

Bogotá D.C., 10 de enero de 2019

## El agua como un derecho fundamental implícito en Colombia

### Water as an implicit fundamental right in Colombia

*Angie Carolina Pineda Bonilla<sup>1</sup>  
Sandra Lucía Quimbay Suárez<sup>2</sup>  
Carlos Felipe Téllez Pinzón<sup>3</sup>*

#### Abstract

One of the problems that exists in Colombia is the lack of access to drinking water for a large part of its population. That is why it is necessary to know the different mechanisms that exist in the legal order for the real development and warranty of this right by the State. This paper analyses the legal guidelines and the different problems in the regulation and implementation of the access to drinking water.

**Keywords:** right to water, vital minimum, public services, sewer service, fundamental rights

#### Resumen

Uno de los problemas que existe en Colombia es la falta de acceso al agua potable a gran parte de su población. Es por esto que se hace necesario conocer los distintos mecanismos que existen en el ordenamiento jurídico para el real desarrollo y garantía de este derecho por parte del Estado. En este artículo, se analizarán los lineamientos jurídicos y los distintos problemas que se han presentado en la regulación e implementación del acceso al agua.

**Palabras clave:** derecho al agua, mínimo vital, servicios públicos, servicio de acueducto, derechos fundamentales

Recibido: 7 de octubre de 2018

Aceptado: 9 de enero de 2019

---

<sup>1</sup> Estudiante de noveno semestre del pregrado de derecho, miembro del Semillero de Gobierno y Desarrollo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo: u0601349@unimilitar.edu.co

<sup>2</sup> Estudiante de noveno semestre del pregrado de derecho, miembro del Semillero de Gobierno y Desarrollo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo: u0601625@unimilitar.edu.co

<sup>3</sup> Estudiante de noveno semestre del pregrado de derecho, miembro del Semillero de Gobierno y Desarrollo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo: u0601472@unimilitar.edu.co

## I. Introducción

En Colombia, existen barreras frente al acceso al agua potable. Según el Instituto Nacional de Salud,<sup>4</sup> en el año 2013, sólo el 59% de las personas la recibieron en óptimas condiciones. Por este tipo de problemáticas, el 25 de septiembre de 2015 distintos líderes mundiales, en el marco de Organización de las Naciones Unidas, adoptaron un conjunto de objetivos globales denominados los “*Sustainable Development Global Goals*” encaminados a erradicar la pobreza, proteger el planeta, establecer y asegurar la prosperidad para todos; uno de los objetivos establecidos es el “agua limpia y saneamiento”.<sup>5</sup>

Teniendo en cuenta que existen directrices a nivel internacional sobre el derecho al acceso al agua, es clara la necesidad de estudiar a profundidad la realidad de los avances normativos en Colombia que posibiliten su implementación, garantía y cumplimiento. Uno de los puntos importantes que se van a tener en cuenta es la relevancia que puede tener su reconocimiento como derecho fundamental dentro del ordenamiento jurídico. Es por esto que, en la primera parte de este artículo, se realizará una introducción sobre el reconocimiento del derecho al agua como un derecho fundamental a nivel internacional y cómo ha cobrado relevancia y reconocimiento para el desarrollo mundial. Por otra parte, resulta esencial analizar, en segunda medida, cuál es la categorización en el ordenamiento interno colombiano del derecho al agua, estableciendo la relación entre el acceso al agua, el derecho a la sanidad y el acceso al mínimo vital en Colombia, todo esto mediante un recorrido normativo y jurisprudencial.

Para finalizar, se abordará la realidad jurídica del derecho al agua a nivel nacional e internacional y cómo este se hace efectivo en la medida que se cumpla con los ítems establecidos para su correcta y eficiente prestación a la población colombiana.

## II. Derecho al agua

El agua, como recurso natural, representa y consolida el fundamento de la vida humana. Tanto es así que, en el año 2005, el Secretario General de la ONU reconoció la importancia de su preservación, declarando el 22 de marzo como el día internacional del agua; así mismo señaló que “es crítica para el desarrollo sostenible, incluyendo la integridad del medio ambiente y el alivio de la pobreza y el hambre, y es indispensable para la salud y bienestar humano.”<sup>6</sup> Es necesario pensar en el agua como líquido vital, toda vez que se trata de un elemento que es indispensable para la vida del ser humano y, en general, para la vida de todo ser vivo.

---

<sup>4</sup> Colprensa, *Agua de calidad es un reto para Colombia: Superservicios*, El Universal, (21 de marzo de 2014), <http://www.eluniversal.com.co/ambiente/agua-de-calidad-es-un-reto-para-colombia-superservicios-154957-DWEU246665>

<sup>5</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *(ODS) 6, Agua Limpia y Saneamiento*, (25 de septiembre de 2015), <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html>

<sup>6</sup> Your Own Water, <http://www.yourownwater.org/agua> (visitada por última vez el 14 de junio de 2018).

Pero, cuando hablamos de garantizar este derecho, es necesario definirlo como la obligación de tener acceso al agua potable para satisfacer necesidades básicas, condiciones de salubridad establecidas y sin discriminación. Adicionalmente, ello permite garantizar derechos fundamentales como la vida y la dignidad humana, y, en este sentido, se debería considerar un derecho humano independiente y de obligatoria garantía por parte de los Estados.

