), la salubridad pública (C. P. C. artículos 365 y 366) o la salud (C. P. C. Artículo 49), es un derecho constitucional fundamental y como tal debe ser objeto de protección a través de la acción de tutela".

La Sentencia T-418 de 2010[54] explicó que, aunque no se trata de un derecho expresamente señalado por la Constitución, debe entenderse incluido en ella, en particular a la luz de la cláusula de derechos innominados del artículo 94 superior. La sentencia aseguró que:

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

De acuerdo con la Constitución Política, la no mención expresa de un derecho en la Constitución, en modo alguno implica que éste no se encuentre considerado. Constitución Política, artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

En la Sentencia T-523 de 1994[55], la Corte tuteló los derechos a la vida, la salud y el ambiente sano frente a la contaminación de fuentes hídricas por particulares, reiterando el carácter ius fundamental del acceso al agua para consumo humano.

Más recientemente, la Sentencia T-223 de 2018[56] precisó que el derecho fundamental al agua tiene un carácter universal, inalterable y objetivo, y que corresponde al Estado (en principio a través del municipio) garantizar su provisión efectiva.

La Sentencia T-188 de 2018[57] reiteró que el derecho al agua potable adquiere carácter fundamental cuando su ausencia afecta otros derechos como la vida digna o la salud de personas de especial protección constitucional. Este desarrollo jurisprudencial, sostenido durante más de treinta años, es precisamente lo que la reforma propuesta busca consolidar en el texto constitucional: no crea un derecho nuevo, sino que da forma escrita a un derecho cuyo contenido la Corte ya ha definido con suficiente precisión.

8. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y DERECHO COMPARADO

En Colombia, los artículos 93, 94 y 214 de la Carta Constitucional crean un puente de implementación a través del cual el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario se integran en el Derecho colombiano en virtud de la figura del bloque de constitucionalidad. El efecto principal de ello es brindar rango constitucional a los instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano y la obligación de armonizar y adaptar el derecho interno a los compromisos internacionales del Estado colombiano, y en consecuencia, la evolución en materia de protección y garantía de los Derechos Humanos en el ámbito interno.

De acuerdo con esta figura, podemos citar algunos acuerdos suscritos por Colombia con el propósito de la protección del agua y los recursos naturales para esta y las futuras generaciones:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Suscrito por el Estado colombiano el día 21 de diciembre de 1966 y ratificado mediante Ley 74 de 1968. El instrumento internacional hace alusión a que "*todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales*" agrega que "*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*", por lo tanto, "*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*". De ahí que El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano competente para emitir interpretaciones acerca del contenido del Pacto, adoptó en el año 2002 la Observación General número 15, por medio de la cual estableció que:

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico. Una cantidad adecuada de agua es necesaria para prevenir la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de enfermedades relacionadas con el agua y satisfacer requerimientos de consumo, cocina, de higiene personal y doméstica.

La Declaración de Estocolmo (1972) sobre el Medio Humano

Inició con 26 principios no vinculantes: i) Derecho fundamental a la libertad, igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna a las futuras generaciones. ii) Preservación de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras. iii) Necesidad de impedir la contaminación de los mares y poner fin a la descarga de sustancias tóxicas, la importancia de la asistencia financiera y tecnológica, necesidad de confiar a instituciones nacionales la planificación, gestión y control de la utilización de los recursos naturales, y iv) Necesidad de educación ambiental, desarrollo económico y social indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable.

---

[54] Corte Constitucional. Sentencia T-418 de 2010 M. P. González Cuervo, Mauricio.

[55] Corte Constitucional. Sentencia T-523 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[56] Corte Constitucional. Sentencia T-223 de 2018. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

[57] Corte Constitucional. Sentencia T-188 de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

La Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras de la Unesco, 1997.

Planteaba en sus artículos 4º, 5º, 6º, 8º y 10 que un ambiente sano hace parte del patrimonio común con que la humanidad va a afrontar su desarrollo científico y económico y la preservación de la especie en el futuro.

Entre estas obligaciones de las generaciones presentes se cuentan la libertad de elección de las futuras generaciones de escoger su sistema político, económico y social y preservar su diversidad cultural y religiosa, el mantenimiento y perpetuación de la humanidad, la preservación de la vida en la Tierra y la diversidad biológica, el genoma humano, la diversidad y el patrimonio cultural, la paz, el desarrollo, la educación y la no discriminación.

Atención especial y aparte merece el artículo 8º de esta declaración donde se establece que el patrimonio común de la humanidad no se puede comprometer de manera irreversible.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Declaración de Johannesburgo)

Sobre el Desarrollo Sostenible se pactaron cláusulas en pro del compromiso de los gobiernos para la protección del medio ambiente:

"*Nosotros, los representantes de los pueblos del mundo, reunidos en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Sudáfrica) del 2 al 4 de septiembre de 2002, reafirmamos nuestro compromiso en pro del desarrollo sostenible*".

"*Nos comprometemos a construir una sociedad mundial humanitaria y equitativa y generosa, consciente de la necesidad de respetar la dignidad de todos los seres humanos".*

"Por consiguiente, asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible".

