

Bogotá, Julio 20 de 2018

Señor Presidente

Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2018 **“por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones”**.

Respetado Señor Presidente:

En mi condición de congresista, me dispongo a radicar ante el Senado de la República el presente Proyecto de Ley cuyo objeto es establecer que el agua es un derecho humano y un servicio público esencial inherente a la finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, para garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y por ende, se encuentra en conexidad con el derecho fundamental a la vida digna de los colombianos. El Estado garantizará de forma gratuita a cada hogar ubicado en estratos socioeconómicos uno (1) o dos (2), de uso residencial y mixto, veinte (20) metros cúbicos de agua potable que les permita llevar una vida en condiciones dignas conforme a lo establecido en la Constitución Política. Se exhorta a la promoción de la cultura del ahorro y a la protección de los recursos hídricos. Finalmente, se reconoce la lluvia como bien público para ser aprovechada para el consumo y la producción.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo, adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

De los Honorables Congresistas,

**Antonio Sanguino Páez**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Angélica Lozano Correa**  
Senadora de la República  
Alianza Verde

**Catalina Ortiz Lalinde**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Cesar Zorro**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Antanas Mockus**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Jorge Londoño**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Inti Raúl Asprilla**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Wilmer Leal Pérez**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**José Polo**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Iván Marulanda**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Juanita Goebertus Estrada**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Juan Castro**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Mauricio Andrés Toro Orjuela**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Neyla Ruiz Correa**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**León Fredy Muñoz Lopera**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Iván Name**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Sandra Ortiz**  
Senadora de la República  
Alianza Verde

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2018 SENADO**

**“Por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones”**

El Congreso de Colombia

**DECRETA**

**Artículo 1°.** El agua es un derecho humano y un servicio público esencial inherente a la finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, para garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y por ende, se encuentra en conexidad con el derecho fundamental a la vida digna de los colombianos.

El Estado garantizará de forma gratuita a cada hogar ubicado en estratos socioeconómicos uno (1) o dos (2), de uso residencial y mixto, veinte (20) metros cúbicos de agua potable que les permita llevar una vida en condiciones dignas conforme a lo establecido en la Constitución Política.

**Artículo 2°.** Modifíquese el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

*“99.6. La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 50% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de éste para el estrato 1; salvo para el caso del mínimo vital de agua potable hasta 20 metros cúbicos, el cual debe ser subsidiado en un 100% para los estratos 1 y 2”*

**Artículo 3°.** Competencia de los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Es competencia de los municipios, distritos y áreas metropolitanas garantizar el suministro del mínimo vital de agua potable.

En los eventos en que los municipios no puedan atender el pago del mínimo vital de agua potable con sus propios recursos y con los provenientes del Sistema General de Participación, las autoridades municipales departamentales y nacionales gestionarán recursos de los correspondientes presupuestos con el fin de por hacer efectivo el derecho al mínimo vital de agua.

**Artículo 4°.** Cultura del agua. Se deben promocionar programas que conlleven a una cultura del ahorro y la protección de los recursos hídricos.

**Parágrafo:** Reconózcase la lluvia como bien público para ser aprovechada para el consumo y la producción.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

De los Honorables Congresistas,

**Antonio Sanguino Páez**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Angélica Lozano Correa**  
Senadora de la República  
Alianza Verde

**Catalina Ortiz Lalinde**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Cesar Zorro**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Antanas Mockus**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Jorge Londoño**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Inti Raúl Asprilla**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Wilmer Leal Pérez**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**José Polo**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Iván Marulanda**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Juanita Goebertus Estrada**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Juan Castro**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Mauricio Andrés Toro Orjuela**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Neyla Ruiz Correa**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**León Fredy Muñoz Lopera**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Iván Name**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Sandra Ortiz**  
Senadora de la República  
Alianza Verde

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### “Por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones”

#### 1. Objetivo del proyecto.

El objetivo de la presente iniciativa es que el Estado Colombiano garantice de forma gratuita veinte metros cúbicos de agua potable que permita a las personas de los estratos socioeconómicos uno y dos, de uso residencial y mixto, llevar una vida en condiciones dignas conforme a lo establecido en la Constitución Política y la Ley.

En el mismo sentido, se establece el agua es un derecho humano y un servicio público esencial inherente a la finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, para garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y por ende, se encuentra en conexidad con el derecho fundamental a la vida digna de los colombianos.

Finalmente, se reconoce la lluvia como bien público para ser aprovechada para el consumo y la producción.

#### 2. Justificación.

##### a. Agua como elemento vital para la vida.

El agua tiene y ha tenido una valoración especial en la cotidianidad de los seres humanos, hace parte fundamental de su cotidianidad y es un elemento fundamental para la supervivencia. La humanidad ha dado tal relevancia y dependencia al uso del agua que históricamente los asentamientos se han construido alrededor de ríos, lagos y mares, en un principio para aprovechar el vital recurso y posteriormente dándole la espalda y convirtiéndolo de alguna forma como el lugar donde ponen sus desechos, por ello, que también es el centro de disputa para protegerla o aprovecharla.

Es una paradoja que dada la relevancia que tiene el agua para la vida, día a día su cuidado es mínimo, asumiendo que el recurso es finito y renovable. Al respecto, Valencia G (2007) <sup>1</sup> expone que “la humanidad no imagina que tan solo el 2.5% de toda el agua es dulce (el otra 97,5% es salada); y que de este 2,5%, el 70% se encuentra congelada en los casquetes de la Antártida y de Groenlandia y la casi la totalidad de la restante existe en forma de humedad en los suelos o en napas freáticas demasiado

---

<sup>1</sup> Tomado de: Valencia, G. La propuesta de un mínimo vital de agua en Colombia. 2007.

profundas para ser explotadas. En total, apenas 1% del agua dulce, o sea 0,007% de toda el agua de la Tierra, es de fácil acceso.”