El reconocimiento de este derecho se ha incrementado con el transcurrir del tiempo puesto que, para los Estados, se ha hecho necesario su reconocimiento, protección y garantía como medida de mejorar la calidad de vida de su población. De tal forma, no se ha escatimando en alianzas y tratados que permitan avanzar en la materia; este punto se hace evidente mediante los distintos tratados internacionales sobre la materia que han sido suscritos como, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como normas nacionales que introducen de manera específica obligaciones referentes a la promoción y protección al acceso al agua potable y saneamiento, siendo de vital importancia cada vez más el reconocimiento del derecho al agua como fundamental.

#### **a. Precedentes normativos internacionales**

El Institut de Drets Humans de Catalunya y la Organización Mundial de la Salud fueron de las primeras instituciones en reconocer el acceso al agua como un derecho de la ciudadanía, enfatizando en la necesidad de priorizar un medio de entrada que garantizara este derecho a más de 1.100 millones de personas en el mundo.<sup>7</sup>

En este mismo sentido, la Declaración de Derechos Humanos Emergentes, en su título primero, retoma la importancia que tiene la democracia igualitaria,<sup>8</sup> enfatizando en el derecho a vivir en condiciones dignas capaces de asegurar un mínimo vital de agua.

También es de anotar que distintas entidades internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, se pusieron en la tarea de buscar lineamientos que permitieran el acceso al agua como derecho, resaltando su importancia para garantizar los requerimientos humanos para su existencia.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), adscrita a las Naciones Unidas, en su investigación denominada “*Protección del Derecho al agua y arbitrajes de inversión*”, describe los factores indispensables que deben articularse para amparar este derecho, así:

*“(i) La disponibilidad, entendida como la posibilidad de que las personas reciban este derecho de forma suficiente y continua; (ii) la calidad, referente a la seguridad y la ausencia de microorganismos o sustancias químicas peligrosas para la salud; y (iii) la accesibilidad, comprendida de manera ambivalente, por un lado, hace referencia a una accesibilidad libre*

---

<sup>7</sup> Organización Mundial de la Salud, *Agua para la Salud: un derecho humano*, (27 de noviembre de 2002), <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/pr91/es/>

<sup>8</sup> Institut de Drets Humans de Catalunya, *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes* 26 (2009), <https://www.idhc.org/arxius/recerca/1416309302-DUDHE.pdf>

*de discriminación, y por el otro, a una accesibilidad tendiente a informar a los ciudadanos sobre el alcance del derecho en cuestión”.*<sup>9</sup>

Para explicar lo dicho previamente, es importante definir cada uno de los parámetros expuestos. La disponibilidad es el primero de ellos y consiste en abastecer de forma continua y suficiente a las personas del líquido para uso personal y doméstico; este se debe dotar en una cantidad suficiente por habitante, teniendo en cuenta factores relevantes como el clima, la condición de salud y trabajo. El segundo de ellos es la calidad y obedece a estándares de sanidad y salubridad para consumo doméstico y uso personal. El tercer parámetro, la accesibilidad, consiste en que el agua, las instalaciones y la prestación del servicio de acueducto deben ser accesibles para todos aquellos que se encuentren dentro del Estado. En este sentido, este tercer parámetro se divide a su vez en dos: por un lado, la accesibilidad física, que permite el alcance de todos los sectores al suministro de agua potable para el consumo doméstico y, por el otro, la accesibilidad económica para evitar costos excesivos que impidan a ciertos sectores gozar de este derecho. Esto se puede ver reflejado en la adecuación e implementación de instalaciones construidas con el objetivo de garantizar una distribución equitativa.

El incumplimiento de estos factores de accesibilidad suele ser un obstáculo que no propicia la prestación adecuada del servicio, puesto que, al otorgarle únicamente el valor de bien económico y no la jerarquía de bien cultural, social y económico, se está ejerciendo de manera restrictiva e insostenible el acceso al derecho.

Los factores descritos deben traducirse en obligaciones básicas e inderogables, como lo son el acceso a una cantidad mínima vital para uso doméstico, la adopción de un plan de acción nacional que permita monitorear el alcance que tiene este derecho en la población, el acceso enfocado en la población más vulnerable y la presentación de programas de adopción para prevenir enfermedades vinculadas con el consumo de agua.

En consonancia, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el año 2011, planteó la importancia de proteger el derecho fundamental al agua y desarrolló el servicio de saneamiento, esto con un enfoque diferencial dirigido a la población que no cuenta con acceso al mismo con el objetivo de garantizar de forma progresiva su cobertura.<sup>10</sup>

Así mismo, la Observación n.º 15 proferida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) representa uno de los pronunciamientos centrales en la configuración del acceso al agua potable como derecho humano y derecho fundamental que, interpretando las disposiciones dadas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), resolvió cuáles son las condiciones que envuelven la expresión “*un nivel de vida digno*” manifestando que “[e]l derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las

---

<sup>9</sup> Sent. T-118 de 2018, C. Const.