"*Desde este continente, cuna de la humanidad, proclamamos, por medio del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la presente Declaración, nuestra responsabilidad hacia nuestros semejantes, hacia las generaciones futuras y hacia todos los seres vivientes*".

"*Reconociendo que la humanidad se encuentra en una encrucijada, nos hemos unido resueltos a responder de manera positiva a la necesidad de formular un plan práctico y concreto que nos permita erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano*".

"*Estamos de acuerdo en que debe ser este un proceso inclusivo en el que han de intervenir todos los grandes grupos y gobiernos que han participado en la histórica Cumbre de Johannesburgo*".

"*Nos comprometemos a aunar esfuerzos, resueltos a salvar nuestro planeta, promover el desarrollo humano y lograr la prosperidad y la paz universales*".

"*Nos comprometemos a cumplir el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y a acelerar la consecución de los objetivos socioeconómicos y ambientales en los plazos que allí se fijan*".

"*Desde el continente africano, cuna de la humanidad, nos comprometemos solemnemente, ante los pueblos del mundo y las generaciones que heredarán la Tierra, a actuar para que se haga realidad el desarrollo sostenible, que es nuestra aspiración común*".

Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992

En esta cumbre política con fuerte sesgo económico, se discutieron no solo las formas y métodos para preservar el medio ambiente, sino los criterios para asegurar la participación de todos los pueblos en los beneficios que racionalmente pueden obtenerse de los recursos naturales.

Es la convocatoria más importante a nivel mundial sobre la protección del derecho ambiental y en especial la protección del agua. Asistieron 178 países, 112 de ellos representados por sus jefes de Estado y de Gobierno.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Reafirma la Declaración de Estocolmo y proclama 27 principios que buscan: "establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de las sociedades y las personas", y "alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial" los cuales son:

a. Derecho a un medio ambiente adecuado (1)

b. Derechos de acceso: información - participación - justicia (10)

c. Implementación nacional del desarrollo sostenible (3, 4, 8, 20, 21)

d. Deber de cooperar (5, 6, 7, 9, 12, 18, 19)

e. Deber de evitar el daño ambiental (2, 14, 17, 24)

f. Deber de reparar el daño ambiental (10, 13)

g. Deber de adoptar legislaciones ambientales (11)

h. Principio contaminador - pagador (16)

i. Reconocimiento del derecho de las minorías (22, 23)

j. Principio (enfoque) de precaución (15)

k. Indisolubilidad de la paz, el desarrollo y la protección ambiental (25,26)

La Declaración de Río generó instrumentos jurídicamente vinculantes como *el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* y las bases para la formulación y negociación de *la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía* e instrumentos jurídicamente no vinculantes como la *Declaración sobre Bosques y Agenda*.

8.1. Derecho comparado

Los esfuerzos de Colombia en materia ambiental han resultado insuficientes. Aunque el país cuenta desde hace décadas con un marco normativo de protección, empezando por la Constitución de 1991, su aplicación ha sido débil, como lo evidencian el aumento de la deforestación y la reducción de los recursos destinados al agua y el saneamiento. A diferencia de otros países que han consagrado expresamente el agua como derecho fundamental en sus constituciones, en Colombia este reconocimiento se ha dado principalmente por vía jurisprudencial, a través de la Corte Constitucional, y no en el texto constitucional. Algunos países que han establecido el derecho al agua como fundamental desarrollan:

País	Referencia Constitucional
Bolivia	La Constitución Política de la República de Bolivia incorpora, dentro de su texto, el derecho fundamental al agua potable en varios de sus artículos. El artículo 16 establece: "Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación" y en el artículo 20 consagra que: "Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley".
Ecuador	La República del Ecuador, en el artículo 12 de su Constitución, consagra el derecho al agua en los siguientes términos: "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".
Italia	En Sentencia número 259 de 1996 la Corte Constitucional italiana sostuvo que "el agua es un bien primario en la vida del hombre, configurado como recurso para salvaguardar, caracterizado por ser un derecho fundamental tendiente a mantener íntegro el patrimonio ambiental".
Bélgica	El Alto Tribunal de la Jurisdicción Constitucional del Estado Federal de Bélgica, en Sentencia número 036 de 1998, reconoció la existencia de un derecho al agua. Esta Corporación señaló que este derecho "se deriva del artículo 23 de la Constitución y de Capítulo 18 del Programa 21 aprobado en junio de 1992 en Río de Janeiro por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo".

A los anteriores ejemplos se suman otros textos constitucionales que confirman una tendencia consolidada.

La Constitución de Uruguay, reformada por plebiscito en 2004, establece en su artículo 47 que el acceso al agua potable y al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales. México incorporó, en 2012, en el artículo 4º el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Sudáfrica (sección 27) reconoce el derecho de acceso a agua suficiente y Kenia (artículo 43), el derecho al agua limpia y segura en cantidades adecuadas. Eslovenia consagró en 2016, en el artículo 70 de su Constitución, el derecho de toda persona al agua potable.[58]

8.2. Derecho Internacional

De igual forma en el plano internacional se destaca:

En el Derecho Internacional de Derechos Humanos

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

a) De manera implícita o indirecta[59] está en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas en 1948[60], en el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

[58] Véanse los textos constitucionales de Uruguay (artículo 47, reforma de 2004), México (artículo 4º, reforma de 2012), Sudáfrica (sección 27), Kenia (artículo 43) y Eslovenia (artículo 70a, reforma de 2016).