Algunos datos indican que el consumo de agua aumentó seis veces más que incluso el crecimiento poblacional como ocurrió entre 1900 y 1995. El desabastecimiento mundial se estima en 460 millones de personas, particularmente en las regiones más vulnerables. De no tomarse acciones contra la explotación excesiva del recurso, la no protección de las fuentes de agua y enfrentar de manera unificada el cambio climático, existe el riesgo de que los dos tercios de la humanidad sufran una falta de agua moderada o grave antes de 2025 como han mencionado expertos en el tema.

Otro problema relevante del uso del agua es la disparidad que existe en su distribución y uso. De nuevo Valencia G (2007) <sup>2</sup> nos plantea algunas cifras relevantes en la discusión:

“un africano que vive en una zona rural utiliza 10 litros de agua por día, es decir no alcanza al mínimo vital como se verá más adelante, un francés 150 litros y un norteamericano 425 litros. Además, se prima los otros usos del agua sobre el humano: hoy la agricultura capta 69% del agua consumida en el mundo, la industria 23% y las familias 8%. En los países en desarrollo la parte correspondiente a la agricultura puede alcanzar el 80%. A los problemas de disponibilidad se suma una degradación inquietante de la calidad. En algunas regiones el agua está tan contaminada que ya no puede ser utilizada, ni siquiera con fines industriales. Las causas son múltiples: efluentes no tratados, desechos químicos, escapes de hidrocarburos, abandono de basuras, infiltración en los suelos de productos empleados para la agricultura, etc. (Unesco, 1999).”

En esta línea de discusión surge la necesidad de plantearse entonces la cantidad necesaria para el consumo humano diario, y como hemos visto hasta aquí van desde 10 litros hasta 425. De nuevo Valencia (2007) plantea dos alternativas para identificar la cantidad mínimo de agua para consumo al día: el primero se relaciona con el consumo biológico, asociado a las necesidades inmediatas de sobrevivencia; el segundo, al consumo vital, asociado a las necesidades cotidianas, que hacen posible vivir en sociedad.

---

<sup>2</sup> Tomado de: Valencia, G. La propuesta de un mínimo vital de agua en Colombia. 2007.

“Desde el punto de vista biológico, el acceso al agua potable y al saneamiento adecuado son los recursos más importantes de la salud pública para prevenir las enfermedades infecciosas y proteger la salud de las personas, además de ser esenciales para el desarrollo económico y social. Lo contradictorio es que a pesar de tenerse conciencia sobre la importancia del agua, las cifras de la ONU son desalentadoras: hay 1.100 millones de personas que todavía se enfrentan diariamente al riesgo de enfermedad y muerte por carencia de un acceso razonable al agua potable. Más de cinco millones de personas mueren cada año por enfermedades relacionadas con el agua, lo que equivale a diez veces más que el número de muertos a causa de guerras en el mundo”. Valencia (2007)

Respecto al segundo aspecto el autor plantea que no es lo mismo hacer un cálculo para una población en un territorio donde históricamente se carece de agua, a otro donde de manera abundante siempre la han tenido; en este caso la cultura determina el nivel de consumo y sus necesidades. Al respecto, Valencia nos presenta algunas referencias a tener en cuenta en esta discusión:

- La Cruz Roja Internacional ubicó inicialmente el consumo mínimo en cinco litros por día, (l/p/d), pero lo hace para situaciones de emergencia es decir, es un consumo que sirve para suplir únicamente las necesidades fisiológicas y permitir la supervivencia y que se presenta en población desplazada o refugiada que requiere el agua para usos básicos como son beber, cocinar y lavarse.
- La Organización Mundial de la Salud sugiere que cuando se elaboran programas de provisión de agua en una comunidad, debe ponerse énfasis a la provisión de agua potable para el aseo personal y la higiene del hogar; estas actividades, exigen, por ejemplo, entre 20 y 40 (l/p/d).
- La ONU eleva esta cifra a 50 litros diarios al considerar las necesidades vitales como bañarse, cocinar y otros menesteres.
- Alier Martínez activista muy conocido por la lucha por el agua en el mundo da un piso de dignidad (free lifeline) para las zonas urbanas de tazado en 50 (l/p/d).
- Alexandra Sandton, en agosto del 2002, en la cumbre oficial de las Naciones Unidas en Johannesburgo, defendía la idea de 60 (l/p/d).

Por otro lado, encontramos el estudio elaborado por Hernández (2013)<sup>3</sup> quien al respecto nos presenta los siguientes casos:

- Howard y Bartram (2003) relacionan el servicio (la cantidad de agua disponible) con la higiene, y definen un nivel de afectación a la salud en función de las condiciones de acceso al agua. La cifra de 50 litros por habitante al día (L/h/d) cubre los requerimientos básicos de higiene y consumo, necesidades vitales como bañarse, cocinar y otras, así que esta cifra es una buena guía.
- Martínez (2004) propuso en el Foro Social Mundial de 2004, un piso de dignidad para las zonas urbanas de 50 (L/p/d); Alexandra Sandton, en el 2002, en la cumbre oficial de las Naciones Unidas en Johannesburgo, defendía la idea de 60 (L/p/d).
- Valencia (2008) propone una forma fácil de realizar el cálculo, estableciendo cuál es el consumo de agua por actividad: para beber 5 litros, para saneamiento 25 litros, para higiene 15 litros, para cocinar 10 litros, y para otros usos 5 litros. Su suma conduce a la cifra de 60 (L/p/d).
- Según el mismo Valencia (2008), en Bélgica se estableció una cuota de servicio fija, que da derecho a consumir un mínimo vital de 40 (L/p/d) gratuitos por persona, y en el país Vasco, en España, se estableció un mínimo exento del canon ecológico de 130 (L/p/d).
- En Sudáfrica, en el año 2000, el Gobierno nacional anunció que habría una política de “acceso gratuito al agua” a partir del 2001, suministrada por las autoridades municipales y financiada parcialmente por el Gobierno nacional. La promesa se hizo efectiva y la cantidad asignada fue de 6.000 litros por hogar por mes, calculados con base en una estimación de 25 litros por persona por día en un hogar de ocho personas (Davidson, 2009).
- En el año 2009 Medellín se convirtió en la primera ciudad en tener un programa de mínimo vital de agua potable. Este mínimo corresponde a 2,5 m<sup>3</sup> de agua potable, que cada uno de los hogares más vulnerables de la ciudad recibe mensualmente por persona. Entonces un hogar conformado por cuatro personas, que es aproximadamente el promedio nacional, tiene derecho a 10 m<sup>3</sup> (10 mil litros) de agua potable.

---

<sup>3</sup> Tomado de Viabilidad económica del mínimo vital de agua potable en la ciudad de Bogotá D. C. Hugo Alfonso Hernández Escolar, Jhon Alexander Méndez Sayago. 2013

- La experiencia del mínimo vital de agua potable en Bogotá. Apelando al enfoque de derechos para la definición de la política pública, la Administración de Bogotá D. C. instituyó, a comienzos de 2012, una cuota de mínimo vital gratuito de 12 metros cúbicos bimensuales para un universo de beneficiarios de mucha mayor envergadura: los estratos 1 y 2, de la ciudad, que comprenden 1 576 893 suscriptores (más de tres millones de personas), equivalentes al 39 % de los usuarios. La Administración distrital, a partir de un cálculo de once metros cúbicos en el consumo por hogar (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2011), estimó ahorros de gasto de 26 % para el estrato 1, y 28 % para el estrato 2, con equivalentes monetarios respectivos de \$8.443 y \$16.926 por hogar. (Alcaldía de Bogotá, 2012).

En esa medida, la cantidad prevista para el mínimo vital de agua es muy variado y se debe particularmente a diferencias culturales, climáticas, sociales y económicas, sin embargo, la propuesta del mínimo vital no deja de ser entonces una reivindicación justa y necesaria.

Como ya se ha mencionado anteriormente, Colombia posee una oferta hídrica cuatro veces el promedio suramericano y siete veces el promedio mundial, sin embargo, como ha expuesto la Defensoría del Pueblo, casi el 28% de la población colombiana no tiene acceso a ese vital líquido, indicar relevante para el trámite y aprobación de la presente propuesta.

#### **b. Demanda y oferta de agua en Colombia.**

Como se expone en el Estudio Nacional del Agua - ENA (2010)<sup>4</sup>, el consumo humano de agua potable se refiere al agua que es utilizada en actividades tales como bebida directa y preparación de alimentos para consumo inmediato; para satisfacción de necesidades domésticas, individuales o colectivas, tales como higiene personal y limpieza de elementos, materiales o utensilios; y para preparación de alimentos en general, y en especial, los destinados a su comercialización o distribución, que no requieran elaboración (Decreto 3930 de 2010).

En el mismo estudio se determinó para hacer el cálculo del uso del agua para consumo humano cotejar diferentes propuestas frente al umbral mínimo de consumo,

---

<sup>4</sup> González, M; Saldarriaga, G & Jaramillo, O..Estudio Nacional del Agua. 2010. IDEAM

dado un nivel de bienestar vs. la tendencia real de consumo actual de los hogares, acorde con la estratificación, el tamaño medio de los hogares, la caracterización climática y la continuidad del suministro, esta última en función de la complejidad de los sistemas de abastecimiento.

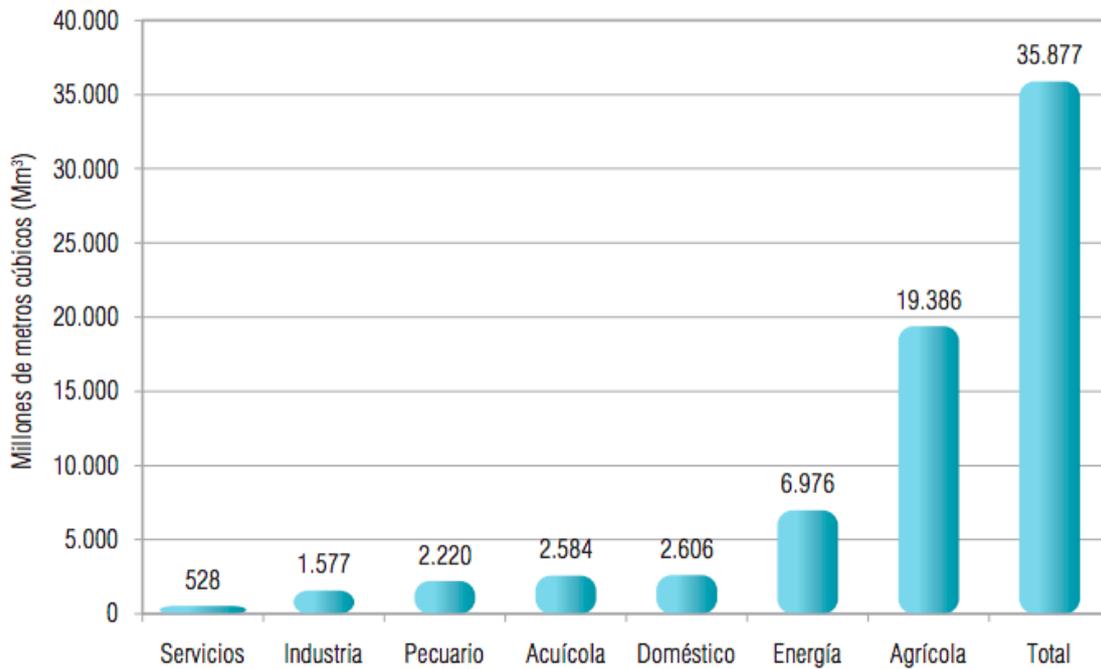
Los resultados planteados por el estudio conllevan a los siguientes planteamientos respecto a lo que se podría determinar como el valor de consumo asignado al mínimo vital de agua:

“En Colombia, de acuerdo con la regulación económica, el consumo básico es del orden de 20 m<sup>3</sup>/suscriptor-mes (CRA, 1994), equivalente a 110 l/hab-día (SSPD, 2007). Sin embargo, este nivel ha sido considerado en varias investigaciones como un consumo elevado. Así por ejemplo, la OPS ha determinado el consumo básico entre 80 litros/habitante-día y un máximo de 100 l/hab-día. Esto, traducido al consumo de una familia de cinco miembros, equivale a 12 m<sup>3</sup>/ usuario-mes, variando de acuerdo con las condiciones de humedad y climatología. En el caso de Chile e Inglaterra, se adoptaron consumos básicos de 15 y 20 m<sup>3</sup> /suscriptor-mes respectivamente, como política general, sin importar la estacionalidad. Una última referencia hace alusión al consumo autónomo en Colombia, definido como aquel que suple las necesidades básicas, entre 65 y 110 l/hab-día (DNP, 2000).”

Conforme a lo anterior, la cantidad asignada al mínimo vital de agua parte de importantes antecedentes a nivel mundial y de algunos casos nacionales en lo que, la determinación de la cantidad debe garantizar la vida digna de los habitantes del país, particularmente de los estratos socioeconómicos uno y dos, de uso residencial y mixto.

Frente a la demanda hídrica nacional, es relevante resaltar que el sector doméstico apenas tiene una demanda nacional total de 7,3%, superado por el sector energía y agrícola, este último con una demanda nacional total del 54%. La demanda hídrica total nacional en 2010 se fijó en 35.877 Millones de metros cúbicos.

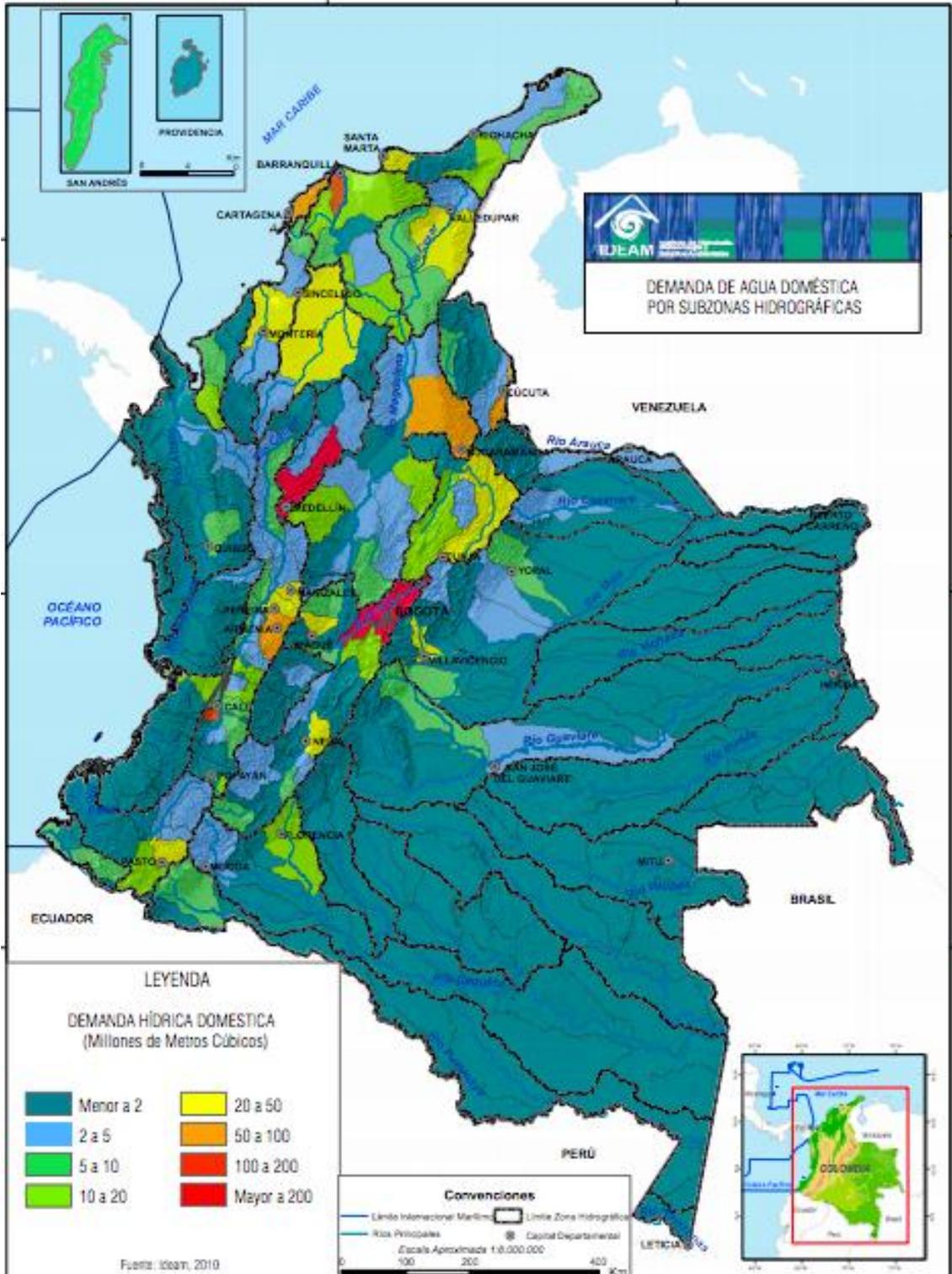
Gráfica. Demanda hídrica sectorial nacional agregada (2008).



