

ACCIONES PARA EL IMPULSO DEL DERECHO  
HUMANO AL AGUA EN COLOMBIA: Una  
mirada crítica al sector de agua potable y  
saneamiento básico.



Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

# ACCIONES PARA EL IMPULSO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN COLOMBIA: Una mirada crítica al sector de agua potable y saneamiento básico.



**Jorge Armando Otálora Gómez**  
Defensor del Pueblo

**Esiquio Manuel Sánchez Herrera**  
Vicedefensor

**Alfonso Cajiao Cabrera**  
Secretario General

**Claudia Juliana Parra Mendoza**  
Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente

**Hernando Toro Parra**  
Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derecho Humanos

Equipo técnico  
**Lesly Mayibe Ardila Ariza**  
**Zaida Matilde Navarro Florián**  
**Sergio Alejandro Piñeros Lara**  
**Andrés Gómez Rey**

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar, replicar, total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.

Defensoría del Pueblo de Colombia  
Calle 55 No. 10-32  
Código postal: 110231

[www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)  
Apartado aéreo 24299 - Bogotá, D.C.  
Teléfonos: 3147300-3144000 Ext. 2324  
Bogotá, D.C., Febrero de 2014

# ACCIONES PARA EL IMPULSO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN COLOMBIA: Una mirada crítica al sector de agua potable y saneamiento básico.



INTRODUCCIÓN .....	5
CAPÍTULO I.- LOS PROBLEMAS GENERALES DEL SECTOR .....	9
1. Ausencia de un cuerpo jurídico propio. Multiplicidad de sistemas jurídicos y marcos institucionales.....	9
2. Regímenes jurídicos y técnicos no acordes a la realidad del país. ....	11
3. Ausencia de control y vigilancia de los planes, esquemas o esquemas básicos de ordenamiento territorial.....	13
4. Transformación empresarial “de papel”. ....	14
5. Ausencia de gerencia técnica y administrativa.....	15
6. Destinación inadecuada e irregular de recursos financieros.....	16
7. Ausencia de memoria institucional en el sector público.....	18
CAPÍTULO II.- LOS PROBLEMAS POR COMPONENTE DEL DERECHO HUMANO AL AGUA.....	20
1. Disponibilidad.....	20
1.1. Trámites ambientales engorrosos y discrecionales.....	20
1.2. Tensión entre lo ambiental y los servicios públicos domiciliarios.....	21
1.3. Ausencia de contenido conceptual de continuidad mínima.....	22
1.4. Mínimo vital indeterminado.....	23
2. Accesibilidad.....	25
2.1. Tiempo en la ejecución de las obras.....	25
2.2. Estado de las redes y los sistemas de distribución.....	26
2.3. Propiedad de los predios en donde se realizan las captaciones de agua.....	29
2.4. Características socioculturales de las obras.....	30
2.5. Ausencia de cobro de los servicios.....	32
3. Calidad.....	32
3.1. Procedimientos complicados.....	33
3.2. Potabilización, distribución y medición.....	34
3.3. La Calidad en sí misma.....	34
CAPÍTULO III.-EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA RURALIDAD.....	41
1. Acerca del abastecimiento de agua en la zona rural de Colombia.....	41
2. La distribución de agua en la ruralidad.....	42
CAPÍTULO IV.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN RETO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO .....	46
CONCLUSIONES.....	49

Retos y perspectivas generales: .....	49
RECOMENDACIONES.....	52
BIBLIOGRAFÍA.....	63
OBRAS GENERALES.....	63
LISTADO DE JURISPRUDENCIA .....	63
SITIOS WEB .....	64
ANEXO No. 1 .....	65

## INTRODUCCIÓN

Años de investigación de esta Defensoría han traído como resultado una serie de referencias documentales que han permitido observar el derecho humano al agua desde diversos puntos de vista, como bien lo pueden ser:

i) “El derecho humano al agua. En la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales” (2005) que delimita el contenido y alcance a partir de los cuales el Estado debe implementar su accionar para lograr su realización efectiva.

ii) “Diagnóstico de Cumplimiento del Derecho Humano al Agua en Colombia” (2009), en el que se analizó “la situación en que viven los habitantes de todo el territorio nacional en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del Estado para cada uno de los componentes del derecho humano al agua, en su múltiple dimensión de prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, así como en lo ambiental, social y económico.”<sup>1</sup>

iii) “Diagnóstico de la Calidad de Agua para Consumo Humano” (2010), que contiene: (i) un breve análisis de la normativa sobre la vigilancia y el control de la calidad del agua para consumo humano; (ii) la evolución del número de municipios que suministran información al Sistema de Información para la Vigilancia de la Calidad de Agua Potable (SIVICAP), (iii) un análisis del número de muestras sobre la calidad del agua evaluadas en Colombia y el nivel de cumplimiento de la normativa, (iv y v) la diferencia entre la vigilancia de la calidad del agua no tratada y la que recibe un proceso de potabilización. En estos dos capítulos se profundiza en los resultados del cálculo de Índice de Riesgo del Agua para Consumo Humano (IRCA), se detallan los parámetros que más se incumplen y también se utilizan los anteriores datos para ser georreferenciados en el mapa político de Colombia, y (vi) un análisis de los prestadores del servicio de acueducto de acuerdo con la calidad del agua que suministran y las sanciones que se hayan interpuesto.”<sup>2</sup>

iv) Los veintiséis diagnósticos departamentales donde se realizó un estudio similar al anteriormente nombrado, pero con un enfoque regional.

v) “ABC del Derecho Humano al Agua” (2009), donde con un lenguaje amigable y sencillo se explican las minucias del DHA. Dice la introducción del texto que la misma “tiene el objetivo de promover la cultura de respeto a los derechos humanos, en particular del derecho humano al agua, está diseñada a partir del marco normativo contenido en los

---

<sup>1</sup> Texto extraído de su introducción.

<sup>2</sup> Extraído de su introducción.

instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en especial, la Observación General No. 15 relativa al derecho al agua emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.”



Foto: Municipio de Uribia – departamento de la Guajira.

vi) El informe defensorial “Acueductos Comunitarios en la Zona Rural de Ciudad Bolívar” (2011), en el cual se hizo visible la capacidad de las comunidades para prestar un servicio y cómo, a través de los años, se han organizado para construir alternativas que permitan a la población contar con el abastecimiento de agua, lo cual es indispensable para su desarrollo y para el mejoramiento del bienestar general y la calidad de vida.

viii) La Gestión Comunitaria del Agua” (2013) donde se evalúa la posibilidad que tienen los acueductos comunitarios de dar cumplimiento a las normativa de servicios públicos domiciliarios, realizando una serie de recomendaciones encaminadas a que, el desarrollo y el fortalecimiento del sector rural sea coherente y que reconozca las particularidades, las fortalezas y las necesidades de los acueductos comunitarios, así mismo a una reforma legal que reconozca la gestión que hacen del agua las comunidades. Entre muchas otras.<sup>3</sup>

Es momento entonces, de realizar un balance del sector de acuerdo con las conclusiones de las investigaciones realizadas hasta el momento. Para lograrlo muestra en este texto, las primordiales dificultades que posee el derecho humano al agua en el sector de agua

---

<sup>3</sup> Para mayor información y examen de las publicaciones, véase la Página Web de la Defensoría: [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)

potable y saneamiento básico.

La estrategia metodológica utilizada en este escrito parte de la investigación empírica (trabajo de campo como visitas y reuniones<sup>4</sup>) y otra dogmática (desde las fuentes del derecho, como la ley, la doctrina y la jurisprudencia), terminando con la recopilación de las recomendaciones realizadas por la Defensoría.



Foto: Comunidad de La Suprema – departamento de Bolívar.

El derecho humano al agua tiene su fundamento en el principio de que nadie puede ser privado de la cantidad suficiente de agua para satisfacer sus necesidades básicas. Se busca así garantizar a cada persona una cantidad mínima de agua o mínimo vital, de buena calidad, pero que sea suficiente para preservar la vida y la salud. Es decir, que permita satisfacer necesidades básicas como la alimentación y la bebida, la higiene personal y doméstica, la producción de cultivos de subsistencia y las prácticas culturales. Por ello, el derecho humano al agua no se refiere al consumo que supera la cantidad suficiente para cubrir las necesidades básicas de las personas, como el caso del agua destinada a

---

<sup>4</sup> En el marco del Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas con enfoque en Derechos Humanos -ProSeDHer-, esta Delegada se encuentra desarrollado una investigación sobre las 'Acciones para el impulso del Derecho Humano al Agua en Colombia: una mirada al sector agua potable y saneamiento básico' en 10 municipios identificados como vulnerables por sus niveles de necesidades básicas insatisfechas y sus bajos índices de cobertura, calidad y continuidad, los cuales fueron visitados, a saber: Pueblo Bello – Cesar, Uribia – La Guajira, San Juan Nepomuceno (Centro poblado San Cayetano) – Bolívar, El Carmen de Bolívar – Bolívar; María la Baja (Corregimiento Matuya, Vereda la Suprema) –Bolívar, Aracataca, Santa Marta, Pivijay y Ciénaga Magdalena, Cumaribo, Vichada)

actividades comerciales, industriales o agrícolas.”<sup>5</sup>

En la publicación *El Derecho Humano al Agua un Derecho para Todos*<sup>6</sup> se referencian como elementos principales: la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad. Por disponibilidad se entienden tres cosas: Primero tener la cantidad necesaria de líquido para la supervivencia del ser humano o mínimo vital<sup>7</sup>, segundo, su recibo de manera continua y por último la protección del recurso hídrico mediante políticas y planes que mantengan su pureza.

A su vez, la accesibilidad es el derecho de toda persona a tener a su disposición mediante instalaciones y redes, el agua necesaria para satisfacer sus necesidades, sin discriminación alguna, con información suficiente y de tal manera que sea posible pagar por ella; esto último se conoce como asequibilidad.

Y la calidad<sup>8</sup> hace referencia a que el agua que se reciba debe ser potable o apta para el consumo humano. Es decir libre de sustancias químicas o microorganismos que puedan afectar la salud y la vida de las personas.

En principio es el Estado<sup>9</sup> Colombiano<sup>10</sup> quien debe realizar todas las acciones tendientes a garantizar el derecho<sup>11</sup>. Por ende será quien deba promover y permitir la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad.

---

<sup>5</sup>Defensoría del Pueblo. Página Web.

[http://www.defensoria.org.co/red/?\\_item=110603&\\_secc=11&ts=2&hs=1106](http://www.defensoria.org.co/red/?_item=110603&_secc=11&ts=2&hs=1106), consulta del 2 de julio de 2013.

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo. , *El Derecho Humano al Agua un Derecho para Todos*, 2013.

<sup>7</sup> “El Estado tiene, entre otras obligaciones las de garantizar y facilitar a todos los habitantes por lo menos la cantidad esencial mínima de agua para satisfacer las necesidades básicas, sin discriminación alguna” DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *El ABC del Derecho Humano al Agua*. Bogotá. 2009. Página 26.

<sup>8</sup> La calidad del agua está reglamentada mediante El Decreto 1575 de 2007 y las Resoluciones 2115 de 2007 del Ministerio de la Protección Social y 811 de 2008 de los Ministerios de la Protección Social y del entonces Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

<sup>9</sup>Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-220 de 2011. M.P.: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

<sup>10</sup> Colombia posee dos tipos de obligaciones primordiales, unas de cumplimiento inmediato y otras de efecto progresivo. Las primeras son exigibles y deben garantizarse en todo tiempo y lugar, y las segundas requieren de un tiempo prudencial para cumplirlas. Son algunas de ellas: la no discriminación, la prohibición de tomar decisiones regresivas e injustificadas en contra de la vigencia del derecho humano al agua y las proteger- que se refiere a la garantía y amparo del derecho frente a terceros-, respetar – o no interferir en el disfrute del derecho- y cumplir –facilitando mediante medidas positivas que permitan el goce del derecho; promoviendo el uso sostenible de las aguas y garantizando mediante ayudas a los grupos desfavorecidos en el organigrama social la entrega al menos el mínimo del líquido que se requiere para la vida digna.

<sup>11</sup> Recordemos que la Corte Constitucional en Sentencia T-410 de 2003 indicó que el Estado deberá garantizar a la población el suministro efectivo del servicio público de acueducto, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley.

## CAPÍTULO I.- LOS PROBLEMAS GENERALES DEL SECTOR

El presente acápite expondrá los problemas o inconvenientes generales del derecho humano al agua; para así realizar las correspondientes recomendaciones a los actores del sector.

### **1. Ausencia de un cuerpo jurídico propio. Multiplicidad de sistemas jurídicos y marcos institucionales.**

El Derecho Humano al Agua en Colombia no cuenta con un cuerpo normativo propio para su protección, ejercicio y garantía, por más que la jurisprudencia constitucional ha venido contemplando su contenido y elementos.

Como referencia necesaria se debe recordar que la Sentencia C-220 de 2011<sup>12</sup> de la Corte Constitucional impone al legislador la "obligación de expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes... *"La protección y garantía adecuada de las dimensiones prestacionales de los derechos fundamentales constitucionales, bien sean de libertad, bien sean sociales, depende en buena parte de las políticas públicas que, dentro del orden constitucional vigente, sean diseñadas, elaboradas, implementadas, evaluadas y controladas, en un contexto de democracia participativa."* En consecuencia, es una obligación del Legislador expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes (social, económico, político, cultural, etc.), no solamente en el contexto de controversias subjetivas que se sometan a la jurisdicción. Esas leyes deben estar acompañadas de mecanismos administrativos, políticos, económicos y de otra índole que hagan realidad sus cometidos, así como de instrumentos de seguimiento, vigilancia y control de la adecuada actuación de todos los poderes públicos desde una perspectiva de derechos."

En cierto modo, aunque no contamos con un cuerpo autónomo, este se ve reflejado en el derecho ambiental, el de los servicios públicos domiciliarios y los distritos de riego. Cada uno imponiendo límites al ejercicio del derecho humano al agua.

A manera de ejemplo, se debe recordar que en los servicios públicos domiciliarios se requiere capacidad jurídica para ser suscriptor del acueducto (no hay un acceso universal). En el derecho ambiental no hay ayuda alguna que permita disminuir los costos de los servicios de evaluación y seguimiento (no son asequibles). Por último en los distritos de riego el agua no está dispuesta para su consumo sino para actividades agropecuarias.

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-220 de 2011. M.P.: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Pese a lo dicho, cada régimen jurídico posee una institucionalidad diferente lo cual complica su plena garantía. A manera de ejemplo, el derecho ambiental recae sobre las entidades que componen el Sistema Nacional Ambiental como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y los Grandes Centros Urbanos de manera general. El de los servicios públicos a su vez comprende el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, los municipios, departamentos y la nación, los prestadores, los suscriptores y usuarios entre otros; y los distritos de riego comparten algunos de los ya descritos y el Ministerio de Agricultura.

El tamaño de cada sector institucional complica la realización de trámites administrativos, quejas, recursos y peticiones que deban adelantar los ciudadanos colombianos. Sin mencionar que cuando los marcos institucionales son sumamente amplios, son poco eficientes.

Consecuencia de lo anterior esta Defensoría está en la obligación de recomendar, se estudie la posibilidad de agrupar el sector en menos entidades. Un ejemplo podría ser para el caso de los servicios públicos domiciliarios unir al regulador con el ente de vigilancia y control.

Con lo propuesto, el derecho humano al agua no contempla claridad alguna al interior de nuestro ordenamiento jurídico.

Como si fuera poco, encuentra esta Defensoría que cada uno de los regímenes jurídicos descritos tiene como características:

- i) Las normas colombianas no poseen mayor definición o contenido de las figuras que plantean.
- ii) Son cuerpos normativos altamente dispersos y prolíferos, es decir, poseen una innumerable cantidad de normas que complican su estudio y aplicación. Contemplando además grandes contradicciones.

Verbigracia: la Ley 142 de 1994 ha sido reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1641 de 1994, el Decreto Nacional 3087 de 1997, el Decreto Nacional 302 de 2000, el Decreto Nacional 556 de 2000, el Decreto Nacional 421 de 2000, el Decreto Nacional 847 de 2001 y adicionada por la Ley 689 de 2001, a su vez reglamentada por el Decreto Nacional 1713 de 2002, y el Decreto Nacional 549 de 2007.

- iii) La dispersión normativa genera un conflicto entre las normas del derecho

ambiental y de los servicios públicos domiciliarios. Ejemplos de lo anterior, son las disyuntivas que de manera recurrente afrontan las autoridades de control y vigilancia entre la regulación de la prestación del servicio de agua potable y el cumplimiento de la legislación ambiental en torno a la protección de las cuencas hidrográficas.

- iv) Los mecanismos de los regímenes en comento no ofrecen total protección a los elementos del derecho humano al agua. Verbigracia: la accesibilidad física en el derecho de los servicios públicos domiciliarios no se garantiza a toda persona, sino que ella deberá cumplir con algunos requisitos al igual que el bien inmueble que se pretende conectar.