[59] Los que se presentan no son los únicos, véase igualmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Protocolo de San Salvador adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Sobre los Derechos del Niño, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y más.

[60] Artículos 3º y 25.

Sociales y Culturales de 1966 y otros, donde se expresa que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar y la alimentación; lo cual sin agua no es posible.

b) Relacionada con otros derechos está en la Convención[61] sobre los Derechos del Niño[62], la cual expresa la necesidad imperante de los Estados de "combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente". Nótese que la norma expresa la obligación del Estado en términos de suministro, sin interesar la manera de realizarlo. Por tanto, se deberá garantizar de manera física la entrega del líquido a la población infantil.

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

Esta parte de una visión amplia del derecho a la vida digna donde el agua es una condición para la supervivencia de los seres humanos y ayuda a la realización de otros derechos del pacto como la alimentación, la vivienda, la educación y la cultura.

Para su realización establece que se debe tener en cuenta:

a) La utilización del principio de no discriminación e igualdad de tal manera que genere la obligación especial del Estado de eliminar las diferencias no justificadas en el acceso al agua apta para el consumo humano, con atención de aquellas personas de especial protección como los menores, los pueblos indígenas, los desplazados, los presos, entre otros.

b) Debe existir una prelación en los usos del agua en donde los abastecimientos personales y domésticos deberán desplazar a los demás como industriales, prácticas culturales y otros.

c) Se debe garantizar la seguridad de las condiciones salubres de las fuentes hídricas y eliminar la contaminación que presente un riesgo para el hábitat humano.

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

En el Derecho Internacional Humanitario

En este cuerpo normativo se encuentra el derecho humano al agua relacionado con la defensa de bienes y personas protegidas en situación de conflicto, con el fin de limitar las conductas y medios militares[63] de quienes participen en las hostilidades, lo cual comprende tres ópticas:

Una bajo la cual se pretende la protección del medio ambiente incluido el recurso hídrico mediante restricciones a la utilización de "técnicas de modificación ambiental"[64] con fines militares estratégicos; entre las cuales está el uso de armas biológicas o químicas, tóxicos, gases asfixiantes, entre otros. Otra que responde al mantenimiento del derecho sobre personas intervinientes en el conflicto como los prisioneros[65], a los cuales el Estado retenedor deberá suministrar agua potable y alimentos suficientes para el mantenimiento de su vida.

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

En el Derecho internacional público ambiental

A partir de la publicación "la primavera silenciosa"[66] que introdujo las bases de la ecología moderna, los Estados comenzaron a implementar una serie de medidas jurídicas para la protección del medio ambiente, que en materia internacional han hecho parte del derecho público.

La protección de las aguas se ha presentado en diversos cuerpos, sin que esté necesariamente relacionada con el derecho que nos ocupa, ya que vigila y cuida el recurso hídrico *per se*, entre estos se destacan:

a) En la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972, se reconoció que las condiciones de vida adecuadas son un derecho humano, entre las cuales podemos incluir el acceso al agua apta para consumo.

b) A su vez la declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en 1977, estableció que en 1990 la humanidad debería contar con los servicios de

---

61 Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución número 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. Esté en el literal c) del artículo 24

62 Véase en: http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm, consulta del 19 de mayo de 2012. 14:37.

63 Cuarto Convenio de la Haya de 1907, artículo 22 del anexo.

64 19 O "todas aquellas que tienen por objeto alterar -mediante la manipulación deliberada de los procesos naturales- la dinámica, la composición o estructura de la Tierra, incluida su biótica, su litosfera, su hidrosfera y su atmósfera, o del espacio exterior" Véase el artículo segundo de la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (ENMOD).

65 Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), de 1949.

66 CARSON, Rachel. Silent Spring. Mariner Books, Boston. 2002.

agua y saneamiento, lo cual implicaba una serie de acciones positivas por parte de los Estados.

c) La Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente de Naciones Unidas insistió sobre la importancia de asumir y enfrentar la escasez del agua, así como su utilización insostenible. A su vez proclamó por la consideración del recurso hídrico como un bien económico, finito y fundamental para la vida del hombre por tanto solicitó mecanismos de participación para la toma de decisiones sobre sus cuestiones.

d) La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo como marco primario del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible o Agenda XIX, el Convenio sobre Diversidad Biológica, Cambio Climático, la Declaración de Principio de los Bosques entre otros, vinculó la visión ambiental de los recursos naturales a los derechos humanos entendiendo por estos últimos la condición bajo la cual se desarrolla el hombre y la calidad de vida.

e) La Agenda XIX establece a su vez que el suministro de agua dulce a la totalidad de la población acorde con sus necesidades básicas debe ser una meta global.

f) En el derecho marítimo también encontramos las siguientes manifestaciones sobre la protección de los recursos hídricos que estarían relacionadas con la disponibilidad: la Convención de Naciones Unidas sobre los usos de los cursos de aguas internacionales de 1997, las Reglas de Helsinki de 1996 entre otros.

g) En 2002, en Johannesburgo, mediante los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, se trataron como aspectos principales el acceso al agua potable y el saneamiento básico por cuanto representan un modo de calidad de vida sostenible. Por tanto, fue la oportunidad de adoptar compromisos ciertos y concretos en la ejecución de la Agenda XXI y en general del desarrollo sostenible.