Fuente. Tomado de ENA (2010).

En la siguiente gráfica se puede apreciar también la demanda de agua doméstica por sub zonas hidrográficas:

Gráfica. Demanda de agua doméstica por sub zonas hidrográficas (2008).



Fuente. Tomado de ENA (2010).

Por otro lado, la oferta del agua está asociada al régimen hidrológico, el cual, de acuerdo al Glosario Hidrológico Internacional se define como: “Variaciones del estado

y de las características de una masa de agua que se repiten de forma regular en el tiempo y en el espacio y que muestran patrones estacionales o de otros tipos”.

Acorde a la información oficial presentada por el Sistema de Información Ambiental de Colombia en su página web<sup>5</sup>, me permito presentarla por cuanto aporta al conocimiento de la oferta hídrica del país:

**“Agua superficial.** La oferta hídrica superficial se refiere al volumen de agua continental, almacenada en los cuerpos de agua superficiales en un periodo determinado de tiempo, se cuantifica a través de la escorrentía y rendimientos hídricos (l/s – km<sup>2</sup>) en las unidades espaciales de análisis definidas en la zonificación hidrográfica de Colombia, clasificada en tres niveles; áreas, zonas y subzonas hidrográficas. Colombia se clasifica como uno de los países con mayor oferta hídrica natural del mundo, se estima un rendimiento hídrico a nivel nacional de 56 l/s-km<sup>2</sup> que supera el rendimiento promedio mundial (10 l/s-km<sup>2</sup>) y el rendimiento de Latinoamérica (21 l/s-km<sup>2</sup>). (IDEAM, 2014).

A nivel nacional el país se encuentra dividido en cinco áreas hidrográficas: Caribe, Pacífico, Magdalena-Cauca, Orinoco y Amazonas, 41 zonas hidrográficas y 316 subzonas hidrográficas.

Del volumen total anual de precipitación en Colombia que se tomó para el ENA 2014 (3.267 km<sup>3</sup>), el 62% se convierte en escorrentía superficial, equivalente a un caudal medio de 63.789 m<sup>3</sup>/s, correspondiente a un volumen de 2.025 km<sup>3</sup> al año. Se asume a la escorrentía superficial como la lámina de agua que circula sobre la superficie en una cuenca de drenaje para un intervalo de tiempo dado.

De los 63.789 m<sup>3</sup>/s de escorrentía superficial de Colombia, la cuenca Magdalena-Cauca contribuye con el 14% (8.595 m<sup>3</sup>/s), la Amazonia con 37% (23.626 m<sup>3</sup>/s), la Orinoquia con 26% (16.789 m<sup>3</sup>/s), el Caribe –incluida la cuenca del río Catatumbo– contribuye con el 9% (5.799 m<sup>3</sup>/s) y el Pacífico aporta el 14% (8.980 m<sup>3</sup>/s).

**Agua subterránea.** El almacenamiento y flujo del agua en el subsuelo están determinados por las condiciones geológicas del suelo y subsuelo además de las características físicas, químicas, hidrológicas y climáticas que intervienen en la dinámica de recarga, tránsito y descarga de los sistemas acuíferos presentes en las diferentes regiones.

---

<sup>5</sup> Información tomada de <http://www.siac.gov.co/ofertaagua>

**Agua marino costera.** Hace referencia a la franja costera de Colombia, que se define como la franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas (Steer et al., 1997, citado por Invemar, 2015). De igual manera se tiene en cuenta la jurisdicción marina que desde la perspectiva biogeográfica, se diferencian la región del Atlántico Tropical y la región del Pacífico Este Tropical, dentro de las cuales se encuentran tres provincias: Provincia Océano Pacífico Tropical, Provincia Mar Caribe y la Provincia Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Invemar, 2012).

Colombia, el país más septentrional de Suramérica, está bañado en el norte por el mar Caribe y en el occidente por el océano Pacífico con sus extensos litorales. La costa Caribe insular oceánica está conformada por el Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y sus islotes y cayos asociados (Islas del Rosario y de San Bernardo).

El Pacífico colombiano se ubica en la región occidental de Colombia, tiene una línea de costa de 1.544 km de longitud, una porción emergida de la zona costera e insular de 8.455 km<sup>2</sup> y una superficie de aguas jurisdiccionales de 359.948 km<sup>2</sup> correspondiente al 18% del territorio nacional, incluye las islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo.

**Agua glaciar.** Con respecto al agua glaciar es importante entender la importancia y la participación en el ciclo del agua que tienen los glaciares y la disminución en área que han tenido los glaciares en los últimos años en función del cambio climático. En un glaciar las entradas de agua se obtienen a través de la precipitación sólida o líquida en forma de nieve o lluvia respectivamente y también la neblina que choca frente a la masa de hielo del glaciar. Sobre la capa del glaciar ocurren procesos de sublimación (paso del estado sólido a gaseoso) y de fusión (sólido a líquido). El agua descongelada escurre sobre la superficie del glaciar y puede almacenarse luego en los dos compartimentos adicionales al glaciar: los bolsones de agua existentes dentro de la masa de hielo y las lagunas cercanas al glaciar, o continuar para formar parte del agua de escurrimiento superficial. (Ideam, 2011).