<sup>10</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Día Mundial del Agua – Llevar agua potable a las comunidades: el papel de la OIT*, (16 de marzo de 2011), [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_153187/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_153187/lang-es/index.htm).

*garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.”*<sup>11</sup>

Así, el PIDESC adiciona el parámetro de la dignidad a los de estándares de disponibilidad, calidad y accesibilidad en el servicio, concebidos originalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.<sup>12</sup>

En efecto, es importante anotar que, cuando los Estados omiten su obligación de implementar progresivamente condiciones que faciliten el acceso al agua, incurren en responsabilidad internacional. Frente a esto, la Convención Americana de Derechos Humanos exhorta a los Estados a reparar los daños que son producto de sus propias omisiones y establece garantías de no repetición como mecanismo de prevención a futuras faltas. Sobre la materia, en el Pacto de San José, se expone lo siguiente “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”<sup>13</sup>

Algunas de las soluciones planteadas por la Observación General número 15, en aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en lo referente a el derecho al agua, son: “a) *reducción de la disminución de los recursos hídricos...b) reducción y eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua...c) vigilancia de las reservas de agua.*”<sup>14</sup>

Este mismo pacto, en sus artículos 11 y 12, se refiere al derecho que tiene toda persona a tener un nivel de vida adecuado para el desarrollo y sustento de la dignidad humana dentro de un contexto social. Junto con este concepto de dignidad, concurre el derecho al más alto nivel posible de salud, acorde con el derecho a la vida consagrado en la Carta Internacional de Derechos Humanos.

Ahora bien, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales presenta, en la Observación No. 15 sobre los fundamentos jurídicos del derecho al agua, lo siguiente: “*el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico*

---

<sup>11</sup> Red-DESC, *Observación general Nº 15 (2002), El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, <https://www.eschr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional> (visitada por última vez el 10 de enero de 2019).

<sup>12</sup> ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (16 de diciembre de 1966), <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>13</sup> OEA, *Convención americana sobre derechos humanos*, art. 2, (22 de noviembre de 1969), [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

<sup>14</sup> ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, art. 11 y 12 (16 de diciembre de 1966), <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>; ONU, *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, HRI/GEN/1/Rev.7 117 (12 de mayo de 2004), [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FGEN%2F1%2FRev.7&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FGEN%2F1%2FRev.7&Lang=es)

*sin desatender que el ejercicio del derecho debe ser sostenible, de manera que se garantice el suministro del bien para las generaciones presentes y futuras.*<sup>15</sup> De este modo, se determinan tres factores esenciales para el ejercicio del derecho al agua: i) la disponibilidad, ii) la calidad y iii) la accesibilidad.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 64/298 de 2010 reconoce como derecho humano el “derecho al agua potable y el saneamiento” toda vez que resulta esencial para el pleno desarrollo y disfrute de la vida. En este sentido, también exhorta a los Estados a que administren de manera adecuada y proporcional el suministro de agua potable, reafirmando el compromiso con el reconocimiento internacional del derecho al agua.

#### **b. Desarrollo del derecho al agua como objetivo internacional**

En la Convención de Rio de Janeiro celebrada en el 2012, se planteó como propósito la creación de un conjunto de “Objetivos de Desarrollo Sostenible” que permitiera a los Estados adscritos al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, unos lineamientos que impulsaran desafíos ambientales, políticos y económicos presentes alrededor del mundo, planteando así, 17 metas.

El objetivo número 6, que consiste en “asegurar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y saneamiento para todos”, plantea objetivos con indicadores específicos que permiten tener lineamientos a los distintos Estados para poder cumplirlos y, como objetivo, se ha planteado en el 2030.

La ONU establece distintos propósitos que permiten alinear este objetivo dentro de distintos planes de acción para facilitar el cumplimiento del macro-objetivo como lo es el Objetivo de Desarrollo Sostenible.<sup>16</sup> Como primer indicador, se tiene el acceso universal y equitativo al agua potable segura y asequible para todos, proporcionando a la población este servicio y gestión de manera segura. En segunda medida, se esboza el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres, niñas y las personas en situación de vulnerabilidad, por medio de la proporción de servicios de saneamiento gestionados de forma segura para toda la población. En tercera medida, es necesario mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminación de químicos y material peligroso dentro de ella, reduciendo por lo menos a la mitad la proporción de aguas residuales sin tratar y aumentando el reciclaje y la reutilización segura a nivel mundial a través del suministro de aguas residuales tratadas con seguridad y la proporción de cuerpos de agua con calidad; siendo estas medidas y lineamientos necesarios para el cumplimiento de este objetivo. La cuarta medida a tomar es el aumento sustancial de la eficiencia en el uso de agua en todos los sectores, garantizando retiros sostenibles y el suministro de agua dulce para cubrir la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que la padecen, cambiando los niveles de estrés hídricos con la redistribución de la disponibilidad de agua dulce. En quinto

---

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> ONU, *Sustainable Development Goals 6, ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all*, (2018), <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg6>

lugar, encontramos la gestión integrada de recursos hídricos en todos los niveles a través de la cooperación transfronteriza según corresponda, midiendo el grado de implementación de la gestión integrada de recursos hídricos y proporcionando el área de la cuenca transfronteriza con acuerdos en materia de agua. Como sexto y último punto, es indispensable proteger y restaurar los ecosistemas relacionados con el agua, como las montañas, los bosques, humedales, ríos, acuíferos y lagos.