Adicionalmente, se planteó la necesidad de garantizarle a más de cien millones de personas que no cuentan con agua potable el DHA y proveerlos de igual manera del saneamiento básico adecuado. "*En esta cumbre se refleja un consenso internacional en el sentido de considerar el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho fundamental*".[67]

9. DHA EN LA NORMATIVA NACIONAL

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

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

9.1. De la adscripción del DHA a la Constitución Política de Colombia de 1991.

Como se dijo en páginas anteriores, el DHA en Colombia no se encuentra expresamente consagrado en nuestro texto constitucional, por tal razón corresponde ahora el estudio de las maneras o formas[68] de vinculación con nuestra norma ius fundamental: la inmersión en el bloque de constitucionalidad, tener conexidad con otros derechos fundamentales y tratarse de un derecho subjetivo innominado.

9.2. En el bloque de constitucionalidad.

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

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

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

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

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al ser un instrumento que contempla derechos humanos que no pueden ser limitados en estados de excepción, hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido amplio. La Defensoría del Pueblo propone que las observaciones del Comité al ser las interpretaciones oficiales del Pacto tendrán igual suerte y harán parte de nuestro ordenamiento por adscripción[69] ya que son preceptos internacionales que poseen la posibilidad de modificar el actuar de los Estados, bien sea por pertenecer a clasificaciones especiales de países garantistas, costumbre como fuente del derecho y otros.

Dicho bloque en palabras de la Corte posee dos ópticas. La primera denominada stricto

[67] DEFENSORIA DEL PUEBLO. El Derecho Humano al Agua en la Constitución, la Jurisprudencia y Los Instrumentos Internacionales" PROSEDHER. Bogotá, D. C., 2005.

[68] Véase criterios clásicos para determinar la existencia de derechos fundamentales en CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-002 de 1992. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

[69] Sin embargo, se encuentra en la doctrina que establece que las observaciones no hacen parte del ordenamiento interno ya que se tratan únicamente de criterios de interpretación o hermenéuticos para la validez el alcance de los preceptos constitucionales.

sensu, conformada por principios y normas de valor constitucional que se reflejan en el texto ius fundamental y los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida en los estados de excepción[70]. La segunda o lato sensu comprendida por normas de diversa jerarquía que permiten realizar control de constitucionalidad como tratados internacionales, incluidos los limítrofes, las leyes orgánicas y las estatutarias[71].

De ahí que, el contenido del bloque no se limite únicamente a lo visto. En diversas sentencias de la Corte Constitucional se han contemplado como parte del bloque de constitucionalidad, el derecho a la protección de la mujer embarazada[72], los convenios de la OIT[73], los derechos sociales[74], los derechos de los niños, algunos principios procesales como el debido proceso y la presunción de inocencia[75]; los derechos de las víctimas del desplazamiento interno forzado, el agua para consumo humano directo[76] y otros. Por tanto, el DHA, hace parte del bloque también por inclusión directa por parte de la jurisprudencia constitucional[77].

Por lo anterior, no existe duda alguna de que el DHA es uno fundamental que hace parte de nuestro ordenamiento interno, en otras palabras, el contenido normativo del derecho y por ende de las obligaciones del Estado para realizarlo se encuentra basado primordialmente en el concepto de bloque de constitucionalidad[78]. Adicionalmente, encontramos que el DHA por estar en el bloque goza de la regla hermenéutica de favorabilidad, mediante la cual, no se puede restringir el ejercicio del derecho fundamental en virtud de disposiciones internas que le sean contrarias.

9.3. Los derechos fundamentales por conexidad

La adscripción del DHA a la Constitución Política de Colombia también puede observarse por una figura denominada "conexidad", mediante la cual algunos derechos adquieren el carácter de fundamental por su relación con estos.

Esta es la relación que se predica del agua de manera permanente con la vida y la salud de las personas, cuando sea utilizada de manera directa para consumo humano. Es decir: a) el derecho al agua es fundamental cuando esté destinada al consumo humano, ya que solo en este evento estará en conexión con la vida digna y la salud; b) Por ende, la acción de tutela será la llamada a la protección del DHA y desplazará a la acción popular. No lo será en cambio cuando el agua esté destinada a usos como el industrial y el agropecuario; c) dicha acción de tutela podrá ser interpuesta contra autoridad pública como contra cualquier particular que afecte el derecho; d) "de conformidad con los criterios interpretativos sentados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el contenido del derecho fundamental al agua implica la disponibilidad continua y suficiente de agua para los usos personales y domésticos, la calidad salubre del agua, y la accesibilidad física, económica e igualitaria a ella".[79]

Por ende, el agua por su relación con la vida y la salud es un derecho fundamental por conexidad y de esta manera se encuentra también adscrito a la norma *ius fundamental*.