En el territorio colombiano persisten seis pequeñas masas glaciares, conocidas comúnmente como nevados (cuatro volcanes-nevados: Ruiz, Santa Isabel,

Tolima y Huila, y dos sierras nevadas: Santa Marta y El Cocuy o Güicán), los cuales ocupan actualmente un área aproximada entre 43 y 45 Km<sup>2</sup>. Su posición geográfica entre los 3 y 11° de latitud norte aproximadamente los clasifica como glaciares ecuatoriales.”

Por su parte, el IDEAM<sup>6</sup> ha informado que Colombia cuenta con un rendimiento hídrico promedio que equivale a 6 veces el promedio mundial y a 3 veces el de Latinoamérica; además de reservas de aguas subterráneas que triplican esta oferta y se distribuyen en el 74% del territorio nacional. Sin embargo, la distribución del agua es desigual para las diferentes áreas hidrográficas. En las áreas hidrográficas Magdalena-Cauca y Caribe, donde se encuentra el 80% de la población nacional y se produce el 80% del PIB Nacional, se estima que está sólo el 21% de la oferta total de agua superficial.

Otros datos relevantes presentados por esta entidad son:

- Las condiciones más críticas del recurso hídrico, asociadas a presión por uso, contaminación del agua, vulnerabilidad al desabastecimiento, vulnerabilidad frente a variabilidad climática y condiciones de regulación; se concentran en 18 subzonas hidrográficas en las áreas Magdalena-Cauca y Caribe que abarcan 110 municipios con una población estimada de 17.500.000 habitantes.
- La afectación a la calidad del agua, expresada en cargas contaminantes de material biodegradable, no biodegradable, nutrientes, metales pesados y mercurio; se concentra en cerca de 150 municipios que incluyen ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Villavicencio, Manizales y Bucaramanga.
- La materia orgánica biodegradable vertida a los sistemas hídricos en 2012 se estima en 756.945 t/año, mientras que la materia orgánica no biodegradable, es decir sustancias químicas, se estima en 918.670 t/año, siendo Bogotá, Cali, Medellín y Cartagena los principales aportantes.
- 205 toneladas de mercurio son vertidas al suelo y al agua de los ríos a nivel nacional.

---

<sup>6</sup> Tomado de [http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset\\_publisher/96oXgZAhHrhj/content/estudio-nacional-del-agua-informacion-para-la-toma-de-decisiones](http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/96oXgZAhHrhj/content/estudio-nacional-del-agua-informacion-para-la-toma-de-decisiones)

- 318 cabeceras municipales pueden presentar problemas de desabastecimiento en épocas secas lo cual podría afectar una población de aproximadamente 11.530.580 habitantes entre las cuales se destacan Chiquinquirá, Paipa, Floresta, Soracá, Manzanares, Yopal, Neiva, Maicao, Santa Martha, Buga, Palmira entre otras.
- Se identifica una alta dependencia de agua verde en los sectores agrícola y pecuario, lo que hace que estos sectores económicos sean vulnerables al Cambio Climático.

### c. Casos internacionales del agua como derecho humano.

Colombia viene sumándose a países en todo el mundo que le apuestan a declarar el agua como derecho humano fundamental, y a un grupo creciente también de países para garantizar el mínimo vital de agua para sus habitantes. Apoyados en el trabajo de Cuadros (2014)<sup>7</sup> presentamos algunos casos:

**“Bélgica.** En sentencia 036 de 1998, el Alto Tribunal Constitucional del Estado consideró que el derecho al agua se derivaba del artículo 23 de la Constitución del Estado Federal de Bélgica por cuanto consagra la dignidad humana, que debe concretarse en un desarrollo normativo que garantice el derecho a la protección de la salud, a la vivienda digna, a la protección de un medio ambiente saludable, al desarrollo cultural y social, entre otros. Asimismo, teniendo en cuenta el capítulo 18 del Programa 21 aprobado en junio de 1992 en Rio de Janeiro por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

**Francia.** El Concejo Constitucional considera que el derecho al acceso al agua se encuentra indirectamente derivado de dos derechos de rango constitucional por estar consagrados en los párrafos 10 y 11 del preámbulo de la constitución, como lo son el derecho a la vivienda digna y a la protección de la salud pública, en tanto que se considera su valor fundamental en virtud del bloque de constitucionalidad francés y la jurisprudencia.

**Italia.** Por su parte, en Italia la Corte Constitucional consideró 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 integro el patrimonio ambiental”.

---

<sup>7</sup> Tomado de: Cuadros, C. Acercamiento al derecho fundamental al mínimo vital del agua potable y su prestación como servicio público domiciliario en Colombia. 2014

**Sudáfrica.** En este Estado se aprecia un importante desarrollo jurídico en la concretización del derecho al agua, con carácter fundamental, comenzando con la consagración en la Constitución Política de la República de Sudáfrica en el literal b, numeral 1, artículo 27, en cuanto que todos sus asociados tienen derecho a gozar de suficiente alimento y agua.

En el orden legal, se destaca Water Services Act 108 of 1997 que dispone que “todo individuo tiene derecho a acceder a servicios de agua y saneamiento básicos...” asimismo que “toda institución que gestione los servicios de agua debe adoptar medidas razonables para la realización de estos derechos”. En cuanto a los procedimientos para la suspensión de los servicios de agua deben: (i) “ser justos y equitativos”; (ii) “comunicar debidamente que tales acciones se van a llevar a cabo, brindándole al afectado la posibilidad de interponer un recurso”; y (iii) “evitar que a un individuo se le niegue el acceso a los servicios de agua básicos por impago, siempre que pueda demostrar con la conformidad de la autoridad que los gestiona, que es incapaz de hacerse cargo del pago de dichos servicios básicos”.

