



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1450

Bogotá, D. C., lunes, 16 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se regula lo referente a las comunidades gestoras del agua, su manejo de aguas residuales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, agosto 21 de 2024

Doctor:  
Gregorio Eljach Pacheco  
Secretario General  
Honorable Senado De La República  
E S D

Asunto: Radicación proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula lo referente a las comunidades gestoras del agua, su manejo de aguas residuales y se dictan otras disposiciones"

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de referencia que tiene por objeto, regular lo referente a las comunidades gestoras del agua y el manejo de aguas residuales estableciendo un marco jurídico para su fortalecimiento y desarrollo, en observancia del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, y en consecuencia le solicitamos dar inicio al trámite legislativo respectivo.

De los congresistas

H.S Robert Daza Guevara  
Senador Pacto Histórico

H.S Iván Cepeda Castro  
Senador Pacto Histórico

Ana Carolina Espitia Jerez  
Senadora de la República Alianza Verde

H.R Alirio Uribe Muñoz  
Representante Pacto Histórico

H.R Jorge Andrés Cancinmance  
Representante Pacto Histórico

H.S Pedro Hernando Floréz



H.S Sandra James

H.S Germán Edguez

H.R Hechto Lindero

H.R Luis Alberto Albián

H.R Ovidio Castro A.

H.S Alex Flores

H.S Fabian Diaz

H.R Alejandro Toro

H.S Sandra Romeros

H.R Edward Sarmiento

H.R Jennifer Pedraza

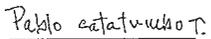
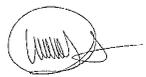
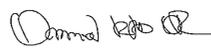
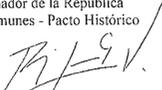
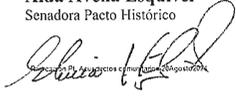
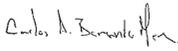
H.R Dignidad y Compromiso

H.R Gabriel Becerra

H.R Cristóbal Caicedo

H.S Martha Peñalza

H.R Conal Internacional

<p>  <b>Pablo Catatumbo</b>                  H.S. Pablo Catatumbo                  Senador de la República                  Comunes - Pacto Histórico</p> <p>  <b>H.R. Wilmer Castellanos Hernández</b>                  Representantes a la Cámara                  Partido Alianza Verde</p> <p>  <b>Omar de Jesús Restrepo Correa</b>                  Senador de la República                  Comunes - Pacto Histórico</p> <p>  <b>Aída Avella Esquivel</b>                  Senadora Pacto Histórico</p> <p>  <b>PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA</b>                  Representante a la Cámara                  Pacto Histórico - Boyacá</p> <p>  <b>Gloria Inés Flórez Schneider</b>                  Senadora de la República                  Pacto Histórico-Colombia Humana</p> <p>  <b>CARLOS ALBERTO BENAVIDÉS MORA</b>                  Senador de la República                  Polo Democrático - Pacto Histórico</p> <p>  <b>MARÍA FERNANDA CARRASCAL R.</b>                  Representante a la Cámara por Bogotá</p> <p>  <b>CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ</b>                  Senadora de la República                  ColombiaHumana-Pacto Histórico</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 de 2024 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;">"Por medio de la cual se regula lo referente a las comunidades gestoras del agua, su manejo de aguas residuales y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO I:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES GENERALES.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> regular lo referente a las comunidades gestoras del agua y el manejo de aguas residuales estableciendo un marco jurídico para su fortalecimiento y desarrollo.</p> <p><b>Artículo 2. Principios.</b> Para efecto de la presente ley se tendrán como principios rectores los siguientes:</p> <p><b>Responsabilidad:</b> El Estado fortalecerá, acompañará y promoverá la gestión comunitaria del agua, garantizando la autonomía de las comunidades y la concurrencia institucional.</p> <p><b>Participación:</b> La ciudadanía, las comunidades gestoras del agua y las autoridades promoverán y generarán espacios vinculantes de interlocución y discusión de manera libre e informada alrededor de normas y políticas públicas para la gestión comunitaria del agua.</p> <p><b>Transparencia:</b> La información relacionada con las políticas públicas, planes, programas, proyectos, actividades y obras de interés, será de dominio público, en este sentido toda persona podrá conocer las actuaciones para la gestión comunitaria del agua, salvo reserva legal. Los sujetos obligados deberán proporcionar y facilitar el acceso a esta de manera oportuna, en términos y obligados deberán proporcionar y facilitar el acceso a esta de manera oportuna, en términos y formatos que sean comprensibles y de fácil acceso para las comunidades.</p>
<p><b>Autonomía comunitaria:</b> La gestión comunitaria del agua parte del reconocimiento de los valores culturales y ambientales que las comunidades han construido consuetudinariamente, al igual que el uso de tecnologías sociales y culturalmente apropiadas para el autoabastecimiento del agua. Se respetará el derecho de las comunidades a tomar sus propias decisiones asamblearias, adoptar acuerdos sociales y las relativas a los sistemas normativos propios de su gestión y regulación interna con respeto a preceptos normativos y constitucionales.</p> <p><b>Equidad:</b> Las políticas, programas y proyectos tendrán un enfoque de justicia ambiental, asegurando la adecuada distribución de cargas y beneficios ambientales entre los habitantes del territorio y el Estado, evitando la imposición de cargas desproporcionadas a las comunidades gestoras del agua y a las personas beneficiarias. Se garantizará el derecho al ambiente sano a generaciones presentes y futuras.</p> <p><b>Coordinación:</b> Las autoridades junto con las comunidades gestoras del agua concertarán acciones para el desarrollo de la gestión comunitaria del agua, procurando la superación de barreras institucionales, sociales, culturales y económicas con respeto a la autonomía comunitaria.</p> <p><b>Artículo 3. Enfoques.</b> Para la interpretación y aplicación de esta Ley, se atenderán los siguientes enfoques:</p> <p><b>Enfoque de derechos:</b> Se tendrá en cuenta la interdependencia, integralidad e indivisibilidad de los derechos con el fin de lograr su goce efectivo. El Estado respetará y promoverá los derechos humanos al agua y al saneamiento, en sus dimensiones individuales y colectivas, así como los derechos de las comunidades gestoras de que trata esta ley, en cuanto contribuyen a la garantía de los derechos a la alimentación, a la seguridad y a la soberanía alimentaria.</p> <p><b>Enfoque diferencial:</b> Se tendrán en cuenta las particularidades de las comunidades organizadas y de sus integrantes en consideración a su etnia, edad, género y orientación sexual atendiendo a la superación de situaciones de vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en zonas rurales dispersas y periurbanas.</p> <p><b>Enfoque territorial:</b> Se considerarán las características ambientales, sociales, políticas, económicas e institucionales de cada territorio, en especial sus formas culturales de uso y administración, sus dinámicas urbano-rurales, así como las capacidades y potencialidades de las comunidades gestoras del agua.</p> <p><b>Artículo 4. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>Gestión comunitaria del agua:</b></p> <p>Modelo especial para la gestión del agua a través del cual se desarrollan un conjunto de acciones por parte de comunidades gestoras del agua, de manera autónoma, solidaria y democrática para facilitar los usos individuales, colectivos y comunitarios, con el fin de promover niveles de vida dignos a través de la protección del agua y los ecosistemas esenciales para el ciclo hídrico, la prestación comunitaria del</p>	<p>servicio de acueducto y/o manejo de aguas residuales y la preservación de valores culturales y sociales de la comunidad a la que pertenece. Sin perjuicio de las obligaciones del Estado.</p> <p><b>Comunidades gestoras del agua o acueductos comunitarios:</b></p> <p>Comunidades organizadas a través de formas organizativas de hecho y de derecho, de las que trata el artículo 365 de la constitución política, sin ánimo de lucro y de beneficio comunal, integradas por personas naturales, unidas por lazos de vecindad, valores sociales y culturales basadas en la colaboración mutua y principios democráticos para la gestión comunitaria del agua.</p> <p><b>Prestación comunitaria del servicio de suministro de agua.</b></p> <p>Es el conjunto de acciones desarrolladas por las comunidades gestoras del agua destinadas a garantizar de manera progresiva el derecho humano al agua de forma continua, apta, económicamente asequible y culturalmente aceptable de acuerdo a los usos, costumbres y tecnologías socialmente apropiadas, así como contribuir a la garantía de los derechos a la alimentación, a la seguridad y a la soberanía alimentaria. A través del acceso y suministro del agua para usos personales y domésticos y aquellos relacionados con la economía familiar a pequeña escala. Estas acciones pueden incluir la captación, tratamiento, almacenamiento, conducción, transporte y distribución del agua desde su fuente hasta las viviendas o predios de las personas asociadas y/o beneficiarias ubicadas en zonas rurales o urbanas y el manejo de aguas residuales, independientemente de la infraestructura usada para tal fin.</p> <p><b>Prestación comunitaria del manejo de aguas residuales.</b></p> <p>Conjunto de acciones de las comunidades gestoras para el manejo de las aguas residuales domésticas, provenientes de viviendas o predios ubicados en zona urbana o rural. Estas acciones pueden incluir la recolección, almacenamiento, tratamiento y disposición final de las aguas residuales domésticas, y las acciones que se implementen para el reúso del agua, o para la instalación y mantenimiento de las soluciones de saneamiento, sean estas de carácter individual o colectivo.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II. COMUNIDADES GESTORAS DEL AGUA</b></p> <p><b>Artículo 5. Naturaleza jurídica.</b> Las comunidades gestoras del agua son comunidades organizadas, bajo cualquiera de las figuras asociativas sin ánimo de lucro vigentes o juntas de acción comunal, de carácter solidario con patrimonio propio, integradas por personas naturales, unidas por lazos de vecindad, valores sociales y culturales basadas en la colaboración mutua y principios democráticos, que cooperan entre sí a través de unos estatutos asociativos para el desarrollo de un modelo especial de gestión comunitaria del agua y el manejo de aguas residuales. Para el reconocimiento como comunidad gestora del agua se debe cumplir con las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contener en el objeto social de manera expresa y clara la gestión comunitaria del agua.</li> </ol>