Reflexión que nos lleva a recomendar la aprobación una ley estatutaria que permita la generación de un cuerpo normativo –unidad jurídica- que defina, comprenda y reglamente el ejercicio y garantía del derecho humano al agua; bien sea unificando todas las cuestiones del agua dispersas en los tres regímenes vistos, creando uno nuevo o adicionándolos para que acepten su contenido.

Mientras esto ocurre, se debe recomendar una expresa adaptación de las normas actualmente existentes al derecho humano al agua, asignando competencias a las entidades con este derecho relacionadas.

## **2. Regímenes jurídicos y técnicos no acordes a la realidad del país.**

Sobre este punto encontramos varios aspectos que debemos mencionar brevemente:

- La disciplina jurídica colombiana posee la tendencia a generar cuerpos normativos de acuerdo con las condiciones a las cuales desean llegar los representantes del Estado del momento. En consecuencia, el derecho está llamado a garantizar un “deber ser” o aquello deseado y no aquello de “es”.

Por ende, la mayoría de los valores o contenido axiológico de la ley no regula la realidad sino que desea llegar a otra diseñada por el derecho.

Una muestra de lo dicho se observa en el deseo de regular los servicios públicos domiciliarios en sistemas empresariales olvidando que la ruralidad del país posee diferentes condiciones.

Citando un trabajo realizado por esta Defensoría en el año 2012<sup>13</sup>, “los acueductos comunitarios son: i) producto de la autogestión, ii) compuestas por comunidades campesinas, raizales, etc., iii) integradas por personas con bajos niveles de

---

<sup>13</sup> Defensoría del Pueblo. “La Gestión Comunitaria del Agua”. 2013.

capacitación técnica, de acceso a tecnologías de la información iv) prestadores que abarcan grandes extensiones de terreno.

De lo dicho, es posible observar que los acueductos comunitarios que prestan servicios públicos domiciliarios, poseen características y realidades que las hacen particulares y diferentes a otras formas de prestadores. En consecuencia, se requiere para su apoyo y crecimiento un marco especial con el fin de diseñar mecanismos posibles que permitan la garantía y ejercicio del derecho humano al agua.

- Otro punto importante puede verse en la reglamentación del sector de agua potable y saneamiento básico, el cual a través del RAS 2000, impone pautas técnicas de los sistemas dedicados a la distribución del agua, los cuales están primordialmente diseñados para el sector urbano, olvidando que es casi incumplible en la zona rural.

Como se ha podido ver, la reglamentación ha olvidado que los sistemas de distribución y recolección de agua y residuos no necesariamente deben ser a través de “tubos” y que hay otras opciones posibles y adecuadas para cada territorio<sup>14</sup>.



Foto: Alta Guajira Colombiana.

Lo cual lleva a recomendar, que el diseño del conjunto de normas y medidas necesarias para la garantía del derecho humano al agua esté directamente relacionado con la realidad del país. Dejando a un lado, los sistemas axiológicos y deontológicos deseados

---

<sup>14</sup> No hay que olvidar que el territorio nacional es mayormente rural.

para Colombia. Mientras tanto, al menos que sean adaptados los mecanismos existentes a la realidad.

### **3. Ausencia de control y vigilancia de los planes, esquemas o esquemas básicos de ordenamiento territorial.**

Uno de los retos del sector es la interrelación que existe entre el abastecimiento de agua, la recolección de residuos líquidos y sólidos; y el ordenamiento territorial.

Cuando una población crece de manera desproporcionada el abastecimiento de agua puede llegar a verse limitado, teniendo en cuenta que la infraestructura (como el tamaño de las redes, capacidad de bombeo y otros) no es ampliada de acuerdo con los incrementos poblacionales.



Foto: Municipio de Uribia – La Guajira.

En consecuencia, que los mecanismos diseñados para controlar el territorio como los planes, esquemas o esquemas básicos de ordenamiento territorial tengan en cuenta la capacidad instalada de los prestadores y aumenten su tamaño de manera coordinada es un punto en lo cual debe avanzar el sector.

Nótese como los inconvenientes suscitados en la capital del país con el suministro de agua en bloque, devienen en su gran mayoría del crecimiento desproporcionado de los municipios aledaños a Bogotá. Otro ejemplo lo podemos encontrar en Uribia (La Guajira) donde tanto la dispersión de los habitantes, como los inconvenientes de crecimiento habitacional sin vigilancia, ha impedido que se reciba agua de manera continua por falta de capacidad de los sistemas.

Situación que se replica en la capital del departamento del Magdalena y otras grandes poblaciones.

#### **4. Transformación empresarial “de papel”.**

A través de los artículos 365 y 367 de la Constitución Política de Colombia, el Estado se despojó de la titularidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, permitiendo que las comunidades organizadas y los particulares llevaran también dichas actividades. Conservado, su inspección, vigilancia, control y regulación.

De aquí que, el Estado solo podrá prestar dichos servicios de manera directa en cumplimiento de ciertos requisitos contemplados en la Constitución y la ley<sup>15</sup>, cuando no exista ningún otro interesado.

No obstante, plantea la Ley 142 de 1994 que el Estado podrá gestionar la prestación de los servicios a través de la creación de empresas<sup>16</sup> lo cual es comúnmente conocido como “transformación empresarial”. Para lograrla, el concejo del ente territorial respectivo debe autorizar al alcalde para constituir una empresa mediante invitación pública<sup>17</sup> con el fin de vincular socios privados<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> A manera de ejemplo el artículo sexto de la Ley 142 de 1994 contempla que para la prestación directa de los servicios por parte del municipio, este deberá realizar dos invitaciones a otras personas jurídicas para que bien presten los servicios o participen en la constitución de una empresa al municipio. En caso de no presentarse nadie, podrá entonces prestar los servicios de manera directa.

<sup>16</sup> Sociedades por acciones, administraciones públicas cooperativas entre otras. Véase lo dispuesto en los artículos 15 y 17 de la Ley 142 de 1994.

<sup>17</sup> No se debe olvidar que el Artículo 1.3.5.3. de la Resolución CRA 151 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Resolución CRA 242 de 2003 señala que los “Contratos que deben celebrarse por medio de procedimientos regulados que estimulan concurrencia de oferentes. Se someterán a los procedimientos regulados de que trata esta resolución, para estimular la concurrencia de oferentes: (...) e. Literal modificado por el artículo 2 de la Resolución 242 de 2003. Los que celebren las entidades territoriales y/o las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, con el objeto de asociarse con otras personas para la creación o transformación de personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, con el fin de que la empresa constituida o transformada asuma total o parcialmente la prestación del servicio respectivo y/o administre los bienes destinados de forma directa y exclusiva a la prestación del mismo y/o los ingresos recaudados vía tarifas...”.

<sup>18</sup> Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO. 27 de mayo de 1999. Radicación número: 1185; ha dicho que es posible vincular como socio cualquier particular incluidas las comunidades organizadas, las juntas de acción comunal, las cooperativas de

Todo lo anterior, con el fin de buscar una mayor capacidad técnica y gerencial, una efectividad, eficiencia y eficacia en los servicios, entendiendo que los sistemas empresariales serían los modelos deseados en la nación.

Por esta razón, los municipios han venido creando personas jurídicas diferentes a ellos con el fin de prestar los servicios públicos domiciliarios.

No obstante lo anterior, es común observar que aunque ocurrió la transformación empresarial, el municipio conserva (digamos) el noventa por ciento de las acciones y el diez restante es repartido entre otros socios, teniendo así el ente territorial el control sobre los servicios prestados.

Un ejemplo de ello puede observarse en los municipios de Pueblo Bello en el departamento del Cesar y Uribia, departamento de la Guajira, Pivijay en el departamento del Magdalena, entre muchos otros.

Situación que hace que la transformación empresarial sea “de papel” trayendo como consecuencia que la municipalidad continúa encargándose de los servicios, tal y como lo venía haciendo. Lo cual no ha significado ningún cambio en el sector y simplemente fue un trámite más.

Sin embargo, esto ha complicado la identificación de las competencias respecto de la distribución de agua potable a la población ya que el municipio asume todo, impidiendo que la empresa sea autosuficiente, autosostenible y con autonomía administrativa y financiera.

## **5. Ausencia de gerencia técnica y administrativa.**

La idoneidad de los sujetos encargados de la prestación de los servicios públicos domiciliarios es de suma importancia ya que deben contar con los conocimientos necesarios para poder dar cumplimiento al régimen jurídico para ello dispuesto y mantener la eficacia y eficiencia de las actividades que realizan.

En el fondo, se encontró alrededor de la nación que quienes administran los acueductos no conocen las generalidades técnicas y jurídicas que comprenden la materia. Por ende se requiere o bien de la exigencia de conocimientos técnicos y administrativos o en el caso de acueductos sin mayores posibilidades como los comunitarios de un sistema de capacitaciones acordes a sus sistemas culturales.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios identificó como uno de los más importantes factores de éxito de los prestadores este punto. Dijo en su momento que:

“Los casos de éxito señalados tienen varias cosas en común, dentro de las cuales podemos resaltar que la gerencia técnica y administrativa están en cabeza de personas ampliamente calificadas para desempeñar las funciones asignadas. Son personas idóneas las que pueden apoyar con sus conocimientos técnicos el crecimiento paulatino de los prestadores.

De esta manera, es aconsejable dada la complejidad normativa técnica, financiera y administrativa que, la persona que represente y dirija el acueducto cuenta con conocimientos técnicos y específicos en la materia.

No siendo un común denominador en Colombia. Por ende, debemos avanzar en la proliferación del conocimiento necesario para hacerse cargo de los acueductos, generando capacitaciones adecuadas por parte de la institucionalidad del sector.

## **6. Destinación inadecuada e irregular de recursos financieros.**

“Lo que se observa con mucha frecuencia es que dentro del sector de agua potable y saneamiento básico y específicamente cuando se trata de grandes proyectos de inversión para la realización de infraestructura, los más poderosos o con mayor capacidad de influir en la toma de decisiones intervienen en los resultados de los procesos de contratación para hacerse adjudicar obras y servicios que aumentan sus ganancias y que muchas veces no corresponden ni a los mejores precios, ni a las mejores especificaciones técnicas en términos de suministro de bienes.”<sup>19</sup>

Por medio del trabajo defensorial su evidenció la situación que viven los habitantes del centro poblado San Cayetano, en el municipio de San Juan de Nepomuceno en el departamento del Bolívar, que la comunidad “tiene que comprar agua en galones o almacenarla en tanques en la época de lluvia, ya que la planta que fue diseñada y construida hace más de diez años nunca ha entrado en operación, no obstante, se han invertido cuantiosos recursos en redes e infraestructura, la población aún no cuenta con agua apta para consumo.” Mostrando así un caso en el cual fue construida una importante infraestructura para la aducción, distribución, almacenamiento y tratamiento de las aguas, la cual tuvo un costo de millones de pesos que nunca entró en funcionamiento.

Lo cual muestra que los recursos invertidos no tuvieron el efecto deseado y se han perdido.

---

<sup>19</sup> REY, Carla María y HURTADO, Jorge Iván, en el artículo “La Visión Integral de la Gestión del Recurso Hídrico como Herramienta Indispensable para la Lucha contra la Corrupción del Sector Agua” en Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Transparencia e integridad. Tomo IV. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2013.



Foto: Parte de la infraestructura en cuestión.

Símil situación fue encontrada en el municipio de Cumaribo donde en el año 2009 fue construida una planta de tratamiento de agua potable pero nunca funcionó. Tuvo un costo de \$1.600 millones.





Foto: Cumaribo – Vichada (PTAP)

Desde otra óptica, fue posible observar como los mecanismos financieros del sector extravían los dineros para las obras y otros en trámites administrativos, generando corrupción.

Así las cosas, debemos llamar la atención de los organismos de control y del regulador para que se realice una especial vigilancia de la adecuada destinación de los recursos públicos con el fin de lograr el esperado cumplimiento de las metas del milenio.

Ya que “no se entiende como actualmente en Colombia una de las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil se relaciona directamente con el suministro de agua en condiciones no aptas para el consumo”. Situación que se ve agravada si los esfuerzos Estatales no cumplen su finalidad por presuntos malos manejos de los recursos públicos<sup>20</sup>.

## **7. Ausencia de memoria institucional en el sector público.**

---

<sup>20</sup> Ibídem.

En los municipios prestadores directos y en aquellas empresas manejadas directamente por los entes territoriales<sup>21</sup> se encontró que el cambio de representante legal impedía el crecimiento del prestador por cuanto el nuevo encargado no deseaba saber nada de los planes y políticas del anterior.

Todo esto ocurre con los burgomaestres y representantes que por rencillas políticas e ideológicas no continúan con la ejecución de proyectos antiguos, generando a su vez otros diferentes.

Lo cual ha impedido la culminación de políticas y proyectos necesarios para el impulso del sector, sumando la existencia de periodos institucionales cortos.

Situación que además hace que se pierda la memoria institucional ya que cada representante modifica el personal del prestador, impidiendo la continuidad, capacitación y pertenencia de las personas.

Además de lo anterior, suele ocurrir que los nombramientos de estas categorías de prestadores no dependen de sus capacidades técnicas sino de cuestiones políticas y administrativas ajenas a su idoneidad.

Queja que también fue manifestada por el Gestor del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento del Magdalena, quien informó que muchas veces realizan capacitaciones a los encargados de la prestación, y por cuestiones políticas cambian al personal, haciendo que el esfuerzo de apoyo y capacitación sea en vano.

---

<sup>21</sup> Como es el caso de las transformaciones empresariales de papel.

## **CAPÍTULO II.- LOS PROBLEMAS POR COMPONENTE DEL DERECHO HUMANO AL AGUA.**

### **1. Disponibilidad.**

La Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas establece que: “la disponibilidad del agua hace referencia al abastecimiento continuo de agua en cantidades suficientes para los usos personales y domésticos. La cantidad disponible de agua debe ser acorde con las necesidades especiales de algunas personas derivadas de sus condiciones de salud, del clima en el que viven y de las condiciones de trabajo, entre otros.”<sup>22</sup>

#### **1.1. Trámites ambientales engorrosos y discrecionales.**

El Profesor Caferatta<sup>23</sup> y otros autores señalan que el derecho ambiental es una rama joven dentro de la disciplina jurídica, lo cual lo hace especial y ajeno a la tradición dogmática existente. Por ende encontramos que contempla situaciones como la discrecionalidad inmersa en sus decisiones.

Evidentemente, el acto administrativo ambiental en su formación depende del juicio de valor de los sujetos que intervienen en su trámite (funcionarios o contratistas de la entidad, terceros intervinientes, solicitantes, y más). Lo cual hace que no se conozca al momento de realizar una petición, el resultado final. A manera de ejemplo, la solicitud de una concesión de aguas superficiales o subterráneas dependerá de la valoración que realicen quienes estudien los aspectos ambientales a ella relacionados.

Por ende, el cumplimiento del particular de los requisitos necesarios para la obtención del permiso, no implica su otorgamiento; siendo así es en su formación.

Esta discrecionalidad del acto administrativo ambiental, ha traído como consecuencia en ciertas ocasiones, dilaciones injustificadas en los procedimientos, decisiones presuntamente arbitrarias en pro de la defensa del ambiente y situaciones especiales que ameritan un estudio aparte sobre las tendencias y comportamiento del derecho de los recursos naturales.

En el caso del sector de agua potable y saneamiento básico encontramos que los prestadores de los servicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 39 de la

---

<sup>22</sup> Citado por la Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T – 089 del 16 de febrero de 2012. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>23</sup> CAFFERATTA, Néstor Citando a Ojeda Mestre, “A, *Introducción al derecho ambiental*”, Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Ecología, Ciudad de México, 2004, P. 246.

Ley 142 de 1994, deberán obtener los permisos ambientales requeridos para su actividad. Así, en el servicio de acueducto se necesita para “producir” el agua, concesiones de aguas (superficiales o subterráneas) o estar inmerso en una reglamentación de corrientes y un plan de uso eficiente y ahorro del agua. Para el servicio de alcantarillado se requiere la obtención del permiso de vertimientos y la aprobación del plan de saneamiento y manejo de vertimientos. El servicio de aseo requiere para su actividad de disposición final, licencia ambiental.

Lo cual al enfrentarse con el sector, encuentra que rara vez<sup>24</sup> los prestadores cuentan con los permisos necesarios, a manera de ejemplo puede observarse como Uribia en la Guajira, Pueblo Bello en el Cesar, Aracataca en el Magdalena no cuentan con ellos. Siendo esto apenas un breve muestreo.

Generando pues que en ocasiones:

- Las autoridades ambientales por condiciones técnicas los niegan.
- Las autoridades ambientales demoran sin justificación aparente los trámites para su obtención.
- Los prestadores simplemente no los solicitan.

Teniendo como consecuencia, tensiones entre el régimen de servicios públicos y el derecho ambiental.

Encontró esta Defensoría que al ser el acueducto, el alcantarillado y el aseo una necesidad de la población, estos servicios se llevan a cabo con o sin los permisos.

Es prudente acercar tanto a las entidades del SINA, como a las relacionadas con los servicios, para que se tomen medidas que permitan la protección de los elementos del ambiente y el desarrollo de los servicios públicos domiciliarios.