El Foro Político de Alto Nivel (HLPF) de las Naciones Unidas se propuso desarrollar un plan en el 2018, denominado “La Transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes” logrando las siguientes metas: *“El aumento de la eficiencia del agua y la mejora de la gestión del agua son fundamentales para equilibrar la competencia y la creciente demanda de agua de diversos sectores y usuarios.”*<sup>17</sup>

Según el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018 de las Naciones Unidas: *“En 2015, el 29% de la población mundial carecía de suministros de agua potable gestionados de forma segura y el 61% carecía de servicios de saneamiento gestionados de forma segura. En 2015, 892 millones de personas continuaron practicando la defecación al aire libre.”*<sup>18</sup> Además, *“[e]n 2017-2018, 157 países informaron una implementación promedio de la gestión integrada de los recursos hídricos del 48%.”*<sup>19</sup>

Analizando los datos del informe de los objetivos del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, es grave la situación que enfrentan los países a nivel mundial frente al derecho al agua, por lo cual se ha convertido en una necesidad primordial para el pleno desarrollo de los Estados. Su lucha se debe convertir en una meta global que permita mejorar la calidad de las poblaciones y brindar mejores condiciones de vida.

### III. Normativa del derecho al agua en Colombia

Un tema fundamental para el reconocimiento de los derechos es cómo se materializan en el ordenamiento jurídico. Por ello, se hace necesario el estudio de las distintas normas que regulan el acceso al agua en nuestra Nación. Es relevante resaltar que el acceso al agua es un derecho fundamental, así reconocido en otros ordenamientos, encaminado a la satisfacción de necesidades básicas del individuo, y garantizado por el Estado mediante la prestación de servicios públicos básicos que le permitan a la población contar con un mínimo vital para vivir en dignidad.

---

<sup>17</sup> ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018*, (2018), <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf>

<sup>18</sup> *Id.* en 9.

<sup>19</sup> *Id.*

**a. Principios constitucionales**

En el año 1992, la Corte Constitucional falló a favor de dos ciudadanos que interpusieron una tutela en contra de la Electrificadora del Atlántico por restricción del suministro, partiendo del concepto de que los servicios públicos son una responsabilidad del Estado y su garantía no se puede supeditar a factores como la remuneración económica. Frente a esto el pronunciamiento de la Corte ha sido enfático, cuando resalta que “[e]l Estado social y democrático de derecho tiene una concreción técnica en la noción de servicio público. El Constituyente al acoger esta forma de organización político-social elevó a deber constitucional del Estado suministrar prestaciones a la colectividad.”<sup>20</sup> Esta noción tiene su base en el principio de solidaridad.

Para entender el principio de solidaridad desde un marco constitucional y de desarrollo sostenible, el Estado debe empezar a garantizar el derecho al agua potable y sanidad y a su mínimo vital, de manera conexa a los servicios públicos domiciliarios. Sobre el tema, el artículo 334 de nuestra Carta Política establece que: “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.”<sup>21</sup> Lo que se traduce en la obligación estatal de garantizar de forma progresiva el acceso a prerrogativas elementales, usando los recursos humanos que tiene a su disposición.

Adicionalmente, el Acto legislativo n.º 01 de 1993 en su artículo 356 modificado por el Acto Legislativo n.º 01 de 2001 y desarrollado por la Ley 1176 de 2007 en el inciso 4, plantea la obligación estatal de priorizar una serie de servicios, entre ellos los de salud, educación, y los públicos domiciliarios de agua potable,<sup>22</sup> con enfoque en la población vulnerable.<sup>23</sup> Además, el Acto Legislativo 04 de 2007 consagra tres nuevos principios: el de igualdad, eficiencia y equidad, que resaltan el deber de priorización. Por esto, las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participación deben anteponer la cobertura y calidad de estos servicios.<sup>24</sup>

Aterrizando estos conceptos en nuestro ordenamiento jurídico interno, los artículos 365 y 366 de la Constitución de 1991 consagran “la prestación eficiente de los servicios públicos para todos los habitantes del territorio nacional, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como finalidades sociales del Estado.”<sup>25</sup> Eso sí, sin pasar por alto que la prestación de estos servicios se rige por el principio de solidaridad social acorde con los lineamientos de los artículos 1 y 2 del mismo texto normativo, entendido el bienestar del individuo como el objetivo esencial de la actividad del Estado.

---

<sup>20</sup> Sent. T-540 de 1992, C. Const.

<sup>21</sup> Const. Pol. Col., art. 334, par. trans. 2 (reformada en 2011).

<sup>22</sup> Ley 1060 de 2006, arts. 3-6.

<sup>23</sup> Ley 1176 de 2007, art. 4

<sup>24</sup> Acto Legislativo 04 de 2007, art. 2.