9.4. Por expresa consagración de la jurisprudencia constitucional

Para tratar la cuestión se cita y seguirá a la Corte Constitucional en Sentencia T-418 de 2010 ya que lo desarrolla ampliamente.

"*Aunque no se trata de un derecho expresamente señalado por la Constitución Política, se ha de entender incluido, teniendo en cuenta el texto Constitucional aprobado por el Constituyente de 1991, y, en especial, sus posteriores reformas, al respecto*".[80]

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

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

70 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-358 de 1997. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

71 30 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-191 de 1998. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

72 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 de 1994. M. P.

73 Tales como los contemplados en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Protocolo de San Salvador, los de la OIT entre otros. Véase: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-568 de 1999. M. P.: Carlos Gaviria Díaz y otras.

74 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-568 de 1999 M. P.: Carlos Gaviria Díaz y otras.

75 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-774 de 2001. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

76 La Corte en Sentencia T-381 de 2009 y otras, refiere el derecho al agua para consumo humano, como un derecho reconocido en tratados internacionales –que se estudiaran en capítulos posteriores– integrándolo así en el bloque de constitucionalidad.

77 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-270 de 2007. M. P.: Jaime Araujo Rentería.

78 DEFENSORIA DEL PUEBLO. El Derecho Humano al Agua en la Constitución, la Jurisprudencia y Los Instrumentos Internacionales" PROSEDHER. Bogotá, D. C., 2005.

79 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-381 de 2009. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

80 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-818 de 2009. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.

de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".

Terminando por concluir que "El derecho al agua, por tanto, es un derecho constitucional complejo que se ha venido desarrollando a lo largo de los últimos años, en especial, en atención a la importancia que el mismo tiene como presupuesto de los demás derechos fundamentales y del desarrollo. El derecho al agua está interrelacionado y es indivisible e interdependiente de los demás derechos fundamentales. De hecho, la complejidad del derecho al agua incluye, incluso, dimensiones propias de un derecho colectivo, con las especificidades propias de este tipo de derechos. Pero esta es una cuestión que la Sala tan sólo menciona y no entra analizar, por no ser relevante para la solución del problema jurídico concreto".[81]

9.5. En el Derecho de los Servicios Públicos Domiciliarios

Los artículos primero y segundo de la Constitución Política de 1991 disponen que Colombia es un Estado Social de Derecho y por ende reconoce, consagra y respeta los derechos y garantías de los ciudadanos, entre ellos el DHA. Más aún, es un fin esencial del Estado garantizar su ejercicio, mediante los servicios públicos domiciliarios[82] que son acueducto, alcantarillado, aseo, gas y energía eléctrica, donde los dos primeros tendrán nuestra mayor atención.

En palabras de la Corte Constitucional:

La realización y la eficacia sustantiva del Estado Social de Derecho se mide por la capacidad de éste para satisfacer, a través de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualación de las condiciones materiales de existencia de las personas[83].

El sistema de prestación de los servicios permite que sean llevados a cabo tanto por particulares como por el Estado. En este sentido podrán prestarlo únicamente[84] las sociedades por acciones, las organizaciones autorizadas, las empresas industriales y comerciales del Estado y los municipios de manera directa cuando no exista particular dispuesto a hacerlo.

10. ALCANCE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

10.1. Acceso al agua como derecho fundamental

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

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

Según el informe, Dividendos Ambientales de la Paz, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, la guerra armada deja un saldo ambiental preocupante. Tan solo frente al recurso hídrico el "*60% de las fuentes hídricas del país están potencialmente afectadas por extracción ilícita de minerales y derrames de petróleo: 10 veces el caudal promedio del río Nilo*"[85] y "*4,1 millones de barriles de petróleo han sido derramados en los últimos 35 años: equivalente a 16 veces la catástrofe de Exxon Valdez*". Adicionalmente, *"los 757 mil barriles derramados entre 2009 y 2013 afectan el agua y el suelo de 129 municipios*". Es en este contexto que se hace imperativo suplir el déficit de protección al recurso hídrico reconocido por la Corte Constitucional[86].

El derecho al agua, cuyo contenido ha sido desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia en reiterada jurisprudencia, es un derecho polifacético. Así, la Corte Constitucional ha mencionado que, entre los derechos constitucionales relevantes en materia del agua.

Vale la pena al menos mencionar los siguientes: el (1) derecho a la vida, que se consagra como inviolable y (2) a que nadie será sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, (3) el derecho a la igualdad ("), (4) los derechos de las niñas y de los niños; (5) al saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado; (6) a una vivienda digna; (7) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y a que la comunidad participe en las decisiones que puedan afectarlo[87].