De otra parte, la discrecionalidad y juventud del derecho ambiental ha convertido sus trámites en cuestiones complicadas, sin que necesariamente apunten a la protección del ambiente.

## **1.2. Tensión entre lo ambiental y los servicios públicos domiciliarios.**

Para ejemplificar este aparte, se señalan los siguientes casos:

---

<sup>24</sup> Entre los visitados menos del diez por ciento contaban con los permisos ambientales, bien sea por demora en su aprobación o por no haberlos solicitado.

- a) La orden de suspensión de actividades del vertimiento que se le realiza a un prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado por parte de una autoridad ambiental, derivado del incumplimiento de variables de protección y manejo de los recursos naturales.
- b) El cierre de un relleno sanitario por no cumplir con lo dispuesto en la licencia ambiental.

En estos, se observó que no existe una pronta solución sin que, o se afecte al ambiente o se afecten los servicios públicos. Alguno de los dos regímenes deberá ceder.

Es decir, “Los servicios públicos domiciliarios y el medio ambiente hacen parte de los llamados fines del estado y se encuentran consagrados como derechos colectivos y fundamentales en conexidad; sin embargo, los dos conceptos no se encuentran en la misma dirección y por ende entran en tensión. Verbigracia: Supongamos que la Empresa Industrial y Comercial del Estado, Aguas del Tarrito presta el servicio público domiciliario de alcantarillado en el municipio del Charco – Nariño; en este sentido se deshace de los residuos líquidos a través de un vertimiento puntual en la quebrada La Gota, sin contar con las condiciones técnicas para realizarlo y el respectivo permiso ambiental. Así las cosas, piénsese a la autoridad ambiental ordenando la suspensión de actividades<sup>25</sup> actuando con plena observancia del principio de legalidad<sup>26</sup>; pero generando mayores problemas de salubridad pública<sup>27</sup>, es decir, al ser una necesidad realizar el vertimiento, se incumplen los requisitos técnicos y jurídicos ambientales teniendo como consecuencias contaminación de las aguas.

Por ende la articulación de los dos regímenes, la vigilancia previa del cumplimiento de las normas ambientales y la eficacia que sobre ellas deban tener los prestadores de los servicios públicos es un gran reto del sector.

### **1.3. Ausencia de contenido conceptual de continuidad mínima.**

Esta Defensoría ha sostenido que el régimen de servicios públicos establece que el agua deberá ser recibida las 24 horas del día, los siete días de la semana. Es decir, a lo largo del articulado de la Ley 142 de 1994 no existe excepción alguna para la interrupción o no continuidad en la prestación, lo cual implica que la capacidad del prestador en caso de ser insuficiente deberá ser aumentada. Sin embargo, el artículo 139 *ibídem*, contempla que en

---

<sup>25</sup> Como el caso suscitado con la Resolución 026 de 2010 entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR y el la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en donde la primera impuso medida preventiva de suspensión de actividades de captación de aguas superficiales.

<sup>26</sup> Artículo 121 de la Constitución Política de Colombia de 1991: “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”

<sup>27</sup> RODRIGUEZ. Gloria Amparo, LOZANO, Carlos y GÓMEZ REY, Andrés. La Protección Jurídica del Agua en Colombia. Grupo Editorial Ibáñez. 2011.

caso de requerirse suspender el servicio por motivos de reparación o mantenimiento, el prestador deberá avisar y comunicar por medios de amplia circulación a sus usuarios so pena configurar la falla<sup>28</sup> en el servicio que acarrea la responsabilidad del caso por los perjuicios ocasionados.

No obstante lo anterior, cuando por fuerza mayor o caso fortuito se vea amenazada la continuidad, se requiere poner en marcha soluciones y acciones alternativas para garantizar el derecho y por ende el acceso al agua apta para consumo humano.

Sin embargo, el artículo 139 ibídem, contempla que en caso de requerirse suspender el servicio por motivos de reparación o mantenimiento, el prestador deberá avisar y comunicar por medios de amplia circulación a sus usuarios so pena configurar la falla<sup>29</sup> en el servicio que acarrea la responsabilidad del caso por los perjuicios ocasionados.

Al realizar en el año 2013 visitas a diez municipios de Colombia se encontró que ninguno posee una continuidad de acuerdo a lo ordenado por la Ley 142 de 1994. Por consiguiente, no existe un estricto cumplimiento a la continuidad presentada por la ley de servicios públicos.

Es así, como es una prioridad definir desde el sector y teniendo en cuenta las características del derecho humano al agua, cuál puede ser la continuidad mínima necesaria para el abastecimiento de agua que permita su pleno ejercicio. Es decir, que garantice el abastecimiento de agua requerida para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Así mismo disminuir el término de falla en el servicio de quince días<sup>30</sup>.

#### **1.4. Mínimo vital indeterminado.**

La Corte Constitucional ha insistido en que para garantizar la salud y la vida de las personas, estas deberán contar con una cantidad básica o mínima de agua para su supervivencia. Disponer y acceder a cantidades suficientes de agua potable supone un derecho fundamental<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Artículo 147 de la Ley 142 de 1994.

<sup>29</sup> Artículo 147 de la Ley 142 de 1994.

<sup>30</sup> Ley 142 de 1994 **Art. 137** La falla en el servicio da derecho al suscriptor o usuario, desde el momento en el que se presente, a la resolución del contrato, o a su cumplimiento con las siguientes reparaciones: 137.1. A que no se le haga cobro alguno por conceptos distintos del consumo, o de la adquisición de bienes o servicios efectivamente recibidos, si la falla ocurre continuamente durante un término de quince (15) días o más, dentro de un mismo periodo de facturación. El descuento en el cargo fijo opera de oficio por parte de la empresa.

<sup>31</sup> Véase: i) CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-717 de 2010. M.P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA. ii) CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 888 de 2008. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. iii) CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-546 de 2009. M.P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

El alto tribunal dijo en su momento “las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deben procurar que los esenciales, como el agua potable, lleguen a los usuarios en las cantidades necesarias<sup>32</sup>.”

En este sentido ha creado reglas bajo las cuales, el procedimiento de suspensión y corte de los servicios no podrá realizarse por falta de pago y en cambio se deberá mantener el servicio en condiciones que permitan el sostenimiento de la vida –cantidad mínima de agua-, cuando se trate de personas de especial protección que no tienen los medios económicos para cancelar los costos derivados de la prestación.”

Desafortunadamente, no se encuentra en el régimen de los servicios públicos domiciliarios definición alguna sobre: a) la cantidad suficiente de agua apta para el consumo humano que requiere cada persona a fin de satisfacer sus necesidades básicas (mínimo vital), como b) la persona que va a asumir directamente su costo.

Figuras que son una realidad ya que la Corte Constitucional<sup>33</sup> ha establecido que aunque la suspensión del servicio por no pago proceda, el prestador deberá mantener el servicio, no en las condiciones habituales, sino únicamente para garantizar el acceso al agua apta para consumo humano suficiente para mantener la vida en condiciones dignas, cuando:

- El incumplimiento es involuntario u obedece a una fuerza insuperable.
- Se trate de personas que merecen una especial protección constitucional como adultos mayores, los niños, los padres y madres cabeza de familia, los que hacen parte del SISBEN 1, aquellos que poseen discapacidades físicas o mentales, los pueblos indígenas, entre otros.
- Que el servicio sea de aquellos indispensables para garantizar otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, la dignidad o la salud.
- Que tenga como consecuencia directa, para él, un “desconocimiento de sus derechos constitucionales”.
- Que el usuario no haya satisfecho su necesidad de abastecimiento de agua mediante mecanismos ilícitos, como bien lo pueden ser las conexiones

---

<sup>32</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 915 de 2009. M.P.: NILSON PINILLA PINILLA.

<sup>33</sup> Véase entre otras: a) Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T- 915 de 2009. M.P.: NILSON PINILLA PINILLA. b) Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-717 de 2010. M.P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA. c) Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-143 de 2010. M.P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA. d) Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-418 de 2010. M.P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA. e) Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-. 279 de 2011. M.P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA y otras. Para mayor información puede acudirse la a relatoría de la Corte Constitucional que se puede encontrar en internet.

fraudulentas.

- El usuario informe al prestador que cumple con estos requisitos.

Así, es importante que sea definida la cantidad de agua que constituye el mínimo vital y las reglas para su acceso. No obstante la Corte ha manifestado que “si bien incumbe a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden servir de orientación útil. Por consiguiente, se necesitan entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud. El umbral de 25 litros por persona por día representa el nivel mínimo para mantener la vida, pero esta cantidad plantea problemas de salud, ya que es insuficiente para atender las necesidades de higiene básica y consumo. En los casos de emergencia, tales como desastres naturales, conflictos o situaciones después de los conflictos, el Manual del Proyecto Esfera sugiere un abastecimiento básico de 7,5 a 15 litros mínimos por persona y por día, ya que puede no haber suficiente agua disponible para atender a todos los usos personales y domésticos. Estas diversas cantidades son indicativas, ya que pueden cambiar con arreglo a un contexto en particular, y pueden diferir en el caso de algunos grupos, debido a su estado de salud, trabajo, condiciones climáticas, exigencias culturales u otros factores”. Estableciendo en últimas cincuenta litros de agua como cantidad mínima necesaria<sup>34</sup>.

## **2. Accesibilidad.**

Afirma la Corte Constitucional que “la accesibilidad y la asequibilidad tienen que ver con (i) la posibilidad de acceder al agua sin discriminación alguna, (ii) con la obligación de remover cualquier barrera física o económica que impide el acceso al agua, especialmente de los más pobres y los grupos históricamente marginados, y (iii) con el acceso a información relevante sobre cuestiones de agua. Finalmente, la aceptabilidad hace referencia a la necesidad de que las instalaciones y los servicios de provisión de agua sean culturalmente apropiados y sensibles a cuestiones de género, intimidación, etc. Estos contenidos implican entonces tanto obligaciones positivas –y complejas- como negativas para el Estado.”<sup>35</sup> A continuación se señalan sus dificultades:

### **2.1. Tiempo en la ejecución de las obras.**

La ejecución de las obras necesarias para prestar los servicios de acueducto y alcantarillado debido a su complejidad son demoradas, a lo cual se debe sumar la ausencia de dinamismo de la contratación estatal, y la necesidad de contar con diagnósticos, estudios previos y otros mecanismos que alargan los tiempos de

<sup>34</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T- 740 de 2011. M.P: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

<sup>35</sup> Citado por la Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T – 089 del 16 de febrero de 2012. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

construcción. Lo cual se traduce en tiempo en el cual los habitantes del territorio colombiano no cuentan con los servicios.

Adicionalmente, los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico han venido avanzando lentamente y aun no se ven las obras en su fase final.

Por ende, la creación de mecanismos especiales ágiles y certeros de contratación, diagnóstico, ejecución y otros, es un reto del sector, teniendo en cuenta las posibles afectaciones que esto puede generar en la población.

## **2.2. Estado de las redes y los sistemas de distribución.**

Las redes que comprenden los sistemas para el abastecimiento de agua, así como las de alcantarillado poseen dos fuentes primordiales de financiación para su mantenimiento, expansión y reposición.



Foto: Municipio de Cumaribo.



Foto: Municipio de Cumaribo.

La primera de ellas proviene del principio llamado a que los prestadores recuperen los costos de operación, administración e inversión en los que incurren a través del cobro de los servicios de acuerdo a la metodología tarifaria vigente expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Así pues, la Resolución CRA 287 de 2004 prevé dentro de su estructura, la recuperación de los costos de operación e inversión incluyendo la expansión, reposición y mantenimiento de las redes del sistema.

Por tal razón, el artículo 28 de la Ley 142 de 1994 señala que es obligación de los prestadores efectuar el mantenimiento y reparación de las redes locales, lo cual confirma el artículo 153 ibídem donde se ordena a los prestadores realizar labores de reposición y manteniendo necesarias para garantizar la efectiva prestación del servicio.

Sobre el punto, encuentra esta Defensoría que no es un común denominador que los prestadores asuman el cumplimiento estricto a esta obligación. Más aun, en casos como el del municipio de San Sebastián de Mariquita, el prestador considera que como en el contrato de operación de los servicios no quedó dicha obligación no lo debe hacer. La Gobernación del Tolima manifestó que la empresa Espumas SA. ESP., es la llamada a realizar las inversiones para el mantenimiento y conservación tanto de las redes de acueducto y alcantarillado, como del sistema de tratamiento de agua potable PTAP en el municipio de San Sebastián de Mariquita, no obstante señaló que el contrato con el municipio "tuvo una serie de amaños eximiendo a la empresa Espumas SA. ESP. de la responsabilidad con la infraestructura existente y que evidencia no encontrarse comprometida con la sostenibilidad de la infraestructura física que cada día se deteriora más, solo en momentos de emergencia (ola invernal y/o manifestaciones de la comunidad), requiere de las entidades públicas para acomodarse en la prestación de

servicios<sup>36</sup>". A su vez la EDAT SA. ESP. cuestiona que las inversiones que realice la administración departamental deban entregarse a la empresa.

La segunda fuente de financiación para mantener las redes en óptimo estado proviene del Sistema General de Participaciones (Ley 1176 de 2007) donde se establece una destinación específica porcentual de los dineros en el sector de agua potable y saneamiento básico.

Reza "como administrador de los recursos, los municipios, destinarán los mismos a la financiación de las siguientes actividades: ... e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo."

Aunque, dichos dineros serán dispuestos bien sea en los proyectos previstos en los planes de desarrollo o en los planes de inversión<sup>37</sup> de los prestadores, será entonces el municipio como garante de la prestación quien defina su destinación.

También se encontró en el estudio realizado que la función de aseguramiento descrita en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, posee grandes falencias ya que existen muchas zonas del país sin servicio alguno. A manera de ejemplo el informe de visita del corregimiento de la Suprema del municipio de María describe así la situación:

*"Acceso al agua en la comunidad de La Suprema*

*La comunidad de La Suprema no cuenta con un suministro de agua potable, tienen que autoabastecerse y para ello toman el agua de las siguientes fuentes:*

*El caserío de La Suprema está rodeado de agua, ya que a escasos tres metros de las viviendas se encuentran los canales del distrito de riego, que son utilizados para satisfacer las necesidades de higiene personal y doméstica y a otros diez metros se encuentra la planta de tratamiento de agua de María La Baja. El agua puede durar almacenada tres semanas o más, expuesta a factores contaminantes del ambiente como polvo, insectos, animales y es consumida por los niños, adultos mayores y comunidad en*

---

<sup>36</sup> Gobernación del Tolima, EDAT SA. ESP. Oficio de respuesta radicado No. 70202 del 03 de septiembre de 2012.

<sup>37</sup> tales como los planes maestros de acueducto y alcantarillado, los planes de desarrollo establecidos en los artículos 31 y siguientes de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y los planes de inversiones de acuerdo con la metodología establecida en la Resolución CRA 287 de 2004.

*general, directamente de los recipientes y no tiene ningún proceso de purificación, tampoco es hervida."*



Foto: La Suprema, municipio de María la Baja

Es de anotar que a la fecha de expedición de este Informe, en el corregimiento de La Suprema, se encontraron instaladas 50 acometidas, el agua se capta del fondaje del casco urbano, se suministra diariamente 10 horas y no es apta para la consumir directamente.

### **2.3. Propiedad de los predios en donde se realizan las captaciones de agua.**

Un común denominador en la prestación del servicio de agua potable, es que las instalaciones (principalmente las de captación) se encuentran ubicadas en terrenos que pertenecen a terceros, que de acuerdo con sus condiciones personales, algunas veces impiden el ingreso al personal del prestador o generan conflictos.

En Pueblo Bello Cesar, las obras de captación del prestador de la cabecera municipal se encuentran en terrenos de un miembro de la comunidad Wayuú, quien no permite realizar mantenimiento a las instalaciones, exigiendo a su vez sumas de dinero por su utilización.

Como si fuera poco, la autoridad ambiental de la región no otorga la concesión necesaria hasta tanto se dé solución a este inconveniente. Olvidando que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1541 de 1978<sup>38</sup>, es posible solicitar concesiones para captar las aguas sobre un predio que no sea de propiedad del potencial beneficiario<sup>39</sup> e imponer servidumbres administrativas.

---

<sup>38</sup> Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.

<sup>39</sup> No obstante, las autoridades ambientales no siempre otorgan los permisos para captar las aguas en inmueble de propiedad de terceros o "ajeno"; más aún cuando se trata de pozos subterráneos.



Foto: Obras de captación, Pueblo Bello – Cesar.

En el marco los talleres realizados por la Defensoría durante los años 2012 y 2013, representantes de los acueductos comunitarios señalaron, que algunos predios son de propiedad de personas con quienes es muy difícil llegar a un acuerdo para el uso de una servidumbre formal o informal, o bien para la construcción o mantenimiento de la infraestructura.

#### **2.4. Características socioculturales de las obras**

En el municipio de Pueblo Bello en el departamento del Cesar, contaron como la municipalidad dispuso la construcción de unas unidades sanitarias para una comunidad indígena, que al final termino siendo utilizada para la cría de gallinas. Lo cual es un claro ejemplo de lo que ha venido ocurriendo en muchos lugares de nuestro territorio.