<sup>25</sup> Const. Pol. Col., art. 365.

Por otro lado, la Constitución, además de establecer que la prestación de los servicios públicos es una de las finalidades sociales del Estado, también reconoce que existen responsabilidades atribuibles a las autoridades de distinto orden para su prestación. Específicamente, el artículo 367 de la Carta Política se ocupa de este asunto de la siguiente manera: “[!]a ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación [...] y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.”<sup>26</sup>

## **b. Leyes nacionales**

La Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y otras disposiciones, muestra avances significativos en lo concerniente a la atención básica en materia de agua potable y saneamiento, garantizando la conexión domiciliar que implica el deber de procesar, tratar, almacenar y conducir el agua para hacerla óptima para el consumo humano.

A pesar de que el deber de garantizar el servicio público al agua potable está en cabeza del Estado como se afirmó anteriormente, en el artículo 25 de la Ley 142 de 1994, se autorizan las concesiones a empresas privadas para que desarrollen esta actividad, sin quitarle al Estado la potestad de verificación frente a la idoneidad técnica y financiera del concesionario. La autoridad competente es el Ministerio de Vivienda que, a su vez, creó la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para que se encargara, entre algunas funciones, de “[e]stablecer, por vía general, en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalaciones y operación de equipos destinados a la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se sometan a normas técnicas.”<sup>27</sup> Otra de las funciones que se establece es “adoptar las medidas necesarias para que se apliquen las normas técnicas sobre calidad de agua potable que establezca el Ministerio de Salud, en tal forma que se fortalezcan los mecanismos de control de calidad de agua potable(...)”<sup>28</sup>

Es relevante señalar que, con la entrada en vigor de la Ley 286 de 1996, que modifica la Ley 142 de 1994, se crearon subsidios dirigidos a las personas con menos capacidad económica, con el fin de mejorar la calidad y la cobertura del servicio público.

La legislación colombiana ha precisado las obligaciones específicas que le corresponde cumplir al Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, que incluye los de acueducto y alcantarillado. Señala el artículo 2 de la Ley 142 de 1994 que serán fines del Estado en materia de servicios públicos domiciliarios, entre otros, los siguientes:

---

<sup>26</sup> Const. Pol. Col., art. 367

<sup>27</sup> Resolución 800 CRA de 2017, [Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico], art. 25.

<sup>28</sup> Resolución 800 CRA de 2017, [Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico], art. 25.

*“-Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.*

*-Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de capacidad de pago de los usuarios.*

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

*-Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.”<sup>29</sup>*

Se aprecia, entonces, que el legislador también reconoce que, en materia de servicios públicos domiciliarios, existen obligaciones de cumplimiento progresivo, como la ampliación de la cobertura, y otras de cumplimiento inmediato, como la de prestación continua e ininterrumpida del servicio, donde ya existe capacidad instalada para realizarlo, o de garantizar la atención prioritaria en materia de servicios públicos domiciliarios.

En desarrollo de esta disposición, diferentes normas establecen las responsabilidades de la Nación y de las entidades territoriales en la prestación del servicio de agua. Así, en cuanto al nivel central, el artículo 8 de la Ley 142 de 1994 establece que la Nación deberá apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación, o de los departamentos, para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos, y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas, o empresas asociativas de naturaleza cooperativa. En el mismo sentido, la Ley 142 de 1994 contempla en su artículo 162.5 que le corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico, para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.<sup>30</sup>

Las entidades nacionales, departamentales y municipales tienen funciones diferenciadas en la prestación del servicio de agua. A la Nación, por ejemplo, le corresponde el rol técnico en la formulación y diseño de la política pública en materia de agua, así como una función de apoyo financiero a los proyectos en materia de acueducto y alcantarillado. A los departamentos les corresponde un rol de apoyo y coordinación. A los municipios les corresponde la responsabilidad de asegurar la prestación del servicio. Los prestadores de servicios públicos domiciliarios deben sujetarse a la normatividad que les aplica y a las reglamentaciones municipales que se expidan con base en la Ley 388 de 1997.

### **c. Jurisprudencia**

---

<sup>29</sup> Ley 142 de 1994, art. 2.

<sup>30</sup> *Id.* en art. 162.5.

Los fallos de tutela dictados por la Corte Constitucional durante el año 1992, basados en los principios de razonabilidad constitucional, de progresividad en derechos sociales, económicos y culturales, permitieron reconocer los derechos innominados al mínimo vital, en aplicación de instrumentos internacionales del Bloque de Constitucionalidad y a la interpretación de los artículos 93 y 94 de la Constitución Política.

La sentencia T-380 de 1994, por su parte, señaló que la prestación de servicios públicos debe estar libre de interrupciones. Sobre este asunto, se ha pronunciado la Corte en varias oportunidades indicando que “[e]l perjuicio a terceros consistente en limitar o eliminar las posibilidades de goce de los derechos fundamentales.”<sup>31</sup>

Posteriormente, la Sentencia T-413 de 1995 reconoció como un derecho inalienable el acceso al agua, señalando que: “[e]n principio, el agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (CP art. 11), la salubridad pública (CP arts. 365 y 366) o la salud (CP art. 49), es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección a través de la acción de tutela.”<sup>32</sup>

Así pues, teniendo en cuenta este precepto, el derecho al agua potable debería ser impulsado mediante políticas públicas, no sólo como prerrogativa sino también como la obligación del Estado. De igual forma, es indispensable establecer de qué manera se va a prestar el servicio, cuáles son las dimensiones de protección, y cuáles serán los grupos de personas a las que se les debe brindar de manera prioritaria.