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

81 *Ibid*

82 Son domiciliarios por cuanto se entiende que deben llegar de manera efectiva a la residencia de las personas, lo cual tiene como excepción en acueducto: la venta de agua en bloque y la prestación por pilas públicas.

83 Artículos 15 y 17 de la Ley 142 de 1994

84 Los municipios podrán prestar los servicios siempre y cuando agoten el procedimiento descrito en el artículo 6º de la Ley 142 de 1994.

85 Medio Ambiente: El gran dividendo de la paz. PNUD, 2016. Disponible en: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/03/11/medio-ambiente-el-gran-dividendo-de-la- paz.html

86 Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016.

87 Corte Constitucional. Sentencia T-028 de 2014.

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

El derecho al agua ha sido definido por Naciones Unidas como "*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*"[88] que comprende (i) el derecho a disponer, y a (ii) acceder a cantidades suficientes de agua, y, además, que el mismo sea (iii) de calidad "*para los usos personales y domésticos*". Por otro lado, como ya se mencionó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha indicado una serie de elementos necesarios para garantizar efectivamente el derecho al acceso al agua[89].

1. La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

2. La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

3. La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: a) Accesibilidad Física; b) Accesibilidad Económica; c) No Discriminación; d) Acceso a la Información.

10.2. No busca la gratuidad del Servicio Público

Este Proyecto de acto Legislativo atiende la Observación número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido en que debe atender a las condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad conforme al principio de progresividad. Con ello, se resuelve la inquietud frente al tema de la gratuidad y mínimo vital por las siguientes razones.

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

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

Adicionalmente, tal y como lo ha manifestado el DNP, la asequibilidad desde el punto de vista de accesibilidad económica no indica un servicio gratuito. Ello por cuanto la ley es clara al consagrar como indebida competencia a la hora de prestar el servicio público de agua potable, la prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-041 de 2003 señaló que:

"*el concepto de gratuidad de los servicios públicos ha sido abandonado en la Constitución Política de 1991 (artículo 367) y ha surgido en cabeza de los particulares, la obligación a contribuir en el financiamiento de los gastos en que incurra el prestador del servicio dentro de los criterios de justicia y equidad (artículos 95, 367, 368 y 369 C. P.)*".

Por ende, el reconocimiento del derecho al agua como fundamental no implica que el servicio de acueducto deba ser gratuito para la población.

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

Por lo tanto, para evitar interpretaciones erróneas y para que el Estado pueda responder a las obligaciones que se generan con el reconocimiento de este derecho se incluyó de manera explícita el principio de progresividad. También se hizo con

[88] Disponible en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

[89] ONU. Observación general número 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

el fin de reafirmar el pronunciamiento de la Corte en su Sentencia T-760 de 2008 según el cual *"Las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho*".

10.3. La Regla de Sostenibilidad Fiscal no se puede invocar como un impedimento para reconocer Derechos Fundamentales

Frente a este punto es importante destacar que la regla de sostenibilidad fiscal no es un impedimento para reconocer derechos fundamentales. En el año 2011 se aprobó el Acto Legislativo número 3 relacionado con la sostenibilidad fiscal que, en su primer artículo, hoy artículo 334 de la Constitución establece que:

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.[90]

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

10.4. No generará una tutelatón

La acción de tutela para amparar el derecho al acceso al agua es un mecanismo ya existente, cuya procedencia no depende de la consagración expresa del derecho en el texto constitucional, sino de su reconocimiento jurisprudencial como derecho fundamental por conexidad, vigente desde 1992. En consecuencia, la reforma no multiplica el universo de acciones judiciales procedentes: simplemente traslada al texto constitucional una regla de decisión que los jueces de tutela ya aplican de manera consistente desde hace más de tres décadas.

Adicionalmente, Colombia ya se encuentra comprometida, en virtud del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 6, a lograr para 2030 el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos, de manera que las metas de cobertura y calidad no se modifican por la consagración del derecho como fundamental: lo que cambia es el estándar de exigibilidad constitucional directa frente a omisiones graves del Estado.

10.5. Impacto del derecho humano al agua en aspectos financieros

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

De otra parte, los casos de acceso no implican gratuidad para todos y se predican de los sujetos de especial protección, y en ese sentido la Sentencia C-150 de 2003 comenzó a generar directrices para señalar unos requisitos para que el prestador no pueda adelantar el procedimiento de suspensión del servicio (niños, adultos mayores, desplazados, pueblos indígenas y personas en condición de discapacidad).

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

10.6. Mínimo vital de acceso al agua

El mínimo vital de acceso al agua potable comprende el derecho fundamental de una persona a acceder a ciertos niveles necesarios de agua, con el fin de que pueda ejercer integralmente su autonomía

[90] Artículo 334. Constitución Política de Colombia.

e identidad; materialidad mínima que garantice su dignidad, calidad de vida y subsistencia en un caso concreto, con independencia de quien suministre el servicio de agua potable, e incluso de su naturaleza pública o privada.