Las obras y los sistemas que comprenden los servicios públicos domiciliarios son complejos y requieren de cierto grado de conocimiento para su operación. Por ende, es recomendable se adelanten capacitaciones a las comunidades para entregar las obras o se realicen construcciones culturalmente adecuadas para su correcto funcionamiento.



Foto: Municipio de Pueblo Bello, departamento del Cesar.

Otro ejemplo, informó el Gestor del PDA del Magdalena, quien manifestó que entregó unas obras en el municipio de Tenerife y por ausencia de capacidad técnica y otras, se han venido deteriorando. Entonces, por más que el gobierno realice grandes esfuerzos por la construcción de redes e infraestructura, si no existe la opción de mantenimiento y operación adecuada, la misma no tendrá el efecto deseado.

De la misma manera, la Defensoría constató que en el municipio de Cumaribo, en el año 2004 la Gobernación construyó letrinas a la comunidad indígena Cumariana, pero ésta no hizo uso de ellas.



Foto: Unidad sanitaria reconstruida. Comunidad Indígena Cumariana.

### **2.5. Ausencia de cobro de los servicios.**

En la investigación realizada se pudo encontrar que el cobro del servicio público domiciliario de acueducto en su mayoría no es cobrado de acuerdo con la metodología tarifaria diseñada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) o es gratuito.

Manifestaron parte de los encargados de los servicios que esto se debe a:

- La limitada capacidad de pago de los usuarios.
- Los costos políticos de cobrar los servicios.
- La complejidad de la metodología tarifaria.
- La imposibilidad de cobrar por un servicio deficiente.

Trayendo entonces como consecuencia la imposibilidad de mejorar la prestación por falta de recursos.

### **3. Calidad.**

La Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas establece que: "la exigencia de calidad del agua se relaciona con la salubridad del recurso, es decir, el agua disponible no debe contener micro organismos o

sustancias químicas o de otra naturaleza que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.”<sup>40</sup> A continuación se señalan los inconvenientes que presenta el sector:

### **3.1. Procedimientos complicados.**

Esta defensoría ha sostenido que desde el punto de vista de los servicios públicos domiciliarios es una obligación de todo prestador distribuir agua apta para el consumo humano, para lo cual deberán garantizar el tratamiento químico o método necesario que logre dicho fin. En caso de no cumplir con esta obligación, será sancionado.

Para conocer si los prestadores están dando cumplimiento la obligación de distribuir agua de calidad, el Estado diseñó un indicador, en el cual se suma el valor numérico asignado a cada componente fisicoquímico o microbiológico que esté presente en las aguas, obteniendo el llamado índice que riesgo de calidad de agua –IRCA-, a saber: sin riesgo de cero a cinco, bajo de 5.1 a 14, medio de 14.1 a 35, alto de 35.1 a 80 e inviable sanitariamente de 80.1 a 100.

Para poder calcularlo, los prestadores en acuerdo con las autoridades sanitarias, deberán seguir estos pasos: \* concertar la ubicación de los puntos de muestreo en la red de distribución<sup>41</sup> – de lo cual deberá existir un acta-. \* Un vez esto ocurra los prestadores deberán construir las cajillas de muestreo y presentarlas ante la autoridad sanitaria –de lo cual deberá haber un acta llamada de materialización-. \* Los dos deberán realizar la toma de muestras con la frecuencia exigida en la ley, para verificar el nivel de IRCA; las cuales deberán tener los parámetros que establece el marco normativo de calidad de agua y no menos.

Una vez todo esto ocurra, los resultados deben ser reportados por la autoridad sanitaria al Instituto Nacional de Salud, quien en últimas lo consolida y lo envía a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través del Subsistema de Información de Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano –SIVICAP-; quien podrá sancionar a los prestadores que no suministren agua apta para el consumo humano<sup>42</sup>.

En caso de no cumplirse con la concertación, materialización, toma de muestras en red (no intradomiciliarios y que valoren los parámetros mínimos) la información sobre la

---

<sup>40</sup> Citado por la Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T – 089 del 16 de febrero de 2012. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>41</sup> Los puntos siempre deberán estar en la red de distribución y no al interior de los domicilios ya que de la acometida hacia su interior es de propiedad y mantenimiento de los usuarios, lo cual puede reflejar resultados inexactos al cuidado y manejo que el prestador de a sus redes.

<sup>42</sup> No obstante, en caso de no cumplirse todos y cada uno de los pasos en cita, la información estará incompleta y por tanto la Superservicios no iniciará procedimientos sancionatorios administrativos por ausencia de pruebas. Diseño normativo que impide el crecimiento del sector en calidad.

calidad del agua no será válida y por ende las entidades de vigilancia y control no podrán realizar acciones para su mejora.

Así pues, el camino diseñado para que la información sobre calidad del agua sea oficial es engorroso, lo cual premia a aquellos prestadores que no cumplen con los pasos antes descritos. De tal manera realizar la simplificación de los mismos es vital en aras de lograr la garantía de este importante componente.

### **3.2. Potabilización, distribución y medición.**

La calidad del agua puede verse afectada por diversos factores, los cuales no son tenidos en cuenta en los diagnósticos generales realizados por las entidades del sector.

A manera de ejemplo puede verse que:

- a) No obstante que la potabilización sea la adecuada, el estado de las redes puede afectarla.
- b) Cuando las muestras son intradomiciliarios la calidad puede verse afectada por la ausencia de mantenimiento de la red interna.
- c) Rencillas entre el prestador y las secretarías de salud pueden hacer subjetivas las mediciones.
- d) la medición de la calidad se afecta si se realiza por municipio, incluyendo todos sus prestadores, o solo teniendo en cuenta la ruralidad y así sucesivamente.

Y otras variables no tenidas en cuenta en el Índice de Calidad de Agua para Consumo Humano. En este sentido se debe recomendar realizar una revisión de la reglamentación con el fin de buscar la captura adecuada de información y la generación de una metodología clara para el diagnóstico nacional de calidad del agua que contemple el derecho humano, los aspectos de salud y los servicios públicos domiciliarios en las cabeceras, en la ruralidad, en la totalidad del municipio y así sucesivamente.

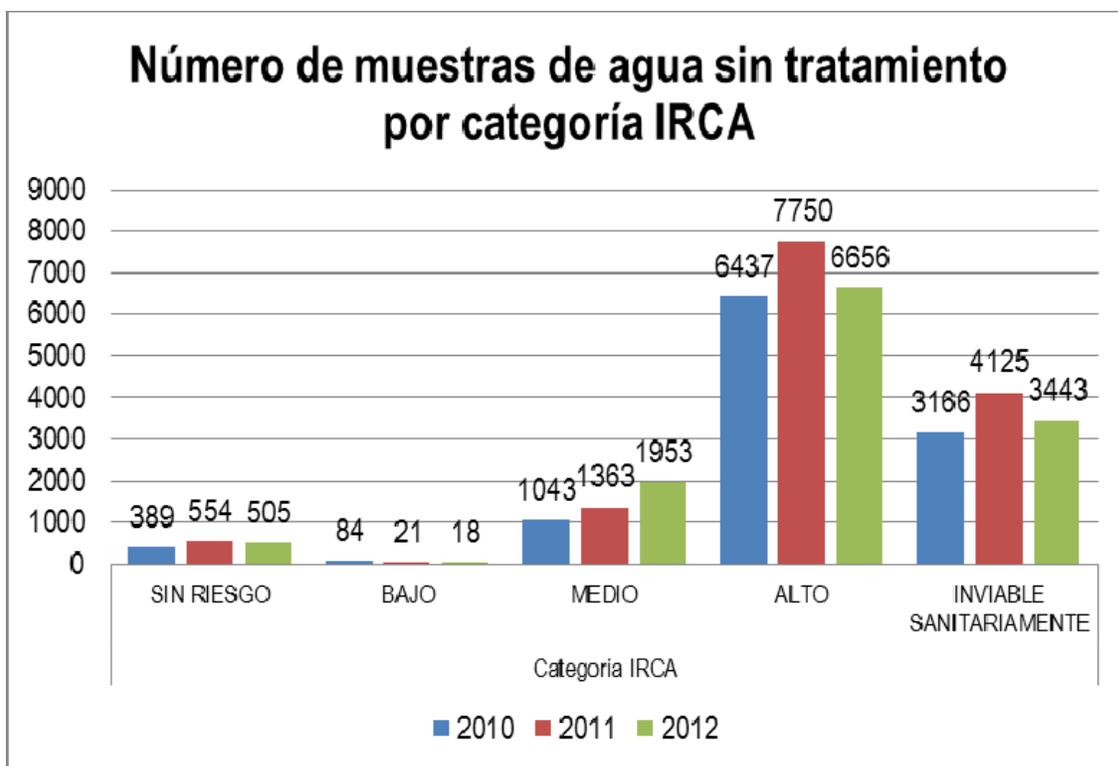
### **3.3. La Calidad en sí misma.**

La situación sobre la calidad de agua que reciben los colombianos no es del todo esperanzadora. Se establecerá en este aparte los persistentes riesgos de la distribución de agua cruda (sin tratamiento de potabilización); no obstante, se ha observado que desde la aplicación de la nueva normatividad ha mejorado la cantidad y calidad de la

información sobre la vigilancia de la calidad del agua, así como ciertas mejoras en la calidad del agua.

En la gráfica que presenta a continuación se analiza el comportamiento en la categorización de los resultados de la evaluación de muestras de agua que no tuvieron procesos de potabilización durante el periodo 2010 a 2012, teniendo como resultado que para el año 2010, existieron en el país 3.166 muestras en categoría de riesgo para la salud humana “inviabile sanitariamente”. Para el año 2011 se hallaron 4.125 en este nivel, un aumento casi del 30%, y finalmente en el 2012 fueron 3.443, lo que significaría una reducción del 16% de muestras inviables. Ahora bien, si tuviésemos en cuenta también las muestras en riesgo alto junto con las inviables sanitariamente, en promedio para los tres años el 84% de las muestras de cada uno de los años se encuentran en estas categorías.

Claramente el panorama es desalentador, ya que como se observa en la tabla los mayores resultados están enmarcados en los riesgos altos e inviablemente sanitario. Dejemos que la gráfica hable por si sola.



Fuente: Instituto Nacional de Salud. Elaboró: Defensoría del Pueblo.

Esto solo establece los graves problemas de no contar con sistemas de potabilización para el agua que se distribuye. Y esta necesidad radica en que el componente de disponibilidad como el de sostenibilidad no se está cumpliendo, dado que las fuentes hídricas se están

deteriorando o se encuentran contaminadas. Requiriendo mayores acciones por parte de las autoridades que componen el Sistema Nacional Ambiental.

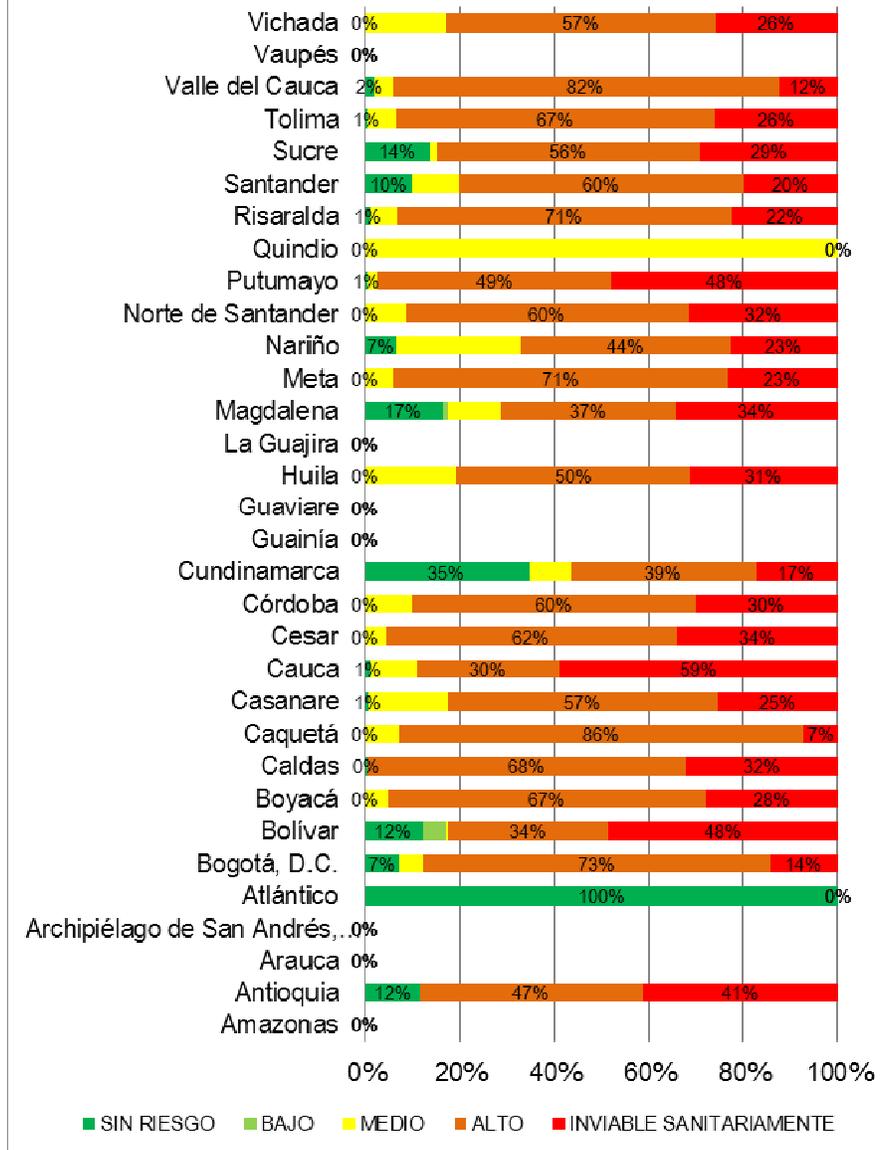
Situación que al ser observada por departamento para el año 2012, tampoco es alentadora. Recordemos que de la calidad del agua depende la vida y salud de las personas.

Sobre este particular la Corte Constitucional ha dicho: “cuando el servicio de acueducto que presta el municipio en forma directa, o a través de particulares, afecta en forma evidente e inminente los derechos fundamentales a la vida y a la salud de quienes se benefician de él, bien por su prestación deficiente o por contener elementos que no permitan su consumo, deben ser protegidos a través de la acción de tutela. Así, el hecho de que la comunidad no tenga servicio de acueducto o lo tenga en condiciones que no permitan su utilización en forma adecuada, se constituye en factor de riesgo grande para la salud y la vida de la comunidad expuesta a esa situación.”<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional Colombiana. “Sentencia T – 092 del 2 de noviembre de 1995.” M.P.: Hernando Herrera Vergara.

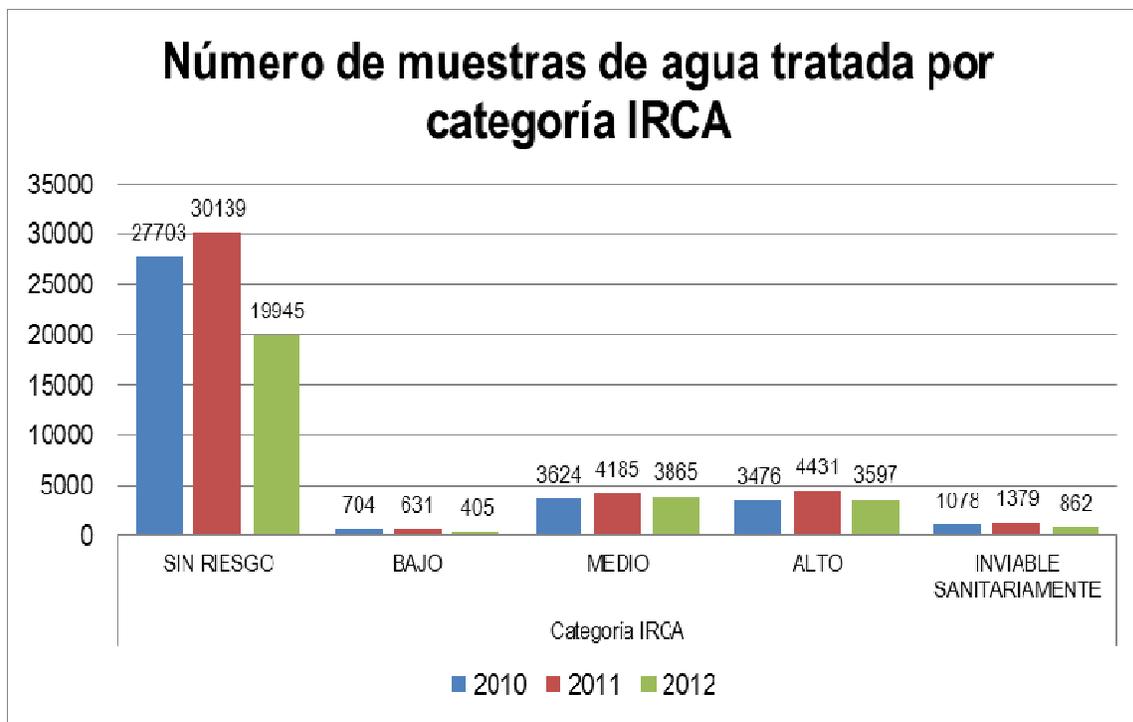
## Porcentaje de muestras de agua sin tratamiento por categoría IRCA 2012



Fuente: Instituto Nacional de Salud. Elaboró: Defensoría del Pueblo.