La Corte Constitucional desarrolló, por vía jurisprudencial, el concepto del mínimo vital entendido desde la dignidad humana y, como consecuencia, este concepto permitiría más adelante favorecer a diversas minorías vulnerables. En la sentencia SU-111 de 1997, la Corte considera que los derechos económicos y culturales tienen conexidad con pretensiones amparables por la acción de tutela. El derecho al agua se hace conexo a derechos fundamentales como la salud, la vida y la salubridad pública. Desde luego que prima la prestación de este servicio para el consumo humano, antes que para el uso agropecuario o industrial.

Adicionalmente, en la Sentencia T-1205 de 2004, se hace alusión al principio de la eficacia de los derechos fundamentales, clasificándolos no sólo como derechos sino como garantías que debe proporcionar el Estado. Así pues, el eje esencial es la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y el goce del derecho fundamental a la dignidad humana en el sentido social. Sobre todo, cuando se trata de la prestación efectiva de un servicio público y vital.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-218 del 2017, resalta la trascendencia de garantizar a todo individuo el acceso suficiente al agua necesaria para satisfacer unos niveles mínimos esenciales encaminados a cubrir las necesidades de consumo, y contribuir a preservar la salud

---

<sup>31</sup> Sent. T-380 de 1994, C. Const.

<sup>32</sup> Sent. T-413 de 1995, C. Const.

y la salubridad pública. Toda vez que ningún ser humano, e inclusive ningún ser vivo, puede existir o sobrevivir sin agua, entendiendo que estos servicios deben ser asegurados por las entidades territoriales

Finalmente, se encuentra una de las sentencias más importantes en lo que respecta a la garantía del derecho al agua, la T-118 del 2018 en la que se unifican todos los derechos derivados del acceso al agua potable y mínimo vital para los ciudadanos colombianos. Esta se reconoce como recurso público elemental para la vida y la salud, siendo indispensable para el ejercicio de otros derechos. Además, enmarca el derecho al agua dentro de los derechos fundamentales autónomos gracias a la integración de normas internacionales por medio del bloque de constitucionalidad. También, introduce la tutela como medio idóneo para hacer valer este derecho dándole respaldo constitucional y, por último, marca criterios fundamentales para la completa prestación del servicio como lo son las disponibilidad, calidad y accesibilidad a este derecho siendo necesarios para aquella población que cuente con impedimentos para poder obtener el mínimo vital del agua.

#### **IV. Análisis de los avances jurídicos en Colombia**

##### **a. Efectividad de los fallos de la Corte Constitucional en la materialización del derecho al agua**

El agua potable es un elemento básico para gozar del derecho a la salud y preservar la vida humana en condiciones dignas. Es responsabilidad del Estado Social de Derecho velar y proteger la vida como bien supremo de la sociedad, por medio de su ordenamiento jurídico, brindando garantías a la población para que este derecho sea accesible en cualquier parte del país.

Toda persona, individualmente, tiene derecho a acceder, por lo menos, a la calidad y cantidad de líquido adecuado y suficiente para poder calmar la sed, asearse y preparar alimentos. Por ello, a todo ser humano se le debe garantizar la satisfacción de este derecho, y cuando sus destinatarios sean individuos titulares de una protección reforzada, dicho mandato debe asegurarse de forma prioritaria. En todo caso, la ausencia de suministro constituye una falta grave del Estado a los deberes de garantía, especialmente a la dignidad humana.

Para el caso colombiano, ha sido la Corte Constitucional quien ha considerado que el acceso al agua potable tiene la connotación de derecho fundamental y con ello todo lo concerniente a parámetros internacionales para hacer efectiva la prestación de este derecho. Sin embargo, jurídicamente, hay un vacío en el ordenamiento nacional en cuanto a la protección de este derecho.

La naturaleza jurídica del derecho al agua como derecho fundamental en concordancia con lo establecido en el artículo 366 de la Carta Política, radica en la importancia que este tiene como instrumento internacional para garantizar la protección de los derechos humanos, pues, en su

génesis, lo que realmente se busca tutelar con la consagración de este derecho en el marco constitucional colombiano es la garantía de la que goza toda persona en el ordenamiento jurídico para tener una vida digna.