<p>2. Incluir en su razón social la denominación Comunidad Gestora del Agua (C.G.A).</p> <p>3. Estar inscrita en el Subsistema de Información sobre Gestores Comunitarios del Agua – SIGCA</p> <p>Las comunidades gestoras del agua estarán sujetas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en lo relacionado a la prestación comunitaria del servicio. Esta entidad adoptará un régimen especial y diferente al establecido para los prestadores con ánimo de lucro y atendiendo al carácter comunitario de estas organizaciones.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley expedirá la reglamentación necesaria del régimen especial y diferenciado en consideración al carácter comunitario de las Comunidades Gestoras del Agua (C.G.A), de acuerdo a los principios y enfoques contenidos en la presente Ley. Esta reglamentación tendrá en cuenta las consideraciones del espacio consultivo de la Mesa Nacional de Gestión Comunitaria del Agua.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las Comunidades Gestoras del Agua pueden asociarse con organizaciones de su misma naturaleza en pro de la gestión comunitaria del agua. Se podrán conformar organizaciones de primer, segundo y tercer grado según la escala territorial. Podrán coordinar acciones con las entidades territoriales para prestar asistencia técnica a sus asociados o a terceros, entre otras actividades relacionadas con su objeto social.</p> <p><b>Artículo 6. Registro de las Comunidades Gestoras del Agua:</b> En desarrollo del inciso primero del artículo 274 de la ley 2294 de 2023, el acto de registro de comunidades gestoras del agua y/o del manejo de aguas residuales estará en cabeza de la gobernación de su domicilio.</p> <p>Se deberá presentar la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Acta de constitución de la organización comunitaria o acta de la última asamblea ordinaria</li> <li>Estatutos de la organización comunitaria</li> <li>Documento de identidad del representante legal y los demás integrantes de la junta directiva o el órgano que haga sus veces.</li> <li>Identificación del área donde desarrolla la gestión comunitaria del agua y / o el manejo de aguas residuales.</li> </ol> <p>Igualmente, las gobernaciones inscribirán los estatutos y sus reformas, los nombramientos de juntas directivas y representación legal, los libros, la disolución y la liquidación de las comunidades gestoras del agua.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Corresponde a la Gobernación de cada jurisdicción expedir los certificados de existencia y representación de las Comunidades Gestoras del Agua para la gestión comunitaria del agua.</p>	<p><b>Parágrafo 2.</b> La Alcaldía mayor del distrito capital de Bogotá ejercerá las funciones de inscripción y registro y certificación de las Comunidades Gestoras del Agua de su jurisdicción.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO III. GESTIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA</b></p> <p><b>Artículo 7. Áreas de importancia estratégica para la conservación y protección del agua.</b> Declárese de interés público la gestión comunitaria del agua. Sobre las áreas de conservación y abastecimiento de las comunidades gestoras del agua, así como sobre aquellas que contengan la infraestructura para su funcionamiento se excluirá toda actividad minera o de hidrocarburos y no se podrán imponer expropiaciones ni servidumbres forzosas destinadas a beneficiar a las industrias extractivas. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 11 de la ley 99 de 1993, se podrán realizar convenios las comunidades gestoras del agua de la jurisdicción o que tengan fuentes abastecedoras dentro de ella, para desarrollar programas de restauración, de adaptación y mitigación al cambio climático, así como para desarrollar medidas para la reducción o eliminación de la contaminación que afecte la gestión comunitaria del agua. La autoridad ambiental competente y el ente territorial junto a las comunidades gestoras del agua, definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas o mantenidas, su administración y el conjunto de acciones de gestión ambiental pertinentes.</p> <p><b>Artículo 8. Comité Municipal de las Microcuencas y Acuíferos:</b> La autoridad ambiental competente en alianza con la alcaldía municipal correspondiente creará el comité municipal de microcuencas y acuíferos por cada municipio donde se encuentre por lo menos una Comunidad Gestora del Agua, será una instancia de consulta, interlocución y decisión para la coordinación y planeación del ordenamiento de las microcuencas y acuíferos, la priorización de medidas de conservación, restauración y resolución de conflictos relacionados con las fuentes de agua. Estos comités tendrán participación prioritaria en los consejos de agua establecidos en el artículo 34 de la ley 2294 de 2023 y su conformación y funcionamiento estará sujeto a reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en concertación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.</p> <p><b>Artículo 9. Mapa de Riesgo de Abastecimiento y Calidad del Agua:</b> Los Municipios y las autoridades ambientales y sanitarias deberán elaborar, revisar y actualizar los Mapas de riesgo de Abastecimiento y Calidad de agua para consumo humano de todas las fuentes que abastecen a las Comunidades Gestoras del Agua dentro del Municipio. En caso de existir riesgo, el municipio o la autoridad sanitaria correspondiente, serán los competentes de evaluar las características de interés sanitario y establecer la propuesta del sistema de tratamiento y/o determinar las acciones de restauración pertinentes para mitigar el riesgo.</p> <p><b>Artículo 10. Concesiones:</b> La autoridad ambiental competente priorizará las solicitudes presentadas por las Comunidades Gestoras del Agua y ésta tendrá una duración no menor a 20 años. Para determinar las obligaciones que recaen sobre la Comunidad Gestora del Agua se tendrán en cuenta sus condiciones particulares, capacidades técnicas y económicas, los planes locales de ordenamiento</p>
<p>ambiental y territorial y las prácticas comunitarias para la protección y restauración de las fuentes de agua.</p> <p>Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua con caudales inferiores a 1,0 litros por segundo (lps), no requerirán concesión de aguas; sin embargo, deberán inscribirse en el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico. Para esta excepción, se deben cumplir las siguientes condiciones:</p> <p>El uso del agua será exclusivamente para consumo humano en comunidades organizadas localizadas en el área urbana y, en el caso de las ubicadas en área rural, el uso será exclusivo para la subsistencia de la familia rural, siempre y cuando la fuente de abastecimiento no se encuentre declarada en agotamiento o en proceso de reglamentación.</p> <p>El período concesionado podrá renovarse y no serán exigibles cargas adicionales a las Comunidades Gestoras del Agua; la renovación será por un periodo igual y en caso de cambiar las condiciones ambientales y/o sociales la carga de la prueba será de la autoridad ambiental competente.</p> <p>En los casos descritos en el presente artículo tampoco será exigible el pago de la tasa de aprovechamiento del agua</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Los litros por segundo concesionados a las Comunidades Gestoras del Agua se calcularán contemplando la expectativa de crecimiento de la población que señale el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, la información sobre el crecimiento de los beneficiarios del que posean los gestores comunitarios del agua y la capacidad de la fuente hídrica.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las Comunidades Gestoras del Agua que solo presten el servicio comunitario de suministro de agua, no les será exigible contar con permiso de vertimientos o plan de manejo de vertimientos.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Adiciónese el parágrafo segundo al artículo 2 de la Ley 373 de 1997, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos es que les sea exigible las Comunidades Gestoras del Agua presentarán ante la autoridad ambiental competente un Programa de Uso Eficiente y Ahorro del agua, que contenga la descripción de la fuente abastecedora donde se identifiquen las amenazas sobre la oferta hídrica, la descripción de los componentes del sistema de acueducto comunitario donde se identifiquen sitios críticos de pérdidas de agua en los componentes del sistema, las estrategias o actividades encaminadas a mitigar amenazas de la fuente abastecedora de acuerdo a la capacidad del acueducto, estrategias o actividades encaminadas a disminuir pérdidas en el sistema del acueducto y estrategias o actividades encaminadas a educación ambiental y de ahorro y uso eficiente del agua.</p> <p><b>Artículo 12. Vertimientos en las fuentes abastecedoras:</b> La Autoridad Ambiental competente en concertación con las comunidades gestoras del agua verificará los impactos de los vertimientos aguas arriba de las bocatomas e implementará las acciones correctivas para asegurar que la calidad del agua no se vea afectada y no se genere un riesgo para la salud humana y del ambiente.</p> <p><b>Artículo 13. Gestión del riesgo:</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo y Desastres - UNGRD, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y</p>	<p>Territorio en concertación con las comunidades gestoras del agua para la Gestión Comunitaria del Agua elaborarán la Estrategia para la Gestión del Riesgo para la prevención de afectaciones a la gestión comunitaria del agua; que contengan acciones de mitigación e intervención del riesgo, adaptación, participación y capacitación de las comunidades organizadas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Para la construcción de la Estrategia para la Gestión del Riesgo para la prevención de afectaciones a la gestión comunitaria del agua podrán intervenir con voz, pero sin voto, la academia, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La creación de la Estrategia para la Gestión del Riesgo para la prevención de afectaciones a la gestión comunitaria del agua será en el término de un año.</p> <p><b>Artículo 14. Función Ecológica:</b> La gestión comunitaria del agua y la garantía del derecho al agua constituyen motivos de utilidad pública. En casos de afectaciones del derecho al agua o a la gestión comunitaria del agua por actividades que se realicen en predios de recarga hídrica o en los nacimientos de agua afectando la cantidad, calidad y continuidad del agua provista por las fuentes abastecedoras, las entidades territoriales celebrarán acuerdos para la conservación y vida sustentable, así como negociaciones con los propietarios garantizando la función ecológica.</p> <p><b>Artículo 15. Monitoreo ambiental participativo:</b> A través de Programas Integrales de Monitoreo Ambientales sobre las fuentes abastecedoras de comunidades gestoras del agua, las autoridades ambientales promoverán redes de monitoreo comunitario participativo; cuando se presenten indicios de contaminación de las fuentes abastecedoras se podrá solicitar a la autoridad ambiental competente que se realice la priorización en el monitoreo ambiental, el cual será financiado por la Autoridad Ambiental Competente.</p> <p><b>Artículo 16.</b> Adiciónese el parágrafo séptimo (7) al artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> De conformidad con el numeral octavo (8) del presente artículo se priorizarán los programas relacionados con gestión integral del agua, gestión integral de los residuos sólidos, restauración de ecosistemas relacionados con el ciclo hídrico, cambio climático, dirigidos a las comunidades gestoras del agua.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO IV: PRESTACIÓN COMUNITARIA DEL AGUA.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I:</b></p>