Ahora, bien sobre el agua tratada, es decir, aquella sobre la cual se ha dispuesto un sistema de purificación de las mismas, tampoco se encuentra un resultado satisfactorio. La gráfica que a continuación se muestran como sobre agua tratada para el año 2010 existieron mil setenta y ocho inviable sanitariamente, para 2011 mil trescientos setenta y nueve y para el año 2012 ochocientas sesenta y dos, lo cual aunque implica un avance, también trae consigo grandes riesgos. No obstante se observa sobre agua tratada que la mayor cantidad de muestras arrojan resultados alentadores. Por ende se debe requerir un esfuerzo adicional por parte de los prestadores en la consecución de otorgar agua de

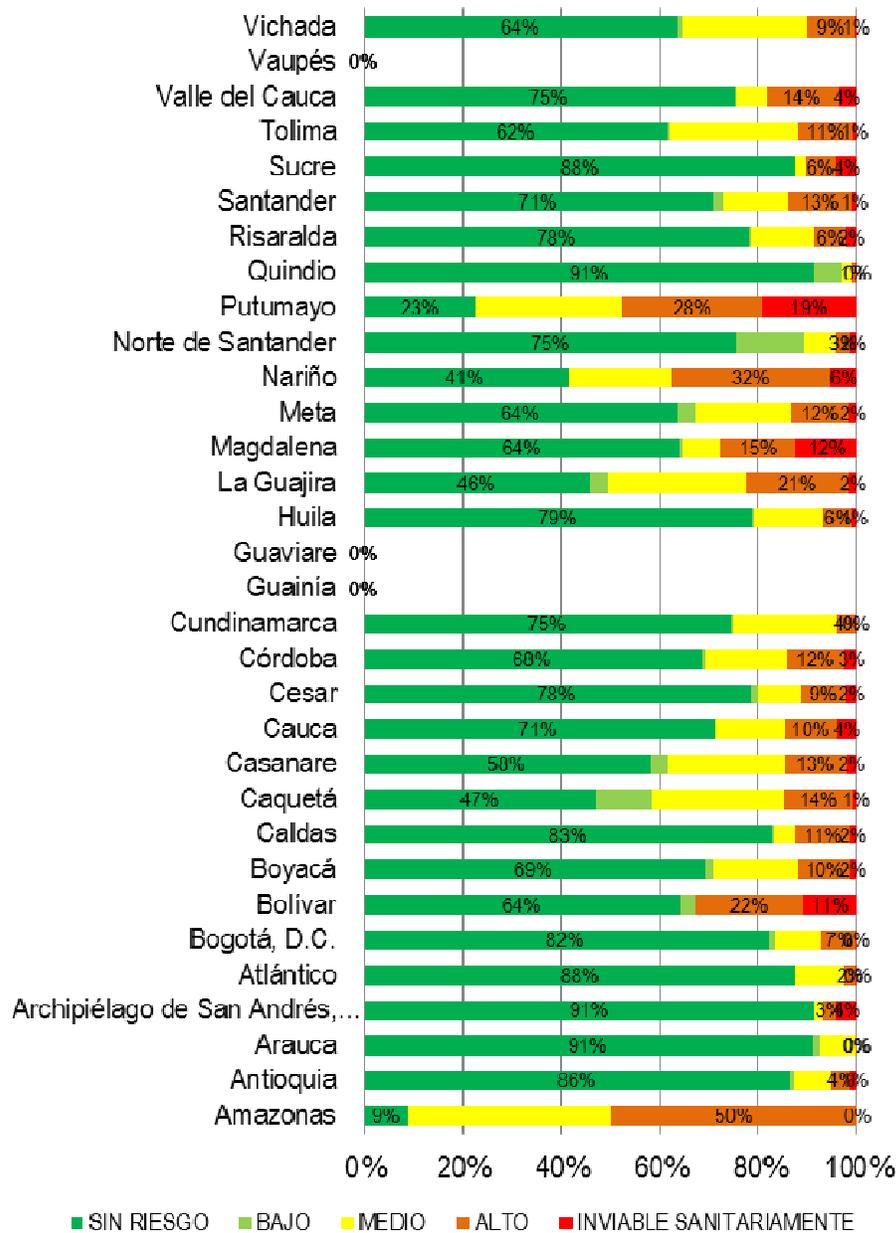
óptima calidad para el consumo humano. Es importante insistir, que más que una muestra, esas 4.459 muestras con riesgo alto e inviable sanitariamente representan personas que no gozan en plenitud del Derecho Humano al Agua, población con amenaza a los derechos fundamentales a la salud y la vida.



Fuente: Instituto Nacional de Salud. Elaboró: Defensoría del Pueblo.

Lo cual se confirma en las muestras realizadas por departamento. Las deficiencias se hacen notorias en departamentos como Amazonas, Putumayo, Nariño, La Guajira y Bolívar, entre otros. Veamos:

## Porcentaje de muestras de agua tratada por categoría IRCA 2012



Fuente: Instituto Nacional de Salud. Elaboró: Defensoría del Pueblo.

Finalmente, dadas las complicaciones del procedimiento descrito en el acápite anterior y los esfuerzos que se requieren para entregar agua salubre, existe aún en Colombia municipios que no cuentan con información sobre calidad del agua: para el año 2010 fueron 83, para el año 2011, 65 y para el año 2012, 59. De cualquier forma se recomienda al Ministerio de Protección Social, al Instituto Nacional de Salud, a la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tomar las medidas necesarias para documentar las dificultades que pudieran tener los municipios que no reportaron información y tomar las medidas del caso para que esos municipios superen las dificultades y reporten los resultados de las muestras de manera oportuna. En caso de determinarse negligencia por parte de los municipios es necesario recurrir a las sanciones del caso con la finalidad de sentar un precedente por dicha omisión y de igual forma la administración municipal tome las medidas necesarias para tomar las muestras y reportar los resultados.

## CAPÍTULO III.-EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA RURALIDAD

Con relación a la garantía del derecho humano al agua en la zona rural de Colombia y específicamente al trabajo desarrollado por comunidades organizadas, la Defensoría del Pueblo realizó el informe defensorial llamado “Acueductos Comunitarios en la Zona Rural de Ciudad Bolívar”<sup>44</sup> en el cual se visibilizó una forma adoptada por las comunidades organizadas para lograr el abastecimiento del recurso hídrico, indispensable para una vida digna; posteriormente con “La Gestión Comunitaria del Agua”<sup>45</sup>, se presentó la situación de los acueductos comunitarios respecto de las exigencias normativas contenidas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios a través de los componentes del Derecho Humano al Agua.

De acuerdo con la Corte Constitucional, las personas que habitan en el sector rural y con limitados recursos económicos, tienen derecho a ser protegidas especialmente, asegurándoles que no sean ‘los últimos de la fila’ en acceder al agua potable. Mientras se implementa el plan que asegure el goce efectivo de los derechos a los accionantes, deberán adoptarse medidas paliativas que aseguren algún mínimo acceso de supervivencia a agua potable.”<sup>46</sup>

### 1. Acerca del abastecimiento de agua en la zona rural de Colombia

La zona rural es de gran importancia para el país, ya que garantiza la seguridad alimentaria de los centros urbanos y poblados, la generación de empleo, la base de protección de los recursos naturales y genéticos, el equilibrio territorial, fuente primordial de territorios con vocación de esparcimiento, recreación, usos agroindustriales y manufactureros, etc.

Generalmente, la zona rural es habitada y compuesta por comunidades campesinas, comunidades afrocolombiana o raizales, comunidades rom o gitanas y comunidades indígenas, quienes satisfacen algunas necesidades por medio del agua: el abastecimiento humano y pecuario, el riego, la preparación de alimentos, entre otros.

Con relación a la gestión comunitaria del agua, que se lleva a cabo en algunas de las zonas rurales del país, se observó que la mayoría de las organizaciones cuentan con las siguientes características<sup>47</sup>:

---

<sup>44</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial. Acueductos Comunitarios en la Zona Rural de Ciudad Bolívar, 2011.

<sup>45</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. La Gestión Comunitaria del Agua. 2013.

<sup>46</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-418 de 2010. M.P.: María Victoria Calle Correa.

<sup>47</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO. “La Gestión Comunitaria del Agua”. Bogotá D.C. 2013.

- ☐ Algunas comunidades tienen un afianzamiento sobre las cuestiones sociales y solidarias de la población que habita en la zona. Por ende, los conocimientos tradicionales de las comunidades para resolver sus necesidades (como el abastecimiento de agua) tienen altos valores. Así las decisiones de las regiones son colectivas, democráticas, usufructuarias de conocimientos ancestrales y por ende con amplios grados de legitimidad.
- ☐ “Son construcciones populares”<sup>48</sup>. En consecuencia de lo dicho, las organizaciones son generadas tanto por las necesidades como por la unión de las personas. Es decir, son producto de la autogestión. Lo cual no desestima la inversión estatal, no obstante no es un común denominador que las necesidades insatisfechas de la zona rural colombiana sean asumidas por el Estado.
- ☐ Los sistemas sociales creados para la satisfacción de necesidades se mantienen gracias a la autorregulación. Es la cohesión del grupo o los grupos sociales lo que genera reproche por comportamientos por ellos no aceptados.

Es así como, la Defensoría considera que el agua necesaria para satisfacer las necesidades primordiales para el ser humano en la ruralidad colombiana debe tener en cuenta las siguientes condiciones:

- ☐ Que las políticas públicas se generen a partir del respeto de las condiciones tradicionales y culturales de la zona en cuestión.
- ☐ Que la distribución del agua posea unos costos acordes a los ingresos *per cápita* de los habitantes de la zona rural.
- ☐ Que los sistemas de distribución sean viables para satisfacer las necesidades de las personas que se encuentran a grandes distancias.
- ☐ Que los sistemas de abastecimiento estén acorde con las capacidades técnicas de los habitantes.
- ☐ Que permitan el uso múltiple de las aguas, entre otros.

## 2. La distribución de agua en la ruralidad.

En general, para la garantía del derecho humano al agua en la zona rural, se requiere de sistemas de distribución que atiendan zonas dispersas<sup>49</sup> y lejanas<sup>50</sup> (culturalmente

---

<sup>48</sup> CORREA C. Hernán Darío. “Acueductos Comunitarios, Patrimonio Público y Movimientos Sociales”. 2006. Bogotá D.C., Página 11.

<sup>49</sup> Para las zonas rurales muy dispersas se encuentra que cada familia cuenta con una solución individual a su cargo.

<sup>50</sup> Sobre este punto véase el Título “j” del Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) denominado “Alternativas Tecnológicas en Agua y Saneamiento para el Sector Rural”; donde el numeral “1.1. Alcance y Campo de Aplicación” plantea la diferencia de 2 tipos de asentamientos: i) los centros poblados o población nucleada concentrada en caseríos o conjuntos de por lo menos 20 viviendas, separadas

adecuados) y que permitan todo tipo de uso, a costos acordes con los ingresos de las personas.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que esta población posee una relación vital con el agua por cuanto “las familias más pobres desarrollan actividades productivas en su sitio de alojamiento”<sup>51</sup>, tratándose pues, de formas agropecuarias de subsistencia para sus familias y para otras del sector.

Es así como el agua es esencial para la supervivencia propia y para apoyar sistemas económicos de menor escala, como bien lo puede ser el riego de pequeños cultivos y la cría de animales como cerdos, vacas y gallinas.

De lo dicho, la ruralidad del país presenta usos múltiples del agua, es decir, el líquido que se recibe en las viviendas o predios se utiliza para satisfacer necesidades de consumo directo, agricultura de subsistencia y comercial primaria, mantenimiento de vacunos, bovinos, porcinos entre otros. Teniendo en cuenta que las organizaciones comunitarias encargadas del abastecimiento de agua son producto de la autogestión, muchas veces permiten los usos múltiples del agua, es algo que se debe comenzar a contemplar en la construcción de las políticas públicas.

De igual forma, con base en el trabajo realizado la Defensoría considera que es necesario lo siguiente:

- ☐ El diseño, concertación, promulgación y evaluación de políticas públicas, normas y reglamentación encaminadas al desarrollo y fortalecimiento del sector rural que sean coherentes y que reconozcan las particularidades, las fortalezas y las necesidades de los acueductos comunitarios.
- ☐ La construcción de sistemas e infraestructura que contemple la utilización de diversas fuentes de agua para usos múltiples. Es decir, “tecnología multipropósito”. Ejemplo de ello puede ser: captación de agua lluvia<sup>52</sup>, subterránea y superficial sectorizada por necesidad<sup>53</sup>. Implicando tres posibilidades: sistemas que de hecho se utilizan para todo tipo de usos, sin interesar su diseño; aquellos parcialmente diseñados para usos múltiples y las tecnologías multipropósito.

---

por paredes, muros, cercas o huertas y ii) fincas y viviendas dispersas separadas por áreas cultivadas, prados, bosques, potreros, carreteras o caminos”.

<sup>50</sup> La densidad de población promedio del país de acuerdo con el censo DANE 2005 es de 40.7 hab/km<sup>2</sup> (cerca de 10 familias / km<sup>2</sup>)

<sup>51</sup> Ibid. P.16

<sup>52</sup> Desafortunadamente en Colombia se ha considerado que el uso de aguas lluvias está asociado a poblaciones atrasadas y por ende ha venido al desuso. No obstante es una muy buena opción para la solución de los usos múltiples.

<sup>53</sup> Hay que llamar la atención que el RAS 2000, relaciona el nivel de complejidad de los sistemas de distribución de acuerdo al tamaño de la población atendida o su capacidad económica y no por su grado o nivel de tecnológico: como la necesidad de abarcar grandes áreas dispersas y usos múltiples del agua.

Reflexiones propuestas que presentan un problema: no existe en Colombia un régimen jurídico, técnico, económico, para impulsar la realidad del abastecimiento de agua en la zona rural del país, lo cual, en parte, explica su atraso.

Además de no contar con reglas específicas para la zona, sino las vistas en los servicios públicos, la zona rural colombiana presenta grandes conflictos relacionados con el agua, los cuales son diversos y han sido ampliamente documentados. A continuación se describen brevemente algunos de los conflictos más representativos:

Primero se encuentran aquellos relacionados con la situación del país, como la violencia y existencia de grupos al margen de la ley que producen inseguridad, ausentamiento de la juventud, tráfico de personas, de drogas, de armas y otros, que impiden un libre acceso al recurso hídrico.

Segundo, los problemas con la propiedad de los predios de interés de las organizaciones comunitarias que distribuyen las aguas (como los nacimientos, en donde está la captación, los tanques de almacenamiento y otros); y, la propiedad de las redes que componen el sistema de abastecimiento, los cuales además se ven agravados por los antes descritos.

En la publicación de esta Defensoría del año 2013 sobre la gestión comunitaria del agua se dijo que “de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1541 de 1978<sup>54</sup>, es posible solicitar concesiones para captar las aguas sobre un predio que no sea de propiedad del potencial beneficiario<sup>55</sup>”.

No obstante, en diferentes regiones del país se presentan problemáticas graves que no permiten que quienes operan los sistemas de captación, tratamiento, almacenamiento y/o distribución, accedan a los predios en donde se encuentra la infraestructura o en donde está el nacimiento o la fuente de la cual se abastecen.

Adicionalmente, como en muchas ocasiones los sistemas y la infraestructura ha sido financiada, contratada, construida o puesta por el municipio, se encuentran conflictos derivados de su propiedad, por cuanto generalmente se entregan a las organizaciones (de forma verbal o escrita<sup>56</sup>), sin embargo, son las comunidades quienes las utilizan.

---

<sup>54</sup> Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973.

<sup>55</sup> No obstante, las autoridades ambientales no siempre otorgan los permisos para captar las aguas en inmueble de propiedad de terceros o “ajeno”; más aún cuando se trata de pozos subterráneos.

<sup>56</sup> Por más que el párrafo primero del artículo 31 de la Ley 142 de 1994 reza “Los contratos que celebren los entes territoriales con las empresas de servicios públicos con el objeto de que estas últimas asuman la prestación de uno o de varios servicios públicos domiciliarios, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación, se regirán para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en todo caso la selección siempre deberá realizarse previa licitación

También genera conflictos cuando ha sido la comunidad quien ha construido y financiado los sistemas y los entes territoriales u otros prestadores de mayor tamaño administrativo, desean tomar posesión de ellos.

Entonces para evitar conflictos se requiere de la clara determinación de la propiedad de los sistemas, con el fin de buscar su adjudicación a quien realice las actividades, al Estado o si jurídicamente fuese posible a la propia "actividad de distribución de agua".