El recorrido jurisprudencial de Colombia, en cuanto al derecho al agua en las últimas décadas, ha marcado un importante referente en el desarrollo del derecho al agua en el ámbito constitucional. Además de los avances normativos, es relevante destacar que, en el 2011 en la sentencia T-740/11, se falló de manera histórica, estableciendo la tutela efectiva del derecho del agua potable. Es, en esta sentencia, donde el derecho al agua no es considerado sólo como derecho público, sino que se considera ahora como un derecho fundamental. En esta sentencia, se señala que *“[e]l agua se considera como un derecho fundamental y, se define, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como “el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico.”*<sup>33</sup>

Así mismo, el tenor de esta sentencia señala que *“[E]l agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público.”*<sup>34</sup> Y, en consecuencia, la Corte sostiene que *“todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.”*<sup>35</sup> Ninguna entidad prestadora del servicio puede excusarse en omitir uno de estos elementos; sin embargo, siguen existiendo situaciones de ausencia en la prestación del servicio público de agua potable en varias regiones del país, donde el acceso al consumo de agua es mínimo.

El derecho al agua requiere para su cobertura una destinación de recursos a infraestructura y creación de conexiones básicas de servicio público, así como también incluye la obligación del Estado de llevar a cabo medidas de contingencia que ayuden a sobrellevar la carencia del agua en los lugares que se encuentren en emergencia y cuenten con dificultades en el acceso al agua.

Por otra parte, la Sentencia T- 118/2018 alude que el ejercicio del derecho al agua pertenece al bloque de constitucionalidad y que, por lo tanto, es un derecho autónomo, el cual debe ser integrado acorde al ordenamiento interno del país. Bajo esta premisa, dicha sentencia se refiere a la aplicación efectiva de los tratados y convenios que evidencian la naturaleza elemental del agua para la vida, los cuales reconocen su accesibilidad como un carácter inminente de derecho fundamental: *“[l]a Corte Constitucional ha incluido en su jurisprudencia reciente esta interpretación al acoger lo establecido por el CDESC en la Observación General No. 15, añadiendo, además, una interpretación amplia y sistemática de la Constitución Política según la*

---

<sup>33</sup> Sent. T-740 de 2011, C. Const.

<sup>34</sup> Sent. T-740 de 2011, C. Const.

<sup>35</sup> Sent. T-740 de 2011, C. Const.

*cual el acceso al agua a pesar de no estar explícitamente consagrado como derecho fundamental debe entenderse incluido como tal.*<sup>36</sup>

Ahora bien, teniendo en cuenta lo enunciado por la Corte, el artículo 94 de la Constitución Política de 1991 no hace una mención expresa del derecho al agua como derecho fundamental pues, implícitamente, este no se encuentra reconocido. Sin embargo, la Corte, al realizar una interpretación extensiva, va más allá, analizando la normatividad internacional de este derecho, incluyendo los parámetros aportados por la CDESC en lo referente a la prestación del servicio, como lo son la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad.

A pesar de que el Estado intentó potenciar y mejorar las capacidades internas de los prestadores de servicio, por medio de programas de asistencia tecnológica, y programas de capacitación, estos no fueron focalizados para atender de manera absoluta las necesidades de la población. Al contrario, de manera equívoca, fueron llevados a empresas que sólo buscan fortalecerse en su capacidad económica, por lo que los prestadores de servicios se han enfocado en cierta proporción en el campo comercial, olvidándose del ámbito social.

Después de todo, debe reconocerse que la Corte, a partir del 2018, ha establecido una perspectiva distinta para interpretar el derecho al agua. Aunque, si bien se advierte que es un derecho con protección de carácter internacional y no cuenta con un amparo legal expreso, se resalta el interés del juez constitucional por ampliar la cobertura y regulación en la materia.

#### **b. El derecho al agua como fundamental: propuesta de regulación**

Es importante señalar que el Preámbulo de la Constitución Política de 1991 dota de sentido todos los preceptos de la Carta y señala al Estado las metas a las cuales debe dirigirse, y cómo debe orientar la acción de sus instituciones jurídicas. El preámbulo hace alusión a la vida, que además está consagrada como un derecho fundamental en el texto constitucional; cierto es que, para su efectiva conservación, debe ser posible el acceso a los recursos naturales que permitan dotarla de elementos básicos, como la salud. El agua cumple esta función y es un recurso imprescindible para la salud humana, por lo que se garantiza el preámbulo constitucional, la vida y la salud humana, siendo, además, un deber del Estado de garantizar el acceso de su población al servicio de agua.

El reconocimiento, en nuestro país, del derecho al agua como fundamental obligaría al Estado a elevar la calidad de vida de las personas, ya que proporcionar a la población el cubrimiento total del servicio de agua permitiría una mejora en la salud de los colombianos, pues el agua se usa, además, para el consumo de alimentos, para la higiene oral, la higiene general, entre otras actividades básicas. Teniendo en cuenta la importancia del derecho al agua para la población, el Estado debería realizar un análisis dentro de las regiones para encontrar los puntos más críticos en su accesibilidad y, de esta manera, poder implementar estrategias diferenciadas que faciliten

---

<sup>36</sup> Sent. T-118 de 2018, C. Const.

el acceso de las personas, en especial aquellas que viven en zonas apartadas, al recurso hídrico domiciliario.

Por otro lado, es de suma importancia que las personas lo puedan hacer exigible y, de hecho, ya lo es pues la creación de una normatividad expresa facilitaría su reclamo. Sin embargo, al estar consagrado en la jurisprudencia constitucional, es posible reclamarlo por vía de tutela.