**DE LA PRESTACIÓN COMUNITARIA DEL AGUA**

**Artículo 17. Patrimonio.** El patrimonio de las Comunidades Gestoras del Agua es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones adquiridos legalmente por concepto de contribuciones, aportes, donaciones y las que provengan de cualquier actividad u operación lícita; el uso, usufructo y destino se acordará colectivamente de conformidad con sus estatutos para promover y mejorar las condiciones de acceso al agua de sus beneficiarios.

**Parágrafo 1.** Los sistemas técnicos construidos con aportes del sector privado en los que no se haya determinado la titularidad del derecho de propiedad, se presumirán de propiedad de las Comunidades Gestoras del Agua.

**Parágrafo 2.** Los recursos oficiales que ingresen a Comunidades Gestoras del Agua para la realización de obras, prestación de servicios o desarrollo de convenios y/o acuerdos público-comunitarios, no ingresarán a su patrimonio y el importe de los mismos se manejará contablemente en rubro especial.

**Parágrafo 3.** Las entidades públicas podrán destinar recursos públicos para promover y fortalecer la garantía del derecho al agua en calidad y cantidad suficientes realizada Comunidades Gestoras del Agua, sin que sea condición para la inversión pública exigir el traspaso de la propiedad comunitaria.

**Artículo 18.** Las Comunidades Gestoras del Agua podrán, de acuerdo a sus estatutos, proveer de agua a personas que no ostenten la calidad de asociados o afiliados. En estos casos estos beneficiarios no podrán participar en los órganos de decisión de organización comunitaria, pero tienen derecho a disfrutar del acceso al agua en las condiciones definidas en el acuerdo comunitario para la gestión del agua.

**Artículo 19. Aportes.** Las Comunidades Gestoras del Agua, a través de la Asamblea General definirán los aportes ordinarios y extraordinarios de los beneficiarios teniendo en cuenta la sostenibilidad de la gestión comunitaria del agua y/o manejo de aguas residuales, las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios y la forma de entrega del aporte en dinero y/o en especie.

**Parágrafo 1.** La Asamblea General podrá delegar en la junta directiva las funciones de determinar los aportes ordinarios.

**Parágrafo 2.** Las comunidades gestoras del agua podrán cobrar el aporte de conexión a beneficiarios de la prestación comunitaria del servicio de acueducto y/o manejo de aguas residuales para conectar un inmueble por primera vez o para cambiar el diámetro de la acometida al sistema o red existente. Salvo que los acuerdos comunitarios contemplen reglas especiales o la conexión se realice con aportes estatales o donaciones privadas el beneficiario deberá asumir los costos de la acometida o de la adecuación de redes.