Finalmente, preocupa a la defensoría las amenazas ambientales de la minería y los impactos que las actividades exploración y explotación petrolera causan sobre el agua en muchas de las zonas rurales, así mismo, los conflictos derivados de la extracción de recursos naturales y la contaminación ambiental generada por diferentes actores.

## **CAPÍTULO IV.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN RETO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO**

Teniendo en cuenta los retos del sector de agua potable y saneamiento básico que fueron expuestos en este informe y especialmente con relación a la destinación inadecuada e irregular de recursos financieros, al estado de las redes y los sistemas de distribución, a la demora en la ejecución de las obras, a la transformación empresarial “de papel”, a la ausencia de cobro de los servicios, a los aspectos relativos a la calidad del agua, así como, a la ausencia de control y vigilancia de los planes, esquemas o esquemas básicos de ordenamiento territorial., la Defensoría del Pueblo considera necesario impulsar los mecanismos de participación con el propósito de hacer un control integral a los procesos de contratación, diagnóstico, ejecución de obras de infraestructura y en sí, a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Como entidad de control y de defensa de los derechos humanos se hace un llamado para que no se sigan permitiendo casos de corrupción en el sector, ya que, no se puede aceptar que el desvío de los recursos destinados a brindar soluciones para que las comunidades tengan acceso al agua potable, fin esencial del Estado, se vuelva una práctica “común” en ningún municipio.

Es así como, se retoma lo dispuesto en la Constitución Política que otorga un carácter fundamental a temas como el bienestar social, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la protección del ambiente y que hace especial énfasis en la importancia de la participación ciudadana, lo cual está contemplado dentro de los deberes y obligaciones de los colombianos<sup>57</sup>: el deber de “Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”. Se parte entonces de lo dispuesto en el artículo 270 dispone que se deben organizar “las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Al respecto la Carta Política dispone que: “al municipio como entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social (...)”<sup>58</sup>.

De igual forma, dentro del régimen municipal señala que habrá una junta administradora local, en los corregimientos o en las comunas, la cual será de elección popular y tendrá, entre otras, las siguientes funciones: i) Participar en la elaboración de los planes y

---

<sup>57</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Capítulo 5, De los deberes y obligaciones. Artículo 95, artículo 152.

<sup>58</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 311.

programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, ii) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos<sup>59</sup>.

Así mismo, resalta la Constitución la importancia de la participación de la comunidad en la discusión y construcción de los planes de desarrollo<sup>60</sup>.

Señala además en su artículo 103, que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Con relación a la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, en su artículo 369 señala que la ley debe determinar “los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”.

En razón de lo anterior la Defensoría del Pueblo considera necesario reconocer, impulsar y evaluar los mecanismos de participación y control social existentes aplicables a los servicios públicos domiciliarios y hace un llamado a la comunidad para que se organice y participe de forma activa en la defensa de sus derechos.

La población debe aprovechar las herramientas que tiene, hacer valer su posición y valerse del control social para atacar fenómenos como la corrupción y así mismo, hacer un control preventivo y denunciar ante los órganos de control sobre las presuntas vulneraciones de los derechos humanos.

En desarrollo del artículo 369 de la Constitución, se determinó que en todos los municipios deberán existir "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliario"<sup>61</sup>, la Ley 142 de 1994 señala en el artículo quinto que es competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos “asegurar (...) la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los

---

<sup>59</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 318.

<sup>60</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 342.

<sup>61</sup> LEY 689 DE 200, TITULO IV, REGULACION CONTROL Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

servicios públicos en el municipio.” A su vez, el Artículo 65 determina las acciones que debe generar las autoridades para la adecuada participación de las comunidades<sup>62</sup>.

La Defensoría considera necesario que se fomente una cultura participativa y se promuevan los mecanismos para la defensa de los usuarios de servicios públicos y el control a la gestión del Gobierno al respecto, pues considera que la activa participación de la comunidad y el control social es otro de los retos del sector y que posibilita la garantía de los derechos al agua, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicios y por ende el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar general de la población.

En razón de lo anterior, se hace énfasis en la importancia de la constitución de Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios y veedurías ciudadanas para hacer un control propositivo, eficaz y así aportar a la construcción de una mejor sociedad. (Ver anexo 1)

---

<sup>62</sup> Ley 142 de 1994. Artículo 65. Las autoridades y la participación de los usuarios. Para la adecuada instrumentación de la participación ciudadana corresponde a las autoridades:

65.1. Las autoridades municipales deberán realizar una labor amplia y continua de concertación con la comunidad para implantar los elementos básicos de las funciones de los comités y capacitarlos y asesorarlos permanentemente en su operación.

65.2. Los departamentos tendrán a su cargo la promoción y coordinación del sistema de participación, mediante una acción extensiva a todo su territorio.

En coordinación con los municipios y la Superintendencia, deberán asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo y contar con la información necesaria para representar a los comités.

65.3. La Superintendencia tendrá a su cargo el diseño y la puesta en funcionamiento de un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios.

Deberá proporcionar a las autoridades territoriales, el apoyo técnico necesario, la tecnología, la capacitación, la orientación y los elementos de difusión necesarios para la promoción de la participación de la comunidad.

## CONCLUSIONES

### Retos y perspectivas generales:

**1. Ausencia de un cuerpo jurídico propio:** el Derecho Humano al Agua en Colombia no cuenta con un cuerpo normativo propio para su protección, ejercicio y garantía, no obstante que la jurisprudencia constitucional ha venido contemplando su contenido y elementos.

En cierto modo, aunque no se cuenta con un cuerpo autónomo, este se ve reflejado principalmente en el derecho ambiental, el de los servicios públicos domiciliarios y los distritos de riego. Cada uno imponiendo límites al ejercicio del derecho humano al agua.

En consecuencia, avanzar en la construcción de un cuerpo autónomo del DHA, es un gran reto para la institucionalidad.

**2. Multiplicidad de sistemas jurídicos y marcos institucionales:** con lo dicho anteriormente es posible observar que el derecho humano al agua está sujeto principalmente a regímenes jurídicos dispersos, técnicos y específicos que además poseen sus propias instituciones<sup>63</sup>.

Adicionalmente, cabe resaltar que existen permisos, planes y políticas del derecho ambiental sobre el derecho humano al agua, pero se pudo observar que no existe una coordinación entre ellos.

**3. Regímenes jurídicos y técnicos no acordes a la realidad del país:** normas que han sido diseñadas de acuerdo a un deber ser y no a la realidad del país, generando grandes choques, un ejemplo de ello es el abastecimiento de agua en la ruralidad, que no tiene en cuenta las particularidades, ni la gestión comunitaria del agua.

**4. Ausencia de control y vigilancia de los planes, esquemas o esquemas básicos de ordenamiento territorial<sup>64</sup>:** uno de los retos del sector es la interrelación que existe

---

<sup>63</sup> A manera de ejemplo, el derecho ambiental recae sobre las entidades que componen el Sistema Nacional Ambiental como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y los Grandes Centros Urbanos de manera general. El de los servicios públicos a su vez comprende el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, los municipios, departamentos y la Nación, los prestadores, los suscriptores y usuarios entre otros.

<sup>64</sup> Situación que se pudo observar en Santa Marta, Uribe y otros.

entre el abastecimiento de agua, la recolección de residuos líquidos y sólidos y el ordenamiento territorial.

En efecto, cuando una población crece de manera desproporcionada el abastecimiento de agua puede llegar a verse limitado, teniendo en cuenta que la infraestructura (como el tamaño de las redes, capacidad de bombeo y otros) no es ampliada de acuerdo con los incrementos poblacionales.

En consecuencia, que los mecanismos diseñados para controlar el territorio como los planes, esquemas o esquemas básicos de ordenamiento territorial tengan en cuenta la capacidad instalada de los prestadores y aumenten su tamaño de manera coordinada, es un punto en lo cual debe avanzar el sector.

**5. Transformación empresarial “de papel”:** plantea la Ley 142 de 1994 que el Estado podrá gestionar la prestación de los servicios a través de la creación de empresas<sup>65</sup> lo cual es comúnmente conocido como “transformación empresarial”. Para lograrla, el concejo del ente territorial respectivo debe autorizar al alcalde para constituir una empresa mediante invitación pública<sup>66</sup> con el fin de vincular socios privados<sup>67</sup>. No obstante, al conservar los municipios un alto porcentaje en la participación accionaria, son ellos quienes continuarán dirigiendo la prestación.

Un ejemplo de ello, puede observarse en los municipios de Pueblo Bello en el departamento del Cesar, Uribia en el departamento de la Guajira, Pivijay en el Departamento del Magdalena, entre muchos otros.

Situación que hace que la transformación empresarial sea “de papel” trayendo como consecuencia que la municipalidad continua encargándose de los servicios, tal y como lo venía haciendo. Lo cual no ha significado ningún cambio en el sector y simplemente fue un trámite más.

---

<sup>65</sup> Sociedades por acciones, administraciones públicas cooperativas entre otras. Véase lo dispuesto en los Artículos 15 y 17 de la Ley 142 de 1994.

<sup>66</sup> No se debe olvidar que el Artículo 1.3.5.3. de la Resolución CRA 151 de 2001 modificado por el artículo 2 de la Resolución CRA 242 de 2003 señala que los “Contratos que deben celebrarse por medio de procedimientos regulados que estimulan concurrencia de oferentes. Se someterán a los procedimientos regulados de que trata esta resolución, para estimular la concurrencia de oferentes: (...) e. Literal modificado por el artículo 2 de la Resolución 242 de 2003. Los que celebren las entidades territoriales y/o las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, con el objeto de asociarse con otras personas para la creación o transformación de personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, con el fin de que la empresa constituida o transformada asuma total o parcialmente la prestación del servicio respectivo y/o administre los bienes destinados de forma directa y exclusiva a la prestación del mismo y/o los ingresos recaudados vía tarifas...”.

<sup>67</sup> Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO. 27 de mayo de 1999. Radicación número: 1185; ha dicho que es posible vincular como socio cualquier particular incluidas las comunidades organizadas, las juntas de acción comunal, las cooperativas de trabajo asociado, entre otras.

**6. Ausencia de gerencia técnica y financiera:** la idoneidad de los sujetos encargados de la prestación de los servicios públicos domiciliarios es de suma importancia ya que deben contar con los conocimientos necesarios para poder dar cumplimiento al régimen jurídico y técnico para ello dispuesto y mantener la eficacia y eficiencia de las actividades que realizan.

Dentro de la investigación se encontraron entidades prestadoras administradas por funcionarios que carecen de los debidos conocimientos ambientales, técnico-operativos, organizativos, jurídicos y socioculturales. Sobre este aspecto, los acueductos comunitarios, éstos requieren ser fortalecidos.

**7. Destinación inadecuada e irregular de recursos financieros:** la Defensoría considera que debe existir una mayor rigurosidad por parte de quienes administran los recursos.

“lo que se observa con mucha frecuencia es que dentro del sector de agua potable y saneamiento básico y específicamente cuando se trata de grandes proyectos de inversión para la realización de infraestructura, los más poderosos o con mayor capacidad de influir en la toma de decisiones intervienen en los resultados de los procesos de contratación para hacerse adjudicar obras y servicios que aumentan sus ganancias y que muchas veces no corresponden ni a los mejores precios, ni a las mejores especificaciones técnicas en términos de suministro de bienes.”<sup>68</sup>

**8. Ausencia de memoria institucional:** en los municipios prestadores directos y en aquellas empresas manejadas directamente por los entes territoriales<sup>69</sup> se encontró que el cambio de representante legal impedía el crecimiento del prestador por cuanto el nuevo encargado no deseaba saber nada de los planes y políticas del anterior.

**9. Rezago del sector rural:** Teniendo en cuenta que la zona rural del país tiene sus propias características es necesario que la forma en la cual se valoran, analizan y apoyan los aspectos, sociales, los culturales y en general, el desarrollo de la vida, sea diferente.

Se requiere generar políticas encaminadas a superar la amplia brecha existente entre la zona urbana y la rural para que se dé lugar a la plena garantía del derecho humano al agua por parte de sus habitantes. Por ende es necesario proponer, promulgar y apoyar la elaboración de una política pública que contemple las necesidades de abastecimiento de la zona rural del país.

---

<sup>68</sup> REY, Carla María y HURTADO, Jorge Iván, en el artículo “La Visión Integral de la Gestión del Recurso Hídrico como Herramienta Indispensable para la Lucha contra la Corrupción del Sector Agua” en Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Transparencia e integridad. Tomo IV. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2013.

<sup>69</sup> Como es el caso de las transformaciones empresariales de papel.

Lo cual impulsa a realizar una serie de recomendaciones orientadas a un solo fin: la generación y expedición de normas que contemplen la realidad de la ruralidad colombiana y que estén dirigidas al efectivo ejercicio y garantía de un pleno abastecimiento de agua.

**Retos y perspectivas por componente del derecho humano al agua:** derivadas de las visitas y las investigaciones defensoriales realizadas sobre el abastecimiento de agua en Colombia desde el año 2005, se encontró:

### **Retos y perspectivas por componente del derecho humano al agua:**

#### **1. Sobre la disponibilidad:**

##### **a) Trámites engorrosos y discrecionales ante las autoridades ambientales.**

**b) Tensión entre el derecho ambiental y los servicios públicos domiciliarios:** “Los servicios públicos domiciliarios y el medio ambiente hacen parte de los llamados fines del Estado y se encuentran consagrados como derechos colectivos y fundamentales en conexidad; sin embargo los dos conceptos no se encuentran en la misma dirección y por ende entran en tensión. Verbigracia: Supongamos que la Empresa Industrial y Comercial del Estado, Aguas del Tarrito presta el servicio público domiciliario de alcantarillado en el municipio del Charco – Nariño; en este sentido se deshace de los residuos líquidos a través de un vertimiento puntual en la quebrada La Gota, sin contar con las condiciones técnicas para realizarlo y el respectivo permiso ambiental. Así las cosas, piénsese a la autoridad ambiental ordenando la suspensión de actividades<sup>70</sup> actuando con plena observancia del principio de legalidad<sup>71</sup>; pero generando mayores problemas de salubridad pública.”<sup>72</sup>

**c) Ausencia de contenido conceptual sobre la continuidad mínima:** al realizar en el año 2013 visitas a diez municipios de Colombia encontramos que ninguno posee una continuidad de acuerdo con lo ordenado por la Ley 142 de 1994. Aparece entonces como prioridad definir desde el sector y teniendo en cuenta las características del derecho humano al agua, cuál puede ser la continuidad mínima necesaria para el abastecimiento de agua que permita su pleno ejercicio. Es decir, que garantice el abastecimiento de agua requerida para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Al igual que disminuir el término de falla en el servicio de quince días ya que este puede afectar seriamente la salud y vida de las personas.

---

<sup>70</sup> Como el caso suscitado con la Resolución 026 de 2010 entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR y el la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en donde la primera impuso medida preventiva de suspensión de actividades de captación de aguas superficiales.

<sup>71</sup> Artículo 121 de la Constitución Política de Colombia de 1991: “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”

<sup>72</sup> RODRIGUEZ. Gloria Amparo, LOZANO, Carlos y GÓMEZ REY, Andrés. La Protección Jurídica del Agua en Colombia. Grupo Editorial Ibáñez. 2011.

**d) Mínimo vital indeterminado:** no se encuentra en el régimen de los servicios públicos domiciliarios ni en el derecho ambiental definición alguna sobre: i) la cantidad suficiente de agua apta para el consumo humano que requiere cada persona a fin de satisfacer sus necesidades básicas (mínimo vital), como ii) la persona que va a asumir directamente su costo. Por ende es un gran reto del sector poder incluir en las normas que regulan la materia, los avances jurisprudenciales dados por la Corte Constitucional.

## 2. Sobre la accesibilidad.

**a) Tiempo en la ejecución de las obras:** la ejecución de las obras necesarias para prestar los servicios de acueducto y alcantarillado debido a su complejidad son demoradas, a lo cual se debe sumar la ausencia de dinamismo de la contratación estatal, y la necesidad de contar con diagnósticos, estudios previos y otros mecanismos que alargan los tiempos de construcción.

Lo cual se traduce en tiempo en el cual los habitantes del territorio colombiano no cuentan con los servicios<sup>73</sup>.

**b) El estado de las redes y los sistemas de distribución:** la Defensoría encontró en las visitas que es un común denominador del sector que las redes que comprenden los sistemas para el abastecimiento de agua se encuentran deterioradas, bien sea por su edad o por su falta de mantenimiento. Igualmente se pudo observar que el CMI de la estructura tarifaria no es proyectado y destinado al mantenimiento de las redes y que los dineros del Sistema General de Participaciones tampoco (ya que cubre principalmente subsidios).

**c) Propiedad de los predios:** Un común denominador en la prestación del servicio de agua potable, es que las instalaciones (principalmente las de captación) se encuentran ubicadas en terrenos que pertenecen a terceros, que de acuerdo con sus condiciones personales, algunas veces impiden el ingreso al personal del prestador o generan conflictos<sup>74</sup>.