De manera especial y concreta, la Ley concibe un procedimiento al que debe someterse la entidad que suministra el servicio para realizar la suspensión del mismo, así como también la necesidad de un estudio de caso para establecer si la falta de pago configura la causal de suspensión.

En este país se vislumbran casos de protección al acceso a cantidades mínimas de agua, donde un tribunal ordenó la reformulación de la política del servicio acueducto prepagado en la ciudad de Johannesburgo, toda vez que se probaba la situación de vulnerabilidad de los demandantes de un sector de extrema pobreza cuando se consumía el cupo a que tenía derecho por un precio. Además, frente al alegato de que el agua que se recibía no era suficiente, lo cual contraría un derecho constitucional, el tribunal decretó que todo usuario de la localidad inmiscuida debía recibir 42 litros de agua gratuita por cada miembro familiar.

**Costa Rica.** En el ordenamiento jurídico de este Estado, se ha considerado por jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema que el agua potable es un derecho fundamental por conexidad con los derechos fundamentales a la salud, a la vida, al medio ambiente sano, a la alimentación y a la vivienda digna. En tal sentido, es de señalar que la suspensión del servicio de agua potable se considera en principio una violación a derechos fundamentales plasmados en la

Constitución, por lo cual, la interrupción por incumplimiento de pago debe surtir observando el debido proceso y además, para no menoscabar al ser humano en sus condiciones mínimas, debe garantizarse la conexión provisional a fuentes de agua públicas.

**Argentina.** En Argentina es de destacar que la jurisdicción otorgó la categoría de derecho fundamental el acceso sin trabas al agua, en vista que la Constitución determina dentro del bloque de constitucionalidad los tratados internacionales, en virtud del numeral 22 del artículo 75 la máxima norma, incluidos las normas internacionales que integran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Asimismo, se ha producido un desarrollo normativo, como el Decreto 878 de 2003, que propende por la protección del derecho fundamental constitucionalmente reconocido, el cual establece en el literal b del artículo 61, el procedimiento para el corte del servicio de acueducto.

La Entidad Prestadora al proceder al corte del servicio, deberá observar el cumplimiento de las pautas que a continuación se establecen:

a) Se deberá en todo momento considerar la protección de la salud pública, entendiéndose como tal que la Entidad Prestadora no podrá ejercer directamente esta facultad respecto de hospitales y sanatorios, sean estos públicos o privados.

Se deberá aplicar similar criterio a cualquier otra entidad en la que el corte implique, a juicio del OCABA, probabilidades de alteración a la salud pública.

b) En el caso de Usuarios residenciales, el corte del servicio no podrá ser total, debiendo la Entidad Prestadora garantizar un abastecimiento mínimo vital (...)"

En el campo judicial, numerosos casos han sido resuelto a favor de la permanencia al acceso al servicio del agua como es el caso de Quevedo, Miguel y Andrés y otros contra Aguas Cordobesas S.A., conocido por la Juez Sustituta de Primera Instancia y 51 Nominación en los Civil y Comercial de la ciudad de Córdoba, dando la razón en derecho a los demandantes por cuanto se declaró como ilegal el corte total del servicio bajo la causal insuficiente de falta de pago, por lo que la entidad demandada tiene la obligación de proveer una cantidad mínima de agua a los afectados.

**Bolivia.** Desde el mismo derecho constitucional se cataloga el derecho al agua como un derecho fundamental por ser un derecho humano, por cuanto su prestación no puede ser objeto de concesión ni privatización.

El artículo 16 de la Constitución Política de Bolivia consagra lo siguiente: “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 (...) III. 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 Constitución Política de la República del Ecuador consagra en el artículo 12. “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”.

Observando lo anterior, este estado muestra un claro ejemplo axiológico y positivo del derecho constitucional con la asignación textual de un derecho fundamental al agua, y por tanto, el valor imperativo del Estado para hacerlo material en cada uno de sus asociados.

Constituye, pues, el soporte jurídico inquebrantable que sin dudas permite un desarrollo normativo como mandato político superior, y una estimación y ponderación judicial efectiva en la confrontación de derechos en los litigios.

**Perú.** Resulta interesante para el estudio del desarrollo jurídico este derecho, traer a colación la sentencia 6546 de 2006 del Tribunal Constitucional de la República del Perú, que en un aparte analiza lo siguiente frente a un derecho no positivo constitucionalmente: “En el caso específico del derecho al agua potable, considero que aunque dicho atributo no se encuentra consagrado a nivel positivo, existen no obstante una serie de razones que justifican su consideración o reconocimiento en calidad de derecho fundamental. Asumir dicha premisa supone, sin embargo, perfilar su individualización dentro del contexto que ofrecen algunas de las perspectivas anteriormente enunciadas. A tales efectos y en la medida en que no exista norma expresa que contenga dicho reconocimiento a nivel interno y que a nivel internacional aún se encuentren pendientes de desarrollo muchos de los ámbitos que comprendería dicho atributo, se hace permisible acudir, para el efecto, a la opción valorativa o principialista y a la cláusula de los derechos implícitos que le permite servir de referente. Así las cosas, la utilización de la fórmula de individualización antes descrita posibilitaría legitimar la existencia de un derecho al agua potable en calidad de atributo fundamental no enumerado. Su

reconocimiento estaría ligado directamente a valores tan importantes como la dignidad del ser humano y el Estado Social y Democrático de Derecho”.”