**Parágrafo 3.** La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico podrá expedir guías no vinculantes para orientar el establecimiento de los aportes.

**Artículo 20. Otros ingresos de las Comunidades Gestoras del Agua.** Las comunidades gestoras de agua se entienden facultadas para celebrar contratos, convenios o acuerdos de cooperación con personas naturales o jurídicas, conforme a lo establecido en sus estatutos, para cumplir y financiar el desarrollo de su objeto social.

**Artículo 21. Distribución de agua en la gestión comunitaria:** Comunidades Gestoras del Agua pueden incluir en su objeto social la distribución de agua apta para consumo humano, agua cruda o agua parcialmente tratada para la satisfacción de las necesidades de sus beneficiarios de acuerdo a los principios y definiciones contenidas en esta Ley, y en este caso, deben incluir en sus acuerdos comunitarios, las orientaciones para el consumo de agua, sin perjuicio de las competencias que le corresponden a la Nación y a las entidades territoriales en esta materia.

Las Comunidades Gestoras del Agua podrán implementar dispositivos de tratamientos intradomiciliarios para asegurar la calidad del agua.

**Parágrafo 1.** Los requisitos técnicos para el suministro de agua cruda o parcialmente tratada, serán reglamentados por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en el año siguiente a la vigencia de esta Ley.

**Artículo 22. Manejo de aguas residuales domésticas en áreas sin servicio de alcantarillado:** Las familias urbanas y rurales ubicadas en áreas sin disponibilidad del servicio de alcantarillado, están facultadas para contar con soluciones individuales y sistemas colectivos de pequeña escala para el manejo de las aguas residuales domésticas, siempre y cuando estos se adecuen a los requisitos técnicos definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Las Comunidades Gestoras del Agua podrán incluir en sus acuerdos comunitarios, las acciones para el uso adecuado y mantenimiento de estas opciones de manejo de aguas residuales, sin perjuicio de las competencias que le corresponden a la Nación y a las entidades territoriales en esta materia.

**Parágrafo 1.** El manejo de aguas residuales domésticas en áreas sin servicio de alcantarillado se entiende como gasto social para la atención de necesidades básicas de saneamiento, y se asimila al servicio de alcantarillado para el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones.

**Parágrafo 2:** Los requisitos técnicos para el manejo de aguas residuales por gestión comunitaria, serán reglamentados por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Ambiente en el año siguiente a la vigencia de esta Ley.

**Artículo 23. Acuerdo de gestión comunitaria del agua y/o manejo de aguas residuales.** Para la regulación de la prestación del servicio de agua entre las Comunidades Gestoras del Agua y sus beneficiarios se suscribirá un acuerdo de comunitario para el acceso y suministro de agua y/o manejo de aguas residuales, el cual consagrará todas las obligaciones y deberes, la periodicidad de los aportes ordinarios, los mecanismos de defensa y las condiciones en las cuales la comunidad organizada prestará el servicio comunitario de acueducto y/o manejo de aguas residuales.

**Artículo 24. Solicitud de conexión y disponibilidad de servicios en comunidades gestoras del agua (CGA):** Las comunidades gestoras de agua (CGA) definirán el área geográfica para la prestación comunitaria. Las comunidades gestoras del agua podrán abstenerse de otorgar nuevas conexiones, y para ello deben expresar por escrito las razones jurídicas, técnicas, económicas o ambientales de su decisión, informando al solicitante y al municipio o distrito de su jurisdicción, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de su solicitud.

En casos de negativa o de no existir respuesta por parte del gestor comunitario del agua el solicitante podrá acudir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios quien deberá determinar si se encuentran probadas las razones esgrimidas por el gestor comunitario del agua. En caso de no encontrarse probadas ordenará la conexión, y en los casos en los que se encuentren probadas notificará a la entidad territorial en orden a que está como responsable de la prestación del servicio evalúe y promueva la adopción de alternativas para abastecer de agua al solicitante

**CAPÍTULO II:**

**FORTALECIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL.**

**Artículo 25. Adiciónese** los numerales 24 al 38 al artículo 2 de la Ley 3571 de 2011, de la siguiente manera:

24. Promover el fortalecimiento de la prestación comunitaria del servicio de agua y/o saneamiento.
25. Realizar análisis municipales, departamentales y nacionales sobre el estado de la gestión comunitaria del agua e identificar necesidades de fortalecimiento o acompañamiento.
26. Prestar asesoría técnica a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua.
27. Generar orientaciones de política pública para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua.
28. Promover la incorporación de medidas para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua en los planes y políticas públicas de los distintos niveles de gobierno.
29. Fomentar las inversiones necesarias para el fortalecimiento de la Gestión Comunitaria del Agua
30. Formular lineamientos técnicos y metodológicos para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua a nivel territorial.

31. Presentar propuestas relacionadas con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico relacionados con la gestión del agua

32. Proponer los lineamientos para la identificación de las fuentes de financiamiento para el sector de agua potable y saneamiento básico y coordinar la asignación de los recursos provenientes de dichas fuentes para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua.

33. Coordinar con el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la definición y aplicación de las variables y criterios para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico en lo relacionado con la gestión comunitaria del agua.

34. Proponer los documentos que desarrollen las políticas, planes y programas de fortalecimiento a la gestión comunitaria del agua

35. Articular las políticas de fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y/o saneamiento básico con las de manejo integral del recurso hídrico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

36. Coordinar y articular con el Ministerio de Salud y Protección Social la definición de los requisitos de calidad del agua que deben cumplir las comunidades gestoras del agua.

37. Apoyar la gestión del riesgo asociado a la gestión comunitaria del agua, en el marco del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres.

38. Promover convenios con entidades públicas, mixtas o privadas, instituciones educativas, agencias de cooperación, comunidades gestoras del agua, esquemas asociativos entre otros con el fin de implementar los planes de fortalecimiento comunitario a nivel territorial

**Artículo 26.** Adiciónese los numerales 26 al 30 del artículo 8 de la Decreto 1369 de 2020, de la siguiente manera:

26. Integrar y actualizar el Sistema Único de Información en especial el Subistema de Información sobre Gestores Comunitarios del Agua SIGCA.

27. Emitir conceptos sobre la medición de la calidad, accesibilidad, disponibilidad y continuidad del acceso al agua.

28. Dar concepto a las Comisiones de Regulación, a los ministerios y a los municipios sobre las medidas que se estudien en relación con la prestación comunitaria del servicio de agua y/o mantenimiento de aguas residuales.

29. Realizar análisis municipales, departamentales y nacionales sobre el estado de la gestión comunitaria del agua e identificar necesidades de fortalecimiento o acompañamiento.