**d) Obras culturalmente adecuadas:** en el municipio de Pueblo Bello en el departamento del Cesar, se tuvo conocimiento que la municipalidad dispuso la

---

<sup>73</sup> Por último, debemos manifestar que los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico han venido avanzando lentamente y aun no se ven las obras en su fase final. Por ende la creación de mecanismos especiales celeros y certeros de contratación, diagnóstico, ejecución y otros, es un reto del sector, teniendo en cuenta las posibles afectaciones que esto puede generar en la población.

<sup>74</sup> En Pueblo Bello Cesar, las obras de captación del prestador de la cabecera municipal se encuentra en terrenos de un miembro de la comunidad Wayú, quien no permite realizar mantenimiento a las instalaciones, exigiendo a su vez sumas de dinero por su utilización.

construcción de una planta de potabilización de las aguas para una comunidad indígena, sin embargo al no ser una obra construida de acuerdo con la visión de las comunidades, con sus necesidades y aportes, termino utilizándose para la cría de gallinas.

Las obras y los sistemas que comprenden los servicios públicos domiciliarios son complejos y requieren de cierto grado de conocimiento para su operación. Por ende, es recomendable se adelanten capacitaciones a las comunidades para entregar las obras o se realicen construcciones culturalmente adecuadas para su correcto funcionamiento.

**e) Ausencia de cobro de los servicios:** teniendo en cuenta la limitada capacidad de pago de los usuarios, los costos políticos de realizar los cobros a la población, la complejidad de la metodología tarifaria y la imposibilidad de cobrar por un servicio eficiente, se encuentra que en general o no se cobra o se cobra mal.

Trayendo entonces como consecuencia la imposibilidad de mejorar la prestación por falta de recursos.

### 3. Sobre la calidad.

**a) Procedimientos complicados:** la medición de la calidad del agua distribuida por los prestadores depende de una serie de actuaciones<sup>75</sup> para que la información sea oficial. Caso contrario, si los procesos no se llevan a cabo correctamente la información es inservible para la toma de acciones de control. Lo cual es recomendable modificar y simplificar.

**b) Potabilización, distribución y medición:** La calidad del agua puede verse afectada por diversos factores, los cuales no son tenidos en cuenta en los diagnósticos generales realizados por las entidades del sector.

A manera de ejemplo se observa lo siguiente:

- a) Cuando la potabilización es la adecuada, el estado de las redes puede afectarla.
- b) Cuando las muestras son intradomiciliarios la calidad puede verse afectada por la ausencia de mantenimiento de la red interna.
- c) Rencillas entre el prestador y las secretarías de salud pueden hacer subjetivas las

---

<sup>75</sup> \* concertar la ubicación de los puntos de muestreo en la red de distribución– de lo cual deberá existir un acta-. \* Un vez esto ocurra los prestadores deberán construir las cajillas de muestreo y presentarlas ante la autoridad sanitaria –de lo cual deberá haber un acta llamada de materialización-. \* Los dos deberán realizar la toma de muestras con la frecuencia exigida en la ley, para verificar el nivel de IRCA; las cuales deberán tener los parámetros que establece el marco normativo de calidad de agua y no menos.

Una vez todo esto ocurra, los resultados deben ser reportados por la autoridad sanitaria al Instituto Nacional de Salud, quien en últimas lo consolida y lo envía a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través del Subsistema de Información de Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano –SIVICAP-; quien podrá sancionar a los prestadores que no suministren agua apta para el consumo humano

mediciones.

- d) la medición de la calidad se afecta si se realiza por municipio, incluyendo todos sus prestadores, o solo teniendo en cuenta la ruralidad y así sucesivamente.

Y otras variables no tenidas en cuenta en el Índice de Calidad de Agua para consumo humano.

Como se dijo páginas atrás, las acciones de control, como sanciones y demás dependen de una serie de pasos –concertación y materialización de puntos de muestreo, toma de muestras y reporte ante el INS-. En caso de no cumplirse la Superintendencia no podrá ejercer sus funciones ya que solo la información oficial contenida en el SIVICAP, será la tenida en cuenta.

De tal se requiere del diseño de un mecanismo abreviado que permita adelantar acciones de control sin este largo procedimiento.

No es conveniente que si el prestador omite su obligación de invitar a concertar y materializar puntos de muestreo y efectivamente hacerlo, no sea posible adelantar acciones de control en su contra, como lo puede ser el caso de la Administración Publica Cooperativa Providence and Santa Catalina Clean and With Fresh Water ESP.

**c) Sobre la calidad en si misma considerada:** La situación sobre la calidad de agua que reciben los colombianos no es del todo esperanzadora ya que o bien no se cuenta con información oficial o por cuanto el IRCA arrojado por los prestadores varía entre medio e inviable sanitariamente hablando.

Como se dijo páginas atrás, las acciones de control, como sanciones y demás dependen de una serie de pasos –concertación y materialización de puntos de muestreo, toma de muestras y reporte ante el INS-. En caso de no cumplirse la Superintendencia no podrá ejercer sus funciones ya que solo la información oficial contenida en el SIVICAP, será la tenida en cuenta.

De tal se requiere del diseño de un mecanismo abreviado que permita adelantar acciones de control sin este largo procedimiento.

No es conveniente que si el prestador omite su obligación de invitar a concertar y materializar puntos de muestreo y efectivamente hacerlo, no sea posible adelantar acciones de control en su contra.

## RECOMENDACIONES

Con relación a las autoridades estatales:

**Primero.- SOLICITAR A LOS MINISTERIOS DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** que promuevan y gestionen ante el Congreso de la República una ley estatutaria que permita la generación de un cuerpo normativo –unidad jurídica- defina, comprenda y reglamente el ejercicio y garantía del derecho humano al agua e incluya todas las cuestiones del agua y asigne funciones a las entidades Estatales para su concreción.

**Segundo.- SOLICITAR AL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,** que vigile la creación de mecanismos especiales ágiles y certeros de contratación, diagnóstico, ejecución de obras requeridas para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, por parte de la gerencia técnica de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico.

**Tercero.- REQUERIR A LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** que:

- Evalúe y vigile la implementación de planes de contingencia y realice las recomendaciones con el fin de que los prestadores actúen de manera oportuna y eficiente ante las situaciones imprevistas.
- Realice los controles tarifarios de manera frecuente y sostenida, con el fin de establecer la correcta aplicación de las metodologías tarifarias definidas por la CRA.
- Evalúe y conmine a la adopción de los correctivos que se requieran para lograr la efectividad del Sistema Único de Información -SUI- haciendo énfasis en la pertinencia y la veracidad de los cargues solicitados y su utilidad en el desempeño de las funciones de vigilancia y control.

**Cuarto.- CONMINAR A LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO** a que:

- Emita la resolución que actualiza la metodología tarifaria vigente.
- Defina cuál puede ser la continuidad mínima necesaria para el abastecimiento de agua que permita el pleno ejercicio del derecho humano al agua, a su vez que defina la cantidad de agua que constituye el mínimo vital y las reglas para su acceso.

**Quinto.- EXHORTAR A LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES** a que:

- Definan las alternativas para el abastecimiento de la población de las zonas en donde no exista el recurso hídrico suficiente para satisfacer las necesidades básicas, teniendo en cuenta que son los garantes en la prestación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 142 de 1994 y en la jurisprudencia del Consejo de Estado.
- Gestionen la consecución de fuentes hídricas que permitan el abastecimiento ininterrumpido del agua por parte de la población actual y proyectada; o bien, que diseñen estrategias que permitan el pleno ejercicio del derecho humano al agua. Que incluyan dentro de las herramientas de planeación y dentro de las prioridades del municipio la identificación de las posibles fuentes de abastecimiento, su caracterización y forma de captación, aducción, tratamiento, distribución y costo, así como, la conservación y protección de los recursos hídricos.
- Que en situaciones de desabastecimiento y todas aquellas que amenacen y/o vulneren la garantía del mínimo vital en los criterios que contempla el Derecho Humano al Agua, de disponibilidad, accesibilidad y calidad, se garantice dicho mínimo vital por medios alternos el abastecimiento de agua, ya sea por pilas públicas, carro tanque u otro medio.
- Cumplan lo establecido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, mediante el cual se declaran de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales y se obliga a destinar no menos del 1% de los ingresos corrientes en la compra de predios de especial utilidad.
- Lleven a cabo el manejo y disposición de basuras bajo criterios técnicos, a fin de que los recursos hídricos y la calidad del agua no se afecten y al tiempo preservar la salud y la salubridad pública.
- Brinden las herramientas necesarias para la conformación, fortalecimiento y capacitación de los comités de control social, en aras de ejercer un mayor control de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, para que dichos comités estén al tanto de que se cumpla lo estipulado en los contratos y se construya y opere de

manera prioritaria la infraestructura necesaria para prestar los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en forma eficiente y oportuna.

- Implementen planes y programas que permitan disminuir el riesgo sobre la calidad del agua a corto plazo, en aquellos municipios cuyo resultado del Índice de Riesgo de Calidad del Agua -IRCA- es alto e inviable sanitariamente.

*En caso de que se encuentren en el proceso de actualización y revisión de los planes de ordenamiento territorial:*

- Cumplan lo señalado en el artículo 17 de la Ley 1729 de 2009 y lo previsto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en los que se determina que el plan de ordenación y manejo de una cuenca hidrográfica constituye norma de superior jerarquía y determinante de los planes de ordenamiento territorial.
- Dispongan mayor vigilancia para evitar el crecimiento desordenado de las zonas urbanas, los centros poblados y las zonas dispersas. Hagan un seguimiento a los dispuesto en las normas establecidas en los planes de ordenamiento territorial, los esquemas de ordenamiento territorial y los esquemas básicos de ordenamiento territorial y de esta manera, eviten el desarrollo de vivienda suburbana caracterizada por la no adecuación de redes que garanticen el DHA, así como la ilegalidad urbanística que invade las zonas de reservas y preservación ambiental.

**Sexto.- EXHORTAR A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES** a que:

- Implementen medidas preventivas, correctivas y de compensación de ser el caso, que tiendan a la preservación, recuperación y cuidado de las fuentes hídricas en su jurisdicción. Generen y ejecuten planes<sup>76</sup> y programas tendientes a realizar una gestión integral del agua, incluida la calidad del agua.
- Controlen, vigilen y mitiguen los niveles de contaminación y efectos ambientales adversos en las cuencas. Así como, a que divulguen el estado de los recursos naturales en su jurisdicción, a que hagan cumplir la normatividad ambiental existente, y actúen de manera más rigurosa con aquellas entidades públicas o privadas que contaminen el medio ambiente y en especial las fuentes hídricas. También por ser necesario, a que lideren procesos de protección y cuidado de los nacedores de agua en su jurisdicción, y en el marco de estos procesos integren a la población entorno a la conservación de los recursos naturales.

---

<sup>76</sup> Entre ellos reglamentaciones de corrientes, POMCA, POHOR u otros.

- Generen mecanismos efectivos que protejan los lugares en los cuales nace el agua tales como páramos, bosques de niebla entre otros; y la aplicación o utilización de las ya existentes como la ronda de protección hidráulica contemplada en el literal d, del artículo 83 del Decreto – Ley 2811 de 1974.
- Diseñen mecanismos coordinados entre sí, que permitan conocer el uso de las aguas, su oferta, demanda e impactos para proteger el recurso y ser repartido en igualdad y de acuerdo con la prioridad de ley, entre ellos, al cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución MADS 1907 del 27 de 2013, así como a actualizar la información.

**Séptimo.- CONMINAR A LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES** para que a través del Sistema General de Participaciones y a los PRESTADORES para que a través del componente medio de inversión de la estructura tarifaria, diseñen y ejecuten medidas eficaces orientadas al mantenimiento y mejoramiento de las redes necesarias para prestar los servicios.

Adicionalmente a los PRESTADORES del servicio público domiciliario de acueducto a cumplir con las obligaciones derivadas del mantenimiento de las redes, identificar sus fugas, sus falencias y la implementación de los planes de uso eficiente y ahorro del agua.

**Octavo.- REQUERIR AL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y A LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** a que desplieguen sus competencias de manera efectiva e inmediata para verificar la calidad de la infraestructura destinada a la prestación del servicio público domiciliario de acueducto.

**Noveno.- CONMINAR TANTO A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES COMO A LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** a que vigilen, soliciten y controlen la obtención de permisos, autorizaciones y demás planes ambientales que requieran los prestadores con el fin de proteger el recurso hídrico.

**Décimo.- RECOMENDAR AL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y A LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO** la definición clara de obligaciones tendientes a elaborar planes por parte de los prestadores que identifiquen la vulnerabilidad sobre los sistemas de acueducto, de tal forma que se mitiguen los riesgos y se presenten las alternativas que garantizaran la prestación y satisfacción del DHA, en caso de imprevistos, desastres naturales, hechos de terceros, entre otros. Lo anterior dentro de la actual política de gestión del riesgo.

**Décimo Primero.- DEMANDAR de los PRESTADORES** que sin excepción alguna garanticen la continuidad –presión y regularidad- para garantizar la cantidad de agua que

reciben los usuarios; a su vez del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS, la debida vigilancia.

**Décimo Segundo.- URGIR A LAS AUTORIDADES DEL ORDEN LOCAL Y DEPARTAMENTAL** que incluyan en sus planes de desarrollo y de inversiones acciones que permitan el abastecimiento de agua y saneamiento básico en el sector rural, en procura de garantizar la efectividad del derecho humano al agua a estos habitantes.

**Décimo Tercero.- EXHORTAR A LOS GESTORES DE LOS PLANES DEPARTAMENTALES PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO** a que:

- Determinen los desaciertos e inconvenientes en la ejecución de la política pública con el fin de instar al Gobierno Nacional a contemplar, evaluar y tomar correctivos sobre sus falencias.
- Realicen una estricta vigilancia sobre sus contratistas con el fin de evitar daños en la infraestructura, malos diseños, pérdidas de recursos, derivados de la ejecución de las obras relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.
- Comprueben la idoneidad de sus contratistas para la ejecución de las obras.
- Dispongan las acciones necesarias para lograr celeridad en la ejecución de los proyectos y obras proyectadas.

**Décimo Cuarto.- CONMINAR AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA** para que estudie la viabilidad de establecer niveles o porcentajes de subsidios que impidan los errores de focalización en la asignación de mismos, como bien lo podría ser su unificación para toda la nación y de esta manera evitar el movimiento entre un rango normativo.

**Décimo Quinto.- SOLICITAR A LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES Y A LAS SECRETARÍAS MUNICIPALES DE SALUD**, que informen a la comunidad sobre los riesgos para la salud por el suministro de agua no apta para el consumo humano; las mejores formas de potabilización del agua según las fuentes de captación; el manejo adecuado de los pozos subterráneos; la adecuada construcción y el mantenimiento de pozos sépticos; los riesgos contaminantes del inadecuado uso de los pozos sépticos y la importancia de la prevención de los riesgos ambientales.

**Décimo Sexto.- RECOMENDAR A LAS SECRETARÍAS DE SALUD DEPARTAMENTALES** que:

- Efectúen la vigilancia de la calidad del agua suministrada a la población, de conformidad con lo establecido por el Decreto 1575 de 2007 y la Resolución 811 de 2008, con el fin de que las muestras de la calidad del agua para consumo humano se evalúen en un laboratorio certificado y se reporten al SIVICAP.

-Cumplan con lo establecido por la normatividad en cuanto al número de análisis físicoquímicos y microbiológicos que deben practicar en todos los municipios del área de su jurisdicción, en virtud de su función de vigilancia y control sobre la calidad del agua.

**Décimo Séptimo.- INSTAR A LOS PRESTADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO** a que implementen programas de capacitación y divulgación sobre el uso racional de agua, el mejoramiento en la cultura de pago y, en general, los derechos y deberes de los usuarios y que instituyan un sistema de participación, a fin de informar a la comunidad sobre sus gestiones en la prestación del servicio y tener en cuenta las recomendaciones para el mejoramiento del mismo.

**Décimo Octavo.- APREMIAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL** a que:

- Realice las acciones tendientes al uso eficiente del agua, manejo y disposición adecuada de las aguas servidas y los residuos sólidos, atendiendo las orientaciones e instrucciones de las entidades del Estado que presenten información al respecto.
- Ejercer su derecho a la participación ciudadana, por medio de las diferentes herramientas como, el control social de los servicios públicos y la veeduría a la asignación de los presupuestos la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia, la vigilancia a los procesos de contratación, entre otros.
- Se abstenga de realizar conexiones fraudulentas para el abastecimiento de agua.
- Mantengan en adecuadas condiciones de operación la acometida y las redes internas domiciliarias para preservar la calidad del agua suministrada y de esta manera, ayudar a evitar problemas de salud pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de 1575 de 2007.

Con relación a las entidades de control:

**Primero. INSTAR A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** a que adelante las investigaciones de su competencia, en relación con la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

**Segundo. SOLICITAR A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** que investigue y exija un adecuado manejo de los recursos públicos invertidos para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

**Tercero. URGIR A LAS PERSONERIAS MUNICIPALES** a que velen por la garantía del Derecho Humano al Agua, el derecho a la prestación de los servicios públicos en forma eficiente y oportuna y a que brinden capacitación y fortalecimiento a las comunidades para que ejerzan su derecho a la participación.