Se exige la acreditación de diligencia administrativa, esto es, la prueba de que se han adelantado las acciones administrativas de planeación para que la población acceda a servicios públicos adecuados. Si la administración pública (Alcaldías, Gobernaciones, prestadoras del servicio) logran probar la ausencia de recursos, su insuficiencia, o incluso impedimentos técnicos que impidan o retrasen las inversiones, el sector judicial no opta por decisiones que aseguren el derecho, **bajo la premisa de que nadie está obligado a lo imposible,** o la que muestre que ha existido una mínima planeación que en el largo plazo asegurará los derechos. Por tanto, es dado que individualmente una persona pueda exigir percibir el mínimo de agua para su subsistencia, más en casos concretos de debilidad manifiesta.

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

La cantidad hace referencia al volumen de agua recibida por las personas, el cual deberá ser suficiente para el mantenimiento de la vida y la salud. El mínimo de agua para subsistir ha sido establecido, reconocido y aplicado en los fallos de la Corte Constitucional, contemplando per cápita un total **de 50 litros diarios**, según lo analizado por la Organización Mundial para la Salud (OMS) en su informe sobre la cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud. Así mismo, la OMS (Organización Mundial de la Salud)[91], señala que la cantidad debe variar de acuerdo con las condiciones climáticas, de género, tamaño corporal y otros. La Organización Mundial de la Salud dice exactamente:

Si bien incumbe a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden servir de orientación útil. Por consiguiente, ***se necesitan entre 50 y 100 litros*** *de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud.* ***El umbral de 25 litros por persona por día representa el nivel mínimo para mantener la vida, pero esta cantidad plantea problemas de salud, ya que es insuficiente para atender las necesidades de higiene básica y consumo. En los casos de emergencia, tales como desastres naturales, conflictos o situaciones después de los conflictos, el Manual del Proyecto Esfera sugiere un abastecimiento básico de 7,5 a 15 litros mínimos por persona y por día****, ya que puede no haber suficiente agua disponible para atender a todos los usos personales y domésticos. Estas diversas cantidades son indicativas, ya que pueden cambiar con arreglo a un contexto en particular, y pueden diferir en el caso de algunos grupos, debido a su estado de salud, trabajo, condiciones climáticas, exigencias culturales u otros factores.*

La Corte Constitucional, en Sentencia C-632 de 2011, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, señaló con relación a la disponibilidad como cantidad:

El Estado está obligado, de acuerdo con este subnivel obligacional, entre otras cosas, a (i) abstenerse de privar a una persona del mínimo indispensable de agua; (ii) facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes; y (iii) garantizar que todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada tengan acceso permanente a agua potable, a instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos y de drenaje.

11. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para ello, la exposición de motivos y las ponencias deben incluir los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional que los financia.

El presente proyecto de acto legislativo no se encuentra dentro del supuesto de esa norma, por tres razones. Primero, no es un proyecto de ley sino una reforma constitucional. Segundo, no ordena gasto. Tercero, no otorga beneficios tributarios. Sin perjuicio de lo anterior, y en aras de la transparencia del debate, a continuación, se exponen las razones por las cuales la iniciativa no genera impacto fiscal.

11.1. El reconocimiento del derecho no implica la gratuidad del servicio

El artículo 11-A propuesto reconoce el derecho de acceso al agua potable, pero no establece la prestación gratuita del servicio público de acueducto. La accesibilidad económica exige que los costos del servicio estén al alcance de todas las personas, no que desaparezcan.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-041 de 2003, señaló que el concepto de gratuidad de los servicios públicos fue abandonado en la Constitución de 1991 (artículo 367). En su lugar, surgió para los particulares la obligación de contribuir al financiamiento de los gastos del prestador del servicio, dentro de criterios de justicia y equidad.

[91] Organización Mundial de la Salud, "La cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud", Guy Howard, Water Engineering and Development Centre, Universidad de Loughborough, RU, y Jamie Bartram, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza, 2003, versión digital disponible en http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/wsh0302/es/ (08.09.13)

Esa regla se mantiene intacta. La Ley 142 de 1994, en el numeral 99.9 de su artículo 99, dispone que no existirá exoneración en el pago de los servicios para ninguna persona natural o jurídica. La reforma no modifica el régimen tarifario ni el esquema de subsidios previsto en la Ley 142 de 1994. En consecuencia, no traslada a la Nación ni a las entidades territoriales el costo de la prestación.

11.2. La reforma no genera un costo fiscal nuevo

El texto propuesto no crea entidades, cargos, programas ni transferencias, y no ordena apropiaciones presupuestales. Sus mandatos se sujetan expresamente al principio de progresividad, que el propio artículo 11-A incorpora. Esto permite que su realización se ajuste a la disponibilidad de recursos en el tiempo.

Además, el parágrafo del artículo remite a la ley la fijación del término para las estrategias de conservación. Por tanto, cualquier medida que eventualmente implique gasto deberá adoptarse mediante una ley posterior. Esa ley sí estará sujeta al análisis de impacto fiscal del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. La Corte Constitucional ha precisado que la carga principal de presentar las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Sentencia C-290 de 2009).