<p>30. Prestar asesoría técnica a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua.</p> <p>31. Construir, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y demás autoridades ambientales un módulo ambiental, para informar acerca de condiciones ambientales de las cuencas abastecedoras de las comunidades gestoras del agua.</p> <p><b>Artículo 27. Subsistema de Información sobre Gestores Comunitarios del Agua -SIGCA:</b> La Superintendencia de Servicios Domiciliarios en conjunto con el Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio implementará el Subsistema de Información sobre Gestores Comunitarios del Agua SIGCA, el cual se integrará al Sistema Único de Información de proveedores de servicios de acueducto y alcantarillado.</p> <p>Mediante el subsistema se hará monitoreo y seguimiento de la Gestión comunitaria del agua, permitiendo la medición del goce efectivo del derecho humano al agua y manejo de aguas residuales, así como la identificación de necesidades de fortalecimiento de las comunidades gestoras del agua.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente Ley la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con participación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente reglamentarán el SIGCA estableciendo entre otros aspectos los deberes de reporte de información en cabeza de las entidades territoriales, autoridades ambientales, y otras entidades del Estado relevantes, así como la periodicidad de los reportes y el tipo de información que debe reportarse.</p> <p><b>Artículo 28. Proyectos para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua:</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio prestará a los Comités definidos en esta ley asistencia técnica y hará acompañamiento en la formulación de los proyectos, así como postulará y brindará fuentes de financiación.</p> <p>En todo caso las entidades pertenecientes los sectores administrativos de Vivienda, Ciudad y Territorio; y Ambiente y Desarrollo Sostenible; así como las entidades territoriales y las autoridades ambientales incluirán en sus instrumentos financieros y de planificación proyectos de inversión para el apoyo, acompañamiento y fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua</p> <p><b>Parágrafo.</b> En el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico SINAS se incluirá un módulo específico para el seguimiento de los proyectos destinados al fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua.</p> <p><b>Artículo 29. Implementación de plan de fortalecimiento comunitario:</b> Las alcaldías municipales implementarán Planes de Fortalecimiento de la Gestión Comunitaria del Agua generales y particulares, teniendo en cuenta los resultados anuales de los procesos de monitoreo y seguimiento registrados en el SIGCA. Para la elaboración e implementación de los planes deberá contar con acompañamiento de las autoridades departamentales y nacionales, las cuales brindarán asistencia técnica, administrativa y financiera conforme a sus competencias legales. Los Planes deberán incluir:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asesoría para trámites de constitución legal y cumplimiento de los requisitos de formalización.</li> <li>2. Apoyo y asesoría para realizar los trámites o cumplir los prerrequisitos legales para celebrar ciertos acuerdos público comunitarios o acceder a recursos públicos.</li> <li>3. Orientación para la participación de la comunidad en el control social de los servicios y atención de peticiones, quejas y recursos.</li> <li>4. Acompañamiento a las comunidades gestoras del agua en la solicitud y otorgamiento de subsidios.</li> <li>5. Apoyo técnico para la administración contable y financiera y para el cumplimiento de las normativa nacional e internacional al respecto.</li> <li>6. Apoyo y asesoría jurídica para constitución de relaciones laborales, de trabajo asociado o civiles de prestación de servicios.</li> <li>7. Formación en economía solidaria respetuosa de la multiculturalidad.</li> <li>8. Orientación para el cumplimiento de requisitos técnicos definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e implementación de lineamientos y buenas prácticas de operación y mantenimiento.</li> <li>9. Orientación para obtención de permisos ambientales, o conceptos sanitarios, en cumplimiento de las disposiciones ambientales y sanitarias vigentes.</li> <li>10. Apoyo para cumplir con las obligaciones de calidad del agua en los casos en que la comunidad organizada suministre agua con algún nivel de riesgo.</li> <li>11. Apoyo técnico, administrativo y económico para la realización de acciones y proyectos de conservación y protección ambiental de las cuencas hidrográficas. Esto sin perjuicio de las obligaciones de las autoridades del Estado.</li> <li>12. El municipio o distrito coordinará con las autoridades sanitarias y con otros actores locales, las acciones de gestión social orientadas para el manejo adecuado del agua al interior de la vivienda y capacitación en el empleo de técnicas o dispositivos de tratamiento de agua en la vivienda cuando estos se implementen.</li> <li>13. Formación en mecanismos alternativos de solución de conflictos.</li> <li>14. Acompañamiento en el establecimiento de procesos internos de solución de conflictos</li> </ol> <p><b>Artículo 30. Régimen Sancionatorio.</b> La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá imponer únicamente las siguientes sanciones a las Comunidades Gestoras del Agua que incumplan las normas a las que deben estar sujetos, de acuerdo con la naturaleza y gravedad de la falta:</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amonestación.</li> <li>2. Multas hasta por el equivalente a 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes en caso de que el acueducto comunitario no supere los 2500 beneficiarios. Y hasta 200 salarios mínimos mensuales en caso de que el acueducto comunitario supere los 2500 beneficiarios.</li> <li>3. Orden de suspender de inmediato todas a algunas de las actividades del infractor.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Gobierno Nacional determinará la metodología para el cálculo de la multa de acuerdo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, al factor de reincidencia, las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios y el impacto de la multa sobre la viabilidad económica del gestor comunitario.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Cuando las circunstancias económicas del acueducto comunitario, la existencia de un Plan de Fortalecimiento o el impacto de la multa sobre la viabilidad económica del gestor comunitario lo justifiquen la Superintendencia de Servicios Públicos podrá exonerar de la multa.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios establecerá un modelo de vigilancia y control basado en los principios enunciados en la presente ley que tendrá por objeto la identificación de necesidades de fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y manejo de aguas residuales y el enfoque diferencial basado en el reconocimiento de las prácticas culturales y sociales de la gestión del agua y manejo de agua residuales.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO V: RELACIONAMIENTO CON EL ESTADO.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DEL RELACIONAMIENTO CON EL ESTADO</b></p> <p><b>Artículo 31. Comités para la Gestión Comunitaria del Agua:</b> El Ministerio de Vivienda, en coordinación con las respectivas autoridades territoriales, creará y coordinará comités para la gestión comunitaria del agua en cada nivel territorial. Dichos Comités deberán garantizar la participación oportuna y efectiva en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las respectivas políticas, y se conformarán, además de las autoridades del sector, con los representantes de las redes, confederaciones u otras formas organizativas de Comunidades Gestoras del Agua en el respectivo orden territorial; contarán con la participación de otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones universitarias, estas últimas con experiencia comprobada en el acompañamiento a la gestión comunitaria del agua, y los comités se darán su propio reglamento, el cual deberá contener reuniones ordinarias por lo menos con una frecuencia bimensual.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En un plazo no mayor a 6 meses, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emitirá los lineamientos para la conformación y funcionamiento de dichos comités.</p>	<p><b>Artículo 32. Seguimiento institucional.</b> Los gobiernos departamental y municipal presentarán, en el primer semestre de cada año, a sus respectivas corporaciones públicas, un informe detallado sobre el estado y evolución de la gestión comunitaria del agua, el cual se debatirá en sesión plenaria en la que también se escuche a las comunidades y organizaciones representadas en los Comités de participación definidos por esta ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La sesión plenaria a la que se refiere el presente artículo deberá realizarse dentro del mes siguiente a la entrega del informe por parte del respectivo gobierno municipal o departamental.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DE LAS DISPOSICIONES ESPECIALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA</b></p> <p><b>Artículo 33. Servidumbre de acueducto:</b> Las administraciones municipales y departamentales podrán imponer servidumbres de acueducto, a través de procedimiento administrativo, con el objetivo de permitir la instalación, construcción o ampliación de las redes de acueducto y demás infraestructura necesaria para la gestión comunitaria del agua.</p> <p>Se presume gravado con servidumbre de acueducto todo predio que esté atravesado por infraestructura instalada o construida por un gestor comunitario del agua o destinada a la gestión comunitaria del agua.</p> <p>La servidumbre de acueducto incluirá los derechos de reparar la tubería de acueducto, la realización de las obras requeridas para mantener y mejorar el funcionamiento del acueducto, el ingreso para revisar y operar la infraestructura, así como el tránsito del personal autorizado por la comunidad organizada para la gestión comunitaria del agua con el objeto de verificar, mejorar, modificar y reparar si fuere necesario la infraestructura o para realizar ampliaciones de las redes de acueducto.</p> <p>Igualmente, incluirá el derecho a realizar el encerramiento necesario para proteger el punto de captación, los tanques o infraestructura necesaria para la gestión comunitaria del agua.</p> <p><b>Artículo 34. Tecnologías apropiadas:</b> Para los proyectos o inversiones destinadas a las Comunidades Gestoras del Agua, se deben emplear tecnologías e intervenciones social y culturalmente apropiadas a las necesidades de cada comunidad. Las autoridades se abstendrán de imponer a las comunidades organizadas el uso de tecnologías, técnicas o dispositivos que no sean estrictamente necesarios para garantizar la calidad del suministro, considerando las realidades territoriales, y las capacidades financieras, técnicas y administrativas de la organización.</p> <p>Las comunidades gestoras del agua tendrán medidas especiales para el seguimiento a la calidad, disponibilidad y continuidad del agua y deberán estar orientadas a intervenir las causas del deterioro ambiental que afectan al agua.</p>

**Artículo 35. Aporte bajo condición a las Comunidades Gestoras del Agua:** Las entidades públicas podrán transferir infraestructura, bienes o derechos a las comunidades gestoras del agua, bajo la condición de que su valor no se incluya en el cálculo de los aportes de los asociados o beneficiarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor.