Con relación a la Defensoría del Pueblo:

**Primero.- SOLICITAR A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO REGIONALES, EN COORDINACIÓN CON LA DIRECCIÓN DE ACCIONES Y RECURSOS JUDICIALES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO,** interponer las acciones judiciales que procedan para la protección efectiva de los derechos de la población de la zona rural de Colombia.

**Segundo.- RECOMENDAR A LAS DEFENSORÍAS REGIONALES Y A LA DELEGADA PARA LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE** que realicen el seguimiento al presente informe con el fin de identificar el avance en las recomendaciones y compromisos de las entidades del Estado.

**Tercero.- INCLUIR** el presente informe defensorial, así como los resultados de su cumplimiento, en el informe anual que habrá de presentar el Defensor del Pueblo al Congreso de la República, conforme a lo establecido en el ordinal 7° del artículo 9° de la Ley 24 de 1992.

**Cuarto.- OFICIAR** a todas las autoridades y entidades públicas y privadas citadas en este informe, con el propósito de informarles sobre la posibilidad de consultarlo en la sede electrónica de la Defensoría del Pueblo, [www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **OBRAS GENERALES**

CAFFERATTA, Néstor Citando a Ojeda Mestre, "A, *Introducción al derecho ambiental*", Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Ecología, Ciudad de México, 2004,

Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico (CRA). Documento de trabajo – Definición de la Tasa de Descuento Aplicable a los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado. Bogotá. 2010.

Defensoría del Pueblo. El ABC del Derecho Humano al Agua. Bogotá. 2009.

Defensoría del Pueblo. La Gestión Comunitaria del Agua". Bogotá. 2013.

Gobernación del Tolima, EDAT SA. ESP. Oficio de respuesta radicado No. 70202 del 03 de septiembre de 2012.

Política Nacional del Agua, la cual puede verse en: <http://www.minvivienda.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=102&conID=212>, consulta del 15 de octubre de 2012; 20:03.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Impacto de la Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia, Una Mirada Desde los Casos Exitosos de Prestadores Menores. Bogotá D.C. 2001.

### **LISTADO DE JURISPRUDENCIA**

#### ***Jurisprudencia constitucional***

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-220 de 2011. M.P.: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.

Corte Constitucional Colombiana.. Sentencia T- 888 de 2008. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-546 de 2009. M.P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T- 915 de 2009. M.P.: NILSON PINILLA PINILLA.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-717 de 2010. M.P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T- 740 de 2011. M.P: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T – 089 del 16 de febrero de 2012. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

### ***Jurisprudencia civil y contencioso administrativa***

Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO. 27 de mayo de 1999. Radicación número: 1185

### **SITIOS WEB**

Defensoría del Pueblo Colombiana. [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)

Defensoría del Pueblo. Página Web.  
[http://www.defensoria.org.co/red/?\\_item=110603&\\_secc=11&ts=2&hs=1106](http://www.defensoria.org.co/red/?_item=110603&_secc=11&ts=2&hs=1106), consulta del 2 de julio de 2013.

Política Nacional del Agua , en Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.  
<http://www.minvivienda.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=102&conID=2>

## ANEXO No. 1

### Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios:

Los Comités se encargan, entre otros, de lo siguiente:

- ▣ Proponer a las empresas de servicios públicos domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios,
- ▣ Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación.
- ▣ Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos.
- ▣ Examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto.

Cabe recordar que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 689 de 2001<sup>77</sup> corresponde al Alcalde de cada municipio o distrito velar por la conformación de los comités y garantizar su existencia en los municipios.

### Veedurías ciudadanas:

Las veedurías ciudadanas podrán vigilar especialmente<sup>78</sup>:

- ▣ La correcta aplicación de los recursos y la forma como estos se asignen de acuerdo con la ley y lo planeado.
- ▣ La cobertura efectiva de beneficiarios, conforme a la ley y los planes.
- ▣ La calidad, oportunidad y efectividad de la intervención pública.
- ▣ La calidad, oportunidad y efectividad de la contratación pública.
- ▣ La diligencia de las autoridades en garantizar los objetivos del Estado.

Dentro de las *funciones* de las veedurías ciudadanas se encuentran las siguientes:

- ▣ Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;
- ▣ Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;

---

<sup>77</sup> Ley 689 de 2001. Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. Artículo 10.

<sup>78</sup> Ley 850 de 2003 Artículo 4º.

- ▣ Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;
- ▣ Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.
- ▣ Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.
- ▣ Solicitar a la Contraloría General de la República el control excepcional.

Así mismo estas veedurías tienen que cumplir con unos deberes entre los que se encuentran<sup>79</sup> : i) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría; ii) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando; iii) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por la Ley 850 de 2003, entre otros.

Otra medida que se considera de gran importancia y por medio de la cual se puede lograr una articulación y mayor incidencia es la conformación de redes de veedurías, en donde los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización, de acuerdo con lo descrito en el Artículo 21 de la Ley 830.

Es así como, los mecanismos de participación son necesarios para que la comunidad pueda hacer control social a la ejecución de las obras y a la prestación de los servicios, lo cual permite a la población ser actores en la dinámica del desarrollo de sus propias comunidades y evitar que sigan pasando casos como los que se han presentado en proyectos como el de El Carmen de Bolívar, María La Baja, Aracataca, Cumaribo, Yopal, La Guajira, entre otros.

Adicionalmente y con el propósito de desarrollar los mecanismos jurídicos para la protección del derecho humano al agua y brindar herramientas a las comunidades para la

---

<sup>79</sup> Ley 850 de 2003 Artículo 18.

defensa de sus derechos, a continuación se hace una relación de los mecanismos de protección que están inmersos en el derecho de los servicios públicos domiciliarios y el ambiental:

## **a) Mecanismos administrativos.**

### **a.1) En el derecho de los servicios públicos domiciliarios.**

#### *a.1.1) el agotamiento de los recursos de ley.*

Este procedimiento podrá presentarse en reclamaciones de tipo particular en los servicios públicos domiciliarios (especiales a cada suscriptor del servicio) cuando se existan inconvenientes sobre la facturación, tarifas, conexión, suspensión y corte del servicio, medición, libre elección del prestador, obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva; solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna sobre las actividades del prestador salvo que se trata de aquella privilegiada y en general sobre todas las particularidades que puedan afectar o afecten la normal ejecución del contrato de condiciones uniformes<sup>80</sup>.

Su procedimiento está compuesto por tres apartes principales:

*1. Derecho de petición:* según lo dispuesto en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”, en concordancia con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así pues, para acudir ante un prestador de los servicios públicos domiciliarios se podrá en un escrito sin formalidad alguna y sin requerir de abogado, realizar una petición tendiente a obtener la protección de los derechos de los usuarios. Recomienda esta defensoría que al escrito se le incluya la expresión “asunto: derecho de petición”.

Si la empresa no contesta dentro de los 15 días hábiles siguientes, se entenderá que la petición ha sido resuelta en forma favorable para el usuario, lo cual se conoce como

---

<sup>80</sup> La relación jurídica entre usuarios y prestadores en sede de los servicios públicos domiciliarios está basada en la ley, la regulación y el contrato de condiciones uniformes; éste último definido en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, así:

“... un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados”, aclarando así mismo la norma que “... hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio”.

De su lectura es posible observar que se trata de un negocio jurídico de cláusulas uniformes, de adhesión, bilateral, de tracto sucesivo y oneroso.

silencio administrativo positivo. El reconocimiento del mismo deberá hacerlo la empresa dentro de las 72 horas siguientes al término señalado<sup>81</sup>.

Caso contrario, si el peticionario recibe respuesta y no está de acuerdo con ella podrá continuar con el procedimiento mediante la interposición de los recursos de reposición y de apelación<sup>82</sup>.

*2. Recurso de reposición:* "el recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato."<sup>83</sup>

En otras palabras se trata de otra petición en la cual el suscriptor solicita a la empresa que revise la respuesta otorgada al derecho de petición inicial indicando las razones por las cuales no la considera acertada. Este se debe presentar ante el prestador durante los cinco días siguientes al recibo de la respuesta.

*3. Recurso de apelación:* este deberá ser presentado en el mismo escrito del recurso de apelación; para lo cual se recomienda utilizar la expresión "asunto: recurso de reposición y en subsidio de apelación". Tiene como fin solicitarle a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que revise lo actuado en sede del prestador y tome una decisión definitiva sobre lo planteado.

Así pues, la presentación del derecho de petición y de los recursos de reposición y apelación es el llamado agotamiento de los recursos de ley.

*a.1.2) Procedimiento de denuncia ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

Este tiene como finalidad vigilar y controlar a los prestadores de servicios públicos domiciliarios para que su actuar se ajuste a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y normativa relacionada. Para realizarlo basta con escribir un correo electrónico a la dirección [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co), o llamar a la línea gratuita nacional 018000 910305 y contar la situación.

---

<sup>81</sup> Pasado este tiempo el peticionario podrá dirigirse a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para solicitar que se investigue a la empresa por la presunta configuración del silencio administrativo positivo, soportándolo con copia de la petición, queja o reclamo debidamente radicada ante la empresa, de la cual no se recibió respuesta.

<sup>82</sup> El prestador en su respuesta deberá informar claramente al suscriptor que tiene la posibilidad de presentar los recursos de ley y el tiempo en el cual debe hacerlo.

<sup>83</sup> Artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

a.1.3) *“El control social, que es un derecho de todo ciudadano de participar en las decisiones relacionadas con la prestación a través de: \*La conformación de los comités de desarrollo y control social, que coadyuvan en la inspección, vigilancia y el control de los servicios (sin fiscalizar), orientando a los usuarios en la forma de reclamar, emitiendo alertas y formulando proyectos. \*\* Eligiendo los llamados vocales de control y representantes de los comité.”*<sup>84</sup>

a.1.4) *“El aporte de comentarios e insumos documentales a los proyectos de reglamentación que sean expedidos por las autoridades del sector, como bien lo puede ser la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).”*<sup>85</sup>

## **a.2) En el derecho ambiental:**

a.2.1) *Derecho de petición:* al igual que en los servicios públicos es un mecanismo de participación mediante es posible acercarse a las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental<sup>86</sup> para realizar solicitudes respetuosas.

Como en este caso la petición se realizará ante entidades Estatales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 por regla general la respuesta deberá responderse (si no existiese norma especial) dentro de los 15 días siguientes a su recepción. De manera particular las peticiones de documentos tendrá un término de 10 días, las de consulta 30 y las de información posee en el Artículo 74 de la Ley 99 de 1993 un término especial de 10 días.

a.2.1) *Veedurías ciudadanas ambientales:* son un mecanismo de participación a través del cual los ciudadanos en forma plural o a las organizaciones comunitarias, profesionales o cualquier otra civil ejerce vigilancia, fiscalización y evaluación sobre la gestión pública.

a.2.2) *Audiencias públicas ambientales:* la Audiencia Pública Ambiental es un mecanismo de participación que fue establecido por la Ley 99 de 1993, mediante el cual se ofrece a la comunidad, a las autoridades, a las organizaciones y a la autoridad ambiental, la posibilidad de conocer, informarse e intercambiar criterios sobre la conveniencia de una obra o actividad<sup>87</sup> que se desarrolle o pretenda desarrollarse y que pueda causar impacto al ambiente o a los recursos naturales renovables<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> GÓMEZ REY, Andrés y RODRIGUEZ, Gloria Amparo. *“El Derecho Fundamental al Agua. una Visión desde el derecho ambiental y los servicios públicos domiciliarios”*. Legis Editores y Editorial Universidad del Rosario. 2013.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Entre ellas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y otros.

<sup>87</sup> Reza el Artículo 72 de la Ley 99 de 1993 reglamentado por el Decreto 2762 de 2005: Artículo 72º.- De las Audiencias Públicas Administrativas sobre Decisiones Ambientales en Trámite. El Procurador General de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales, el Defensor del Pueblo, el Ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos cien (100) personas o tres (3) entidades sin ánimo de lucro, cuando se desarrolle

### a.2.3) Intervención de terceros o intervención en procedimientos administrativos ambientales:

Teniendo en cuenta que la información ambiental es de carácter público, cualquier persona natural, jurídica, pública, privada sin necesidad de demostrar interés o legitimación en la causa alguna podrá intervenir en los procedimientos que adelanten las autoridades ambientales tendientes a la obtención, expedición, modificación, cancelación, negación etc, de permisos, autorizaciones, concesiones y licencias ambientales (incluidos los procedimientos sancionatorios).

Esta forma de participación se concreta solicitándole por escrito a la autoridad ambiental la constitución como tercero interviniente en el procedimiento elegido y de esta manera la entidad estará en la obligación de considerar al peticionario como parte en el proceso, notificándole todas y cada una de las decisiones adoptadas en el mismo y permitiéndole la interposiciones de recursos, la presentación de pruebas y otros.

### b) Mecanismos judiciales:

**b.1) Acción de tutela:** según lo dispuesto en el Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales

---

o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y para la cual se exija permiso o licencia ambiental conforme a la ley o a los reglamentos, podrán solicitar la realización de una audiencia pública que se celebrará ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o la licencia ambiental respectiva.

La audiencia de que trata el presente artículo se celebrará con anticipación al acto que le ponga término a la actuación administrativa, bien sea para la expedición, la modificación o la cancelación de un permiso o licencia ambiental. La audiencia de que trata el presente artículo se celebrará con anticipación al acto que le ponga término a la actuación administrativa, bien sea para la expedición, la modificación o la cancelación de un permiso o licencia ambiental. La audiencia pública será convocada por la autoridad administrativa ante la cual se solicita, mediante edicto, con una anticipación de por lo menos 30 días a la toma de la decisión a debatir. El edicto comunicará la fecha, lugar y hora de celebración y el objeto de la audiencia. Será presidida por el jefe de la entidad competente o su delegado. El edicto permanecerá fijado en secretaría por 10 días, dentro de los cuales deberá ser publicado en un diario de circulación nacional y en el Boletín de la respectiva entidad.

En la audiencia pública podrán intervenir un representante de los peticionarios, los interesados, las autoridades competentes, expertos y organizaciones sin ánimo de lucro que hayan registrado con anterioridad escritos pertinentes al debate, y de la misma se levantará un acta. En la audiencia podrán recibirse las informaciones y pruebas que se consideren conducentes. La decisión administrativa deberá ser motivada, teniendo en cuenta las intervenciones y pruebas recogidas durante la audiencia.

La celebración de la audiencia suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias o permisos y se hace sin perjuicio de las facultades atribuidas a la autoridad competente para expedir el acto administrativo correspondiente.

También podrá celebrarse una audiencia pública, durante la ejecución de una obra que haya requerido permiso o licencia ambiental, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos exigidos para su otorgamiento o de las normas ambientales.

<sup>88</sup> RODRÍGUEZ, Gloria Amparo y MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. “La Participación en la Gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio” Colección de textos de jurisprudencia, Ed. Universidad del Rosario. 2009. P. 104

fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”

De lo cual se desprende que cualquier persona sin interesar cuestiones de género, religión, edad, capacidad jurídica para contratar y otros podrá solicitar ante los jueces de la República la protección de sus derechos fundamentales de manera informal, (verbal o escrita) por inminente amenaza o vulneración cuando no posea otros medios de protección o cuando se utilice como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta posee un término prioritario para ser resuelta, (10 días) y por ende se conoce como una acción preferente.

En general la salubridad, la prestación eficiente y efectiva de los servicios públicos domiciliarios, el ambiente y sano, son considerados derechos colectivos, por ende la procedencia de la acción de tutela para su protección no es la idónea. Sin embargo cuando estos derechos colectivos estén en conexidad con un derecho fundamental como la vida, o sea uno innominado o de carácter deóntico es posible lograr su protección mediante la acción de tutela.

Sobre este particular la Corte Constitucional ha dicho *“Para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea “consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo”. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.” La entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados en el fundamento 4º de la presente sentencia, para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela, que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario.”<sup>89</sup>*

---

<sup>89</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia SU - 1116 de 2001. M.P.: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

**b.2) Acción popular:** “La acción popular es un mecanismo constitucional procesal consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 472 de 1998, que faculta a cualquier persona para acudir ante un juez competente, con el fin de solicitar la protección de los derechos e intereses colectivos, violados o amenazados, por una autoridad pública o por un particular.”<sup>90</sup> Véase para mayor información la Cartilla de Acciones Populares y de Grupo de esta Defensoría que podrá encontrar en la página Web [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co) en el link publicaciones, en el enlace “cartillas educativas”.

Visto lo anterior, a continuación se realizará la identificación de una serie de preguntas clave para evaluar la garantía del derecho humano al agua donde se expondrán los mecanismos jurídicos que se pueden utilizar.

---

<sup>90</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Cartilla de Acciones Populares y de Grupo. Véase en: [http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/cap\\_2007.pdf](http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/cap_2007.pdf)