La garantía del mínimo vital de agua potable tampoco supone un gasto nuevo, porque ya cuenta con fuentes de financiación vigentes. Para la vigencia 2025, el Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico ascendió a $4.212 billones: $3,5 billones para los municipios y $671 mil millones para los departamentos. En la vigencia 2024, más de $1,01 billones de esa participación se destinaron a la financiación de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo.

La jurisprudencia ha garantizado ese mínimo de forma focalizada, mediante acuerdos de pago y reductores de flujo. Estos mecanismos no exigen recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación (Sentencia T-188 de 2018).

11.3. La sostenibilidad fiscal no puede invocarse para limitar los derechos fundamentales

El Acto Legislativo número 3 de 2011 incorporó la sostenibilidad fiscal al artículo 334 de la Constitución como un instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. El mismo artículo fija límites a ese criterio.

En el incidente de impacto fiscal, en ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El parágrafo del artículo dispone que, al interpretarlo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

En consecuencia, una vez consagrado en el Capítulo I del Título II de la Constitución, el derecho de acceso al agua potable no podrá supeditarse a consideraciones fiscales en su núcleo esencial. Esto se entiende sin perjuicio de que su desarrollo progresivo se armonice con el marco de sostenibilidad fiscal.

El Proyecto de Acto Legislativo número 242 de 2026 Cámara no ordena gasto, no otorga beneficios tributarios, no establece la gratuidad del servicio y no crea obligaciones presupuestales inmediatas. Por lo tanto, no genera impacto fiscal en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Las medidas que en el futuro desarrollen el derecho deberán adoptarse por ley y someterse a ese análisis.

12. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que adicionó el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se indican a continuación las circunstancias que, de manera meramente orientativa, podrían dar lugar a un conflicto de interés en la discusión y votación del presente Proyecto de Acto Legislativo, sin perjuicio de que cada Congresista deba realizar su propio análisis frente a su situación particular, conforme lo exige la norma citada.

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, tal como quedó modificado, define el conflicto de interés como la situación en la que la discusión o votación de un proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista, su cónyuge o compañero permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. La misma norma aclara, sin embargo, que no existe conflicto de interés cuando el Congresista participa, discute o vota un proyecto que otorgue beneficios de carácter general, esto es, cuando su interés coincide o se funde con el de sus electores.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-294 de 2021, reiteró que la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional, y que estas figuras solo proceden en casos excepcionales en los que se demuestre claramente la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como regla general, las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, con independencia de su condición de parlamentarios, por lo que resulta inusual que algún Congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo de esta naturaleza.

De lo anterior se concluye, de manera meramente orientativa, que para la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que, en principio, den lugar a un conflicto de interés, por tratarse de una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracto, que no genera un beneficio particular, directo ni actual en cabeza de Congresista alguno. En todo caso, se reitera que los conflictos de interés son de naturaleza personal e intransferible, y corresponde a cada Congresista evaluarlos frente a su situación concreta.

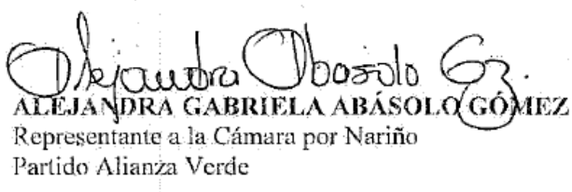
13. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, la ponente pone de presente que no se proponen modificaciones al texto del Proyecto de Acto Legislativo número 242 de 2026 Cámara tal como fue radicado. El análisis jurídico, de técnica legislativa y de conveniencia desarrollado en esta ponencia respalda la aprobación del articulado en los mismos términos en que fue presentado, por lo que el texto que se somete a consideración de la Comisión Primera para primer debate coincide íntegramente con el texto radicado.

14. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento con los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992 Presento Ponencia Positiva Para Primer Debate y solicito a los miembros de la Honorable Comisión dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 242 de 2026 Cámara,** *por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia*.

De la Honorable Representante a la Cámara



ALEJANDRA GABRIELA ABÁSOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 242 DE 2026 CÁMARA

por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Inclúyase el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución, el cual quedará así:

Artículo 11 A. Todas las personas tienen derecho al acceso al agua potable, de acuerdo con los principios de accesibilidad, calidad y disponibilidad, progresividad y universalidad. Su uso prioritario es el consumo humano, para lo cual el Estado garantizará el mínimo vital de agua potable, así como la conservación, protección y uso eficiente del recurso hídrico conforme al principio de participación en materia ambiental.

Parágrafo. El Gobierno nacional en el término que establezca la ley, creará y ejecutará en coordinación con las entidades territoriales, las estrategias de conservación que garanticen la protección del recurso hídrico y de los ecosistemas.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De la Honorable Representante a la Cámara

ALEJANDRA GABRIELA ABÁSOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde

CONTENIDO

Gaceta número 1435 - Miércoles, 30 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN **Págs.**

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 367 de 2026 Senado, 14 de 2025 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el festival del arroz de la Ciudad de Aguazul y se autorizan apropiaciones presupuestales..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 242 de 2026 Cámara, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia 4

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026