La transferencia de los bienes y/o derechos entre la entidad pública y la comunidad organizada se dará con la suscripción del acuerdo público popular.

**Artículo 36. Transferencias monetarias a las Comunidades Gestoras del Agua.** El Estado realizará transferencias monetarias como apoyo a las Comunidades Gestoras del Agua. Los recursos provendrán del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para servicios de acueducto, alcantarillado y aseo y serán destinados a cubrir los gastos de administración y de operación relacionados con la prestación del servicio de agua y manejo de aguas residuales.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio identificará fuentes de financiación que permitan la sostenibilidad del subsidio a las comunidades organizadas.

**Parágrafo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en articulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico elaborará la metodología para la definición del subsidio, con la cual las alcaldías fijarán anualmente su valor. El ministerio, reglamenta condiciones, procedimiento y trámite necesario para acceder al subsidio por parte de las comunidades gestoras del agua; y modificará los subsidios comunitarios existentes para ajustarlos a las condiciones fijadas en el presente artículo.

**Artículo 37. Contribuciones especiales destinadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones:** Las Comunidades Gestoras del Agua no serán sujetos pasivos de las contribuciones especiales destinadas a recuperar los costos del servicio de regulación que presta la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico, y los de control y vigilancia que preste el Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que se encuentran reguladas en la Ley 142 de 1994 o aquellas que las modifiquen o sustituyan.

**Artículo 38.** A las comunidades gestoras del agua se les aplicará el régimen tributario de las juntas de acción comunal.

TITULO VI  
RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

**Artículo 39.** Las comunidades gestoras del agua que se encuentren inscritas en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos-RUPS podrán solicitar su desvinculación del mismo y su inclusión en el SIGCA dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.

**Artículo 40.** Todos los procesos sancionatorios activos ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y los cobros coactivos en contra de comunidades organizadas, que se encuentren en tránsito de ser reconocidas como Comunidades Gestoras del Agua, serán suspendidos hasta la presentación de su respectivo registro en cumplimiento de los requisitos legales descritos en esta ley.

**Artículo 41.** En lo no regulado por la presente Ley se aplicarán los principios generales enunciados en las normas de economía solidaria y organismos comunales.

**Artículo 42. Vigencias y Derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

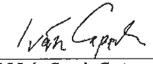
De los congresistas;



H.S Robert Daza Guevara  
Senador Pacto Histórico



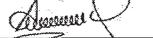
H.R Alirio Uribe Muñoz  
Representante Pacto Histórico



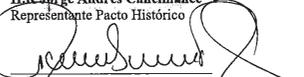
H.S Iván Cepeda Castro  
Senador Pacto Histórico



H.R Jorge Andrés Cancinmance  
Representante Pacto Histórico



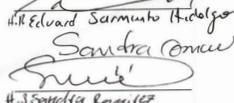
Aña Carolina Espitia Jerez  
Senadora de la República Alianza Verde



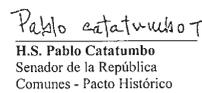
H.S Pedro Hernando Floréz



H.S Sandy Jaime



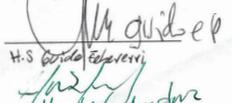
H.R Edward Sarmiento Hidalgo



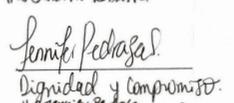
H.S Pablo Catatumbo  
Senador de la República  
Comunes - Pacto Histórico



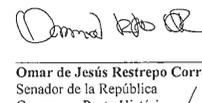
H.R Wilmer Castellanos Hernandez  
Representantes a la Cámara  
Partido Alianza Verde



H.S Carlos Rodríguez



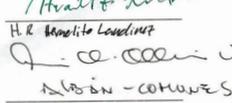
Jenni Pedraza  
Dignidad y Compromiso  
H.R Jenni Pedraza



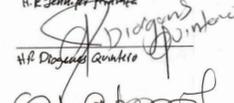
Omar de Jesús Restrepo Correa  
Senador de la República  
Comunes - Pacto Histórico



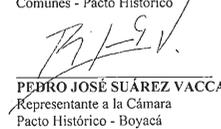
Aida Avella Esquivel  
Senadora Pacto Histórico



H.R Luis Alberto Albán



H.R Diego Andrés Quintero



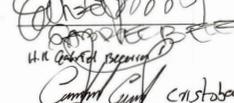
PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA  
Representante a la Cámara  
Pacto Histórico - Boyacá



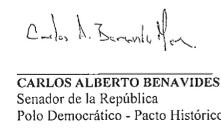
Gloria Inés Flórez Schneider  
Senadora de la República  
Pacto Histórico-Colombia Humana



H.R Orlando Castañeda



H.R Cristian Castañeda



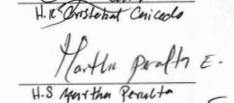
CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA  
Senador de la República  
Polo Democrático - Pacto Histórico



MARÍA FERNANDA CARRASCAL R.  
Representante a la Cámara por Bogotá



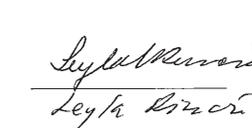
H.S Fabian Diaz Plata



H.S Martha Patricia E.



CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ  
Senadora de la República  
ColombiaHumana-Pacto Histórico



Leyla Rivera



H.R Alejandro Toro



H.R Cristian Torres

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
 Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 149 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Hs Robert Daza Guevara, Ivan Cepeda, Givalim Espitia, Guido Alvearri y otros Consejeros

SECRETARIO GENERAL

*Oro Azul*, un libro que se publicó por vez primera en 2002, nos mostró la crisis del agua dulce y navegando en ella, errando con ella por todos los conflictos asociados a la crisis del agua dulce, evidenció una crisis global que amenaza la supervivencia de la vida en el planeta.

El reto social, ambiental, cultural y político en torno al agua es mucho más profundo y complejo que los retos construidos desde una concepción del agua como recurso y mercancía. Se trata de reconocer los derechos del agua a su hábitat y no entrar su manera de errar, democratizando su condición de ser base de la existencia de la biodiversidad. Aprender a vivir como y con el agua, es decir, vivir según la vida y las condiciones que ella brinda en su magnífica y diversa expresión. No vivir contra el agua, contra la vida, por el contrario abrirse a su racionalidad, su lógica y su inteligencia.