Como concluye Cuadros, C (2014), “gracias a los avances de los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos se puede evidenciar en varios Estados un reconocimiento y ejercicio del derecho fundamental al agua potable. En algunos casos, se observa el derecho constitucionalizado con las características que ofrece la Observación General No. 15, otorgándose las garantías necesarias para su protección inmediata. En otros, se vislumbra el trabajo jurisprudencial para hacerse valer en el tiempo, de acuerdo a los precedentes judiciales, o implementándose por reglas legales que de manera imperativa exigen su protección”.

En la misma línea manifiesta que, como ya lo expresa la Corte en la jurisprudencia trabajada en este punto, se resalta que en el Sistema Universal se ha recalado el carácter autónomo de éste. Más tímido ha sido el aporte de los Sistemas Regionales, pues la afectación de este derecho debe ser puesta de manifiesto en función la afectación de otros derechos humanos.

Es así como el derecho al agua y el mínimo vital son propuestas altamente efectivas para mejorar la calidad de vida de las personas y ayudar a acabar la desigualdad social existente en los territorios.

### **3. Fundamentos Constitucionales de la Iniciativa**

Que el artículo 1 de la Constitución Nacional establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundada en el respeto de la Dignidad Humana de las personas; principio que obliga a las autoridades públicas, y en este caso el Estado Colombiano, a desplegar las acciones para hacer efectivo los derechos fundamentales inherentes al ser humano.

Que en virtud de lo consagrado en los artículos 365 y 366 de la Constitución Política, es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio Nacional, para garantizar el bienestar general de la población y velar por el mejoramiento constante de su calidad de vida.

Que para garantizar la calidad de vida de la población es de primordial importancia el suministro de agua potable, por ser este vital para la supervivencia del ser humano, prioridad a la que debe orientarse el gasto público.

Que la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 consagra como derecho de los seres humanos, el uso del agua, el saneamiento y el goce de un ambiente sano, y, para su desarrollo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general número 15, elevó a contenido normativo el derecho humano al agua, y estableció, como obligación a cargo de los Estados, su ejecución sin ningún tipo de discriminación.

Que esta misma declaración define el derecho al agua como aquél que le asiste a todas y todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible para el uso personal y doméstico.

Que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en sesión del 29 de julio de 2010, reconoció el acceso al agua potable como un derecho humano básico y urgió a los estados a garantizar que los casi 900 millones de personas que carecen del líquido vital, puedan acceder al mismo.

Que la convención sobre los derechos del niño exige a los Estados partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante el suministro de alimentos nutritivos y adecuados, y agua potable salubre.

Que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en junio de 1992, acordaron proteger la integridad del sistema ambiental.

Que el Convenio sobre biodiversidad biológica celebrado el mismo año, ratificado por Colombia e incorporado en la legislación Nacional a través de la Ley 165 de 1994, pretende avanzar y promover la conservación de la diversidad biológica.

Que Colombia suscribió la Cumbre del Milenio (2000) y ratificó mediante el CONPES Social 91 de 2005, su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con especial énfasis en el número siete, orientado a garantizar la sostenibilidad ambiental, para cuyo propósito estableció como meta la reducción a la mitad el

porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable para el año 2015.

Que la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 26 de julio de 2010, mediante A/64/L.63/Rev.1 declaró el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Que en virtud del bloque de constitucionalidad definido en el artículo 93 de la Constitución Política, se asume que 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, y, en ese sentido, se aplican las declaraciones relacionadas con el derecho humano al agua.

Que la Ley 142 de 1994 en su artículo 20, desarrollo legislativo de los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, define la intervención del Estado en los servicios públicos, para los siguientes fines:

Numeral 2.2 "*Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios*"

Numeral 2.3 "*Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico*".

Numeral 2.4 "*Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito*".

Que el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974) incluyó en los lineamientos relacionados con la importancia del manejo sostenible del recurso hídrico, los mecanismos de comando y control (concesión de aguas, reglamentación de corrientes y permiso de vertimientos) sustentados en la noción del agua como bien de uso público, y adoptó instrumentos de planificación como los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas; el cobro de la tasa de uso y la tasa retributiva por vertimientos puntuales, entre otros.

#### 4. Antecedentes legislativos.

Los proyectos tramitados durante el cuatrienio 2014 - 2018 y que guardan relación con el proyecto objeto de estudio son los siguientes:

No. Proyecto	Titulo	Estado / Trámite
No. 14/16 Cámara	“Por medio del cual se crean disposiciones y regulaciones frente al uso del agua a nivel nacional y se dictan otras disposiciones. [Código del agua]”.	Archivado por Tránsito de Legislatura el 06/20/2017.
No. 12/15 Cámara	“Por medio del cual se crean disposiciones y regulaciones frente al uso del agua a nivel nacional y se dictan otras disposiciones. [Código del agua]”.	Archivado por Tránsito de Legislatura el 06/20/2016.
No. 23/14 Cámara	“Por medio de la cual se establecen normas tendientes a garantizar la prestación del servicio de agua potable, especialmente por medio de Acueductos Comunitarios y se dictan otras disposiciones. [Agua potable]”.	Retirado por el Autor el 09/18/2014.

De los Honorables Congressistas,

**Antonio Sanguino Páez**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Angélica Lozano Correa**  
Senadora de la República  
Alianza Verde

**Catalina Ortiz Lalinde**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Cesar Zorro**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Antanas Mockus**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Jorge Londoño**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Inti Raúl Asprilla**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Wilmer Leal Pérez**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**José Polo**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Iván Marulanda**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Juanita Goebertus Estrada**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Juan Castro**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Mauricio Andrés Toro Orjuela**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Neyla Ruiz Correa**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**León Fredy Muñoz Lopera**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Iván Name**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Sandra Ortiz**  
Senadora de la República  
Alianza Verde