Considerando que existen unos fines sociales del Estado de Derecho en la prestación de los servicios públicos, el Estado colombiano, en su ordenamiento jurídico, debe observar constantemente los pactos y convenciones internacionales, pues, de estas fuentes, se extraen los principios que permean la argumentación jurídica sobre el derecho al agua. Complementando las normas a nivel nacional, las fuentes internacionales fundamentan y refuerzan la necesidad de su reconocimiento en la categoría de derecho fundamental en nuestro país.

En virtud de la figura del bloque de constitucionalidad, este derecho no debería ser transgredido pues constituye una condición fundamental para la supervivencia humana. En este sentido, un Estado no debería consagrar la garantía del derecho a la vida como derecho fundamental, sin antes velar por la materialización de otros derechos, como el acceso al agua, que hace posible el goce de la vida en condiciones dignas.

La prestación del servicio de acueducto implica una corresponsabilidad entre varios actores y un compromiso por parte del Estado frente al medio ambiente, toda vez que el derecho al agua hace parte del núcleo esencial de la vida en condiciones dignas.

## **V. Conclusiones**

El derecho al agua como derecho conexo hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la vida y la dignidad humana, convirtiendo el acceso al agua en prioridad para el Estado, el cual detenta el deber de buscar e implementar mecanismos de protección eficaces. Durante este proceso de investigación, se encontró que todos los avances normativos de carácter internacional tales como la firma de convenios, le han dado el estatus de fundamental al derecho al agua, marcando pautas y lineamientos para la prestación del servicio, delineándolo como un objetivo fundamental para la erradicación de problemas como la pobreza y la desigualdad, y entendiendo que la garantía y prestación de este servicio son un avance para la humanidad y, sobre todo, para aquellas naciones donde falta que la población pueda reclamar y acceder al derecho.

Adicional a esto, encontramos cómo por medio de este bloque de constitucionalidad se le dio relevancia al derecho al agua en Colombia como derecho fundamental autónomo y se han adoptado dichos lineamientos para la prestación de un servicio público. Pero, si bien se han tenido avances, por otra parte, encontramos que, al no consagrarse de manera expresa en la normativa nacional actual el derecho al agua como fundamental, se dificulta el poder vinculante y la exigibilidad que tendría frente al Estado.

De igual forma, el legislador y el juez constitucional deben trabajar de la mano en la creación de normativa que enfatice en la protección de este derecho y que permita realmente cumplir los principios de disponibilidad, calidad y accesibilidad. En efecto, los derechos fundamentales constituyen un sistema de valores que se positivizan en la Constitución y guían las decisiones de todas las autoridades. No obstante, se ha encontrado en la realización de este artículo, que la capacidad del gobierno para implementar la normativa correspondiente ha sido ineficiente, pues ha sido la Corte Constitucional por medio de sentencias quien ha marcado lineamiento para la prestación, protección y garantía del servicio. Lo anterior también evidencia que, en primera medida, la rama legislativa no ha sido oportuna respecto a la satisfacción de las necesidades de la población en Colombia y, en segunda medida, la prestación del servicio de agua potable tiende a continuar siendo deficiente.

Así mismo, la prestación del servicio de acueducto implica una corresponsabilidad entre varios actores. Estos incluyen las entidades prestadoras del servicio público de acueducto y alcantarillado ya sean privadas o públicas, las cuales se deben encargar del cumplimiento del mínimo de estándares permitidos. Adicionalmente, lo deben hacer también aquellas entidades municipales y departamentales que encaminan planes de acción para una mayor cobertura del alcantarillado y agua potable en toda la población.

En cuanto a las empresas prestadoras de servicios públicos, puede verse que no aportan a grandes rasgos soluciones para solventar la demanda y las necesidades de la población, a consecuencia de la falta de interés del Estado en diseñar e implementar normativa clara y políticas públicas efectivas con énfasis en equidad y sostenibilidad, en las cuales la prestación pública debería ser un eje trascendental prioritario, para garantizar la tutela efectiva del derecho al agua y el saneamiento. Aquellas son quienes, en muchos casos, interponen limitaciones a usuarios que, en situación de vulnerabilidad y ante la existencia de tarifas desproporcionadas, se ven excluidos sus derechos.

Para finalizar, si bien la realidad normativa nos muestra distintos avances sobre todo a nivel internacional del reconocimiento de este derecho como fundamental, y a nivel nacional la jurisprudencia ha realizado pronunciamientos sobre el derecho al agua, la efectividad en la implementación de los distintos lineamientos normativos en la materia en Colombia se ve supeditada al trato del agua como mercancía, lo que conlleva a la generación de dificultades sociales, puesto que se afecta la accesibilidad a este recurso natural por parte de personas de bajos recursos. En esta lógica, se entiende que el derecho al agua no está siendo garantizado como derecho fundamental en la normativa nacional pese a la estrecha relación que tiene con el derecho a la vida y la dignidad humana, con lo que se exhorta en este análisis a que sea objeto de investigación y de creación de estrategias normativas por parte de la academia y el Estado.