En relación con las maneras de acceder a ella, reivindicamos que el agua se debe concebir como un patrimonio público y un derecho humano fundamental. Nadie debe tener derecho a lucrarse con la sustancia de la vida, con el agua. Estas últimas dos décadas han estado marcadas por las luchas compartidas en defensa del agua, la vida y los territorios. A la par de que avanzan procesos de mercantilización y privatización en la gestión del agua, también avanzan, se renuevan y unen las otras formas de resistencias creadoras de otros modos de pensamiento, relación, manejo y gestión de y con el agua. El inicio del siglo XXI está marcado por la lucha por la protección de los territorios del agua, las fuentes y ecosistemas esenciales al ciclo hídrico y la construcción de alternativas que permitan renovar la gestión colectiva del agua comprendida como bien común y, en lo que a su acceso y suministro se refiere, como derecho humano.

**La gestión comunitaria del agua complejiza y enriquece la noción de derecho humano al agua**

La praxis ambiental y sociopolítica de las comunidades organizadas ha enriquecido y complejizado el derecho humano al agua. Desde la concepción comunitaria de los pueblos étnicos, las comunidades campesinas y los vecindarios urbanos, es imposible comprender el derecho humano al agua reduciéndolo o poniendo en su centro la dimensión individual como un simple derecho a un mínimo de agua que sale por la llave. Por el contrario, el derecho humano al agua se defiende y recrea desde una concepción multidimensional que incluye el derecho individual al agua —que siempre hemos asociado al derecho a la vida—, a la dignidad; pero también el derecho a la autogestión y el derecho colectivo a la protección, conservación y restauración de los ecosistemas esenciales al ciclo hídrico.

Desde el pluralismo jurídico es posible tener un acercamiento a la complejidad de las relaciones con el agua: para consumo humano, para la agricultura, para los animales y para la vida en el territorio. Reconocer la pluralidad y riqueza de órdenes y principios normativos: sus interconexiones e interrelaciones, contradicciones y yuxtaposiciones. Además, reconocer un campo de múltiples luchas y resistencias; flujos de poder, de agua, de sentidos y de tradiciones; que recorren la sociedad. Este campo y perspectiva pluralista del derecho humano al agua, exige una apertura del pensamiento racional de raíz occidental, ejercicios de traducción y un esfuerzo epistemológico para comprender aquel enunciado que dice: *yo soy agua, yo soy territorio*.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Objeto Proyecto de ley**

“Regular lo referente a las comunidades gestoras del agua y el manejo de aguas residuales estableciendo un marco jurídico para su fortalecimiento y desarrollo”

*Afrontamos, entre otras, una crisis que es particularmente paradójica, la crisis global del agua, en el planeta agua, en el planeta azul. Con cerca de dos mil millones de personas sin acceso garantizado al agua potable, personas que, en su mayoría, ciertamente con la excepción de territorios áridos que con el cambio climático pueden acabar siendo inhabitables por escasez física de agua, digo, en su mayoría son personas no propiamente sedientas sin agua en sus entornos de vida, sino personas extremadamente empobrecidas que viven junto a ríos o sobre acuíferos contaminados. Las raíces de esta crisis están en la confluencia de dos grandes fallas críticas, la falta de la insostenibilidad, que hemos provocado en nuestros ecosistemas acuáticos con la que hemos transformado el agua, el factor clave de la vida, el alma azul de la vida, como suelo decir, en el vector de enfermedad y muerte más terrible que jamás conoció la humanidad y por otro lado la falta de inequidad de pobreza derivada de sistemas socioeconómicos profundamente injustos insolidarios e inmorales. Por ello, si queremos afrontar esta crisis global del agua a mi entender deben de enfrentarse dos grandes desafíos, uno, hacer las paces con nuestros ríos y ecosistemas acuáticos. No conseguiremos avanzar en garantizar agua potable a esos dos mil millones de personas sino avanzamos en recuperar el buen estado de los ríos y acuíferos de los que se abastecen a diario y por otro lado promover una gobernanza democrática del agua entendida como un bien común, accesible para todos, pero no apropiable por nadie, y no una mercancía.*

*Aparte de la intervención del relator del derecho humano al agua, Pedro Arrojo. Foro Social Ginebra Suiza <https://youtu.be/Os9s6mF18cY>*

**A modo de introducción**

**El agua es la sustancia de la vida**

El agua, siempre errante, ha sido concebida por todas las culturas como un bien común que ordena nuestra vida familiar, comunitaria y colectiva. Vandana Shiva introduce su texto, *Las guerras del agua*, con una clara afirmación de su esencia y atributos: “el agua es la matriz de la cultura, el sostén de la vida”. Se refiere a nuestra vida como seres humanos y a la vida en general, a la trama de la vida. El

También es importante registrar que en la praxis de las comunidades y pueblos se ve con extrañeza que se le denomine “prestación de servicios” al conjunto de procesos que permiten acceder al agua sana y suministrar mediante los acuerdos y arreglos englobados en el concepto de *autogestión*. Pues estos procesos nos muestran y hablan de una manera autónoma, basada en la solidaridad y el trabajo en común, que es negada cuando se nos define como prestadores de un servicio.

Como bien lo describe el activista boliviano Óscar Olivera desde su experiencia y luchas sobre el terreno, los pueblos han construido y defendido históricamente formas populares y comunitarias de decisión, distribución y protección del agua para la vida:

La relación de la ley con el agua es compleja porque desde la perspectiva andina del agua, el agua es un ser vivo y no se puede regular, es un bien común y un regalo de la Pacha Mama, que no puede ser apropiado por nadie. Justamente en el 2000 la gente se levantó por eso, por su visión comunitaria y ancestral del agua, porque todo tiene vida para nosotros y el bien común es gestionado por la misma gente, no íbamos a permitir que el agua se convirtiera en mercancía y que la privatizaran.” Es claro que desde los modelos hegemónicos no se reconocen y además se obstaculizan estas formas tradicionales y comunitarias, vivas y reproducidas en diversos territorios, de relacionamiento con el agua y auto-garantía del suministro de agua desde mandatos culturales y sociales propios.

En resonancia con esas experiencias que expresan una forma comunitaria, viva y en movimiento de relación con el agua y el territorio, la apuesta de los gestores del agua es por el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua, sin ánimo de lucro, basada en la economía solidaria y en la autogestión. En ese sentido, el motivo intrínseco de este proyecto de ley es concebir el derecho humano al agua como un derecho complejo que se expresa en tres dimensiones interdependientes: como derecho individual, como derecho colectivo y como derecho a la autogestión comunitaria del agua.

En múltiples ocasiones, de manera pública el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Pedro Arrojo recoge e invita a emular las “Lecciones sobre la gobernanza democrática del agua y el saneamiento”. Entender el agua como un bien común y no como una mercancía, y por tanto gestionar el agua y el saneamiento desde los sistemas comunitarios, ofrece múltiples y valiosas lecciones sobre cómo promover una gobernanza democrática y participativa de los servicios de agua y saneamiento, sin dejar a nadie atrás, como derechos humanos.

La gestión comunitaria del agua es un concepto que ha venido posicionándose en los últimos tiempos, pero describe una práctica muy antigua, pues el acceso al agua siempre ha sido un eje de articulación de las sociedades humanas. Al mismo tiempo el concepto de gestión comunitaria del agua puede entenderse como un concepto integral y sistémico, abarcando un conjunto amplio de relaciones y formas de tomar decisiones frente al agua. Solo a título enunciativo podría describir a) las relaciones de cuidado protección y uso de los ecosistemas relacionados con el ciclo hídrico, b) las acciones colectivas de acceso, uso, distribución y manejo del agua y de las aguas residuales, c) los procesos de toma de decisión colectiva y de resolución de conflictos, usualmente asamblearias deliberatorias, sobre los bienes ambientales y naturales inmersos en el ciclo hídrico.

<p>Sin embargo, estas acciones, relaciones y prácticas no se construyen desde cualquier enfoque parten de al menos los siguientes elementos adicionales, por un lado estas acciones son desarrolladas por personas que habitan el territorio - es decir hay una relación directa con el ambiente -; por otro, la forma de toma de decisiones es principalmente deliberatoria y desde la valoración multidimensional del agua (no la reducen a un bien mercantil), se parte de poner en el proceso deliberatorio valores culturales, sociales e históricos relacionados con el agua. Al mismo tiempo, se alejan de dinámicas de administración empresarial basadas en la relación empresa - cliente, y en la eficiencia económica (entendida como recuperación total de costos vía tarifa y la generación de excedentes monetarios), al que contraponen el trabajo solidario colectivo, la no separación entre lo colectivo y lo individual (en el sentido que el beneficiario del acueducto es al mismo tiempo asociado) y la no monetización estricta de la relación entre el beneficiario y el gestor comunitario (la relación va más allá del pago de una tarifa, incluyendo el trabajo voluntario, las contribuciones en especie, o el desarrollo de acciones colectivas para obtener recursos).</p> <p>Igualmente, al hablar de gestión comunitaria del agua es pertinente referirse a ella como un conjunto de prácticas sociales que contienen una variedad de formas de gestión del agua en diversos contextos, las cuales se expresan en una variedad de relaciones sociales que coexisten de manera articulada en contextos de poder concretos y territorializados. De esta manera no existe una sola fórmula de lo "comunitario" existen más bien distintas formas de construir estas prácticas y relaciones entre la comunidad, el territorio, el agua y el ambiente en el que se convive. Diversidad es entonces uno de sus criterios definitorios.</p> <p>De la misma manera, la gestión comunitaria del agua es un proceso social que se transforma, cambia se fortalece e incluso se puede debilitar, por eso la gestión comunitaria del agua también es un proceso dinámico, sensible a los contextos sociales políticos, culturales, territoriales y ambientales. En conclusión, la gestión comunitaria del agua puede considerarse un modelo de organización para la relación con el agua y el territorio basada en principios democráticos, solidarios, colectivos, que se genera por la relación directa con el territorio y el agua, alrededor de su acceso, uso, distribución y cuidado. Por supuesto, los resultados de los gestores comunitarios del agua en el cumplimiento de su vocación democrática, de sostenibilidad ambiental y de satisfacción de necesidades básicas - principalmente de acceso al agua y al saneamiento- dependen de factores internos (la cohesión del proceso, la experiencia social acumulada, etc.) y externas (el apoyo y reconocimiento recibido por la institucionalidad, la construcción de alianzas con otros sectores sociales, etc.)</p> <p><b>Antecedentes: La ley Propia, una creación colectiva que afirma la identidad de los acueductos comunitarios en el país.</b></p> <p>La carta de principios de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia conocida como los inamovibles, plantea que: "El agua no es una mercancía. La mercantilización del agua es la mercantilización de la vida y la naturaleza. Nadie puede apropiarse del agua, el agua es esencial para la vida y cualquier daño al agua es un daño a toda la vida, a todos los seres, a la tierra, y a los seres humanos por igual" Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, s.f, prr. 4).</p>	<p>La Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia con casi dos décadas de historia y luchas en defensa de la Gestión Comunitaria del Agua, ha venido liderado desde hace al menos 18 años el proceso de construcción de la denominada Ley propia para acueductos comunitarios o gestores comunitarios del Agua, el cual es un proyecto que se propone establecer fundamentos, objetivos, acuerdos y puntos de consolidación de un extenso proceso de reflexión colectiva sobre las formas de relacionarse con el ambiente y con los territorios, pero especialmente la forma de relacionarse con el agua como un elemental de la vida.</p> <p>Si bien todo este camino ha estado marcado por múltiples movilizaciones y encuentros a lo largo y ancho del país, los antecedentes más recientes de esta reflexión colectiva se encuentran en dos escenarios que fueron semilla para los procesos de articulación de la Red Nacional, y a su vez fundamentales para la defensa de la gestión comunitaria del agua: el primero de ellos, naturalmente, se asienta en la oposición que los gestores y gestores comunitarios han sostenido respecto de los contenidos de la Ley 142 de 1994, al ser esta, justamente, la norma que abrió las puertas a la participación privada en los servicios públicos y a distintas formas de privatización de los mismos.</p> <p>En segundo lugar está, por supuesto, la "Campania por el agua, un bien público" que más adelante se convirtió en una movilización a nivel nacional por el Referendo por el agua (2006), como una apuesta ciudadana que buscó la consagración del agua como derecho humano fundamental, manifestando la necesidad de concebir, aceptar y aplicar otras formas de pensar el agua como un derecho fundamental que no podía ser tratado como una mercancía. Ambos procesos se entreveran en dinámicas más amplias del movimiento social que a nivel mundial y desde distintos escenarios y diversas regiones del mundo, han trabajado ardua y organizadamente por la reivindicación de un modelo de desarrollo diferente basado en los derechos humanos, la participación democrática, la sostenibilidad ambiental y el respeto por la naturaleza, los bienes ambientales y los bienes comunes.</p> <p>La preparación del Referendo por el agua contribuyó adicionalmente y entre múltiples actividades, a la realización de varias asambleas, que a su vez, luego contribuirán también a la formulación de distintos encuentros nacionales (autogestionados) de los acueductos comunitarios en Bogotá (2006), Buga (2010), Cartagena (2011), Pasto (2012), Villavicencio, (2014), y Medellín (2016), el cual reunió alrededor de 250 personas delegadas de diversas regiones del país.</p> <p>Durante estos encuentros se comparten experiencias, se consolidan los propósitos de la Red pero particularmente, en el VI encuentro de acueductos comunitarios, es decir, el que se llevó a cabo en la ciudad de Medellín, nace la apuesta por consolidar una Ley propia, la cual es, naturalmente, en un proceso largo de reflexión, de debate, de intercambio de experiencias, pero sobretodo de construcción colectiva entre compañeras/os, aliados/as que en medio de la diversidad coincidimos en que el agua es un derecho de todas y de todos y no de unos pocos; y que como tal debiera ser considerado como bien común para la vida y no para el mercado. Privatizar el agua, ponerla a merced del mercado, e incluso en la bolsa de valores como si fuera oro o petróleo, a todas luces, atenta contra un derecho fundamental, cosa que a lo largo de su mandato ha recalado el actual relator especial sobre derecho humano al agua designado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, hoy presente en este evento, pero sobre todo garante de este proyecto.</p>
<p>De ahí que la Ley propia, desde ese encuentro del 2016, y de allí en adelante, se concibiera como un mecanismo de corrección de esta falla de reconocimiento que permitiera, entre otras: 1) reconocer que los acueductos comunitarios tienen una importancia ambiental, de cuidado y conservación de ecosistemas y fuentes hídricas, y de construcción de democracia; 2) que las formas y prácticas de los acueductos han permitido y permitirán proteger el derecho humano al agua; 3) que las comunidades tienen derecho a organizarse para gestionar el agua y que estas formas organizativas requieren el acompañamiento y el fortalecimiento por parte del Estado. Es decir, con todo ello, que se requieren unas nuevas reglas de relacionamiento entre el Estado y las comunidades que no estén basadas en la idea de un Estado impositivo y sancionatorio y, finalmente, que las comunidades organizadas requieren reglas especiales y diferenciales para desarrollar todo su potencial como sujetos constructores de democracia, sostenibilidad ambiental y como organizaciones que satisfacen el derecho humano al agua, desde esquemas igualmente diversos.</p> <p>El proceso de construcción colectiva de la propuesta de "Ley propia" se mantuvo vigente, y ha continuado su proceso de revisión y retroalimentación desde 2017 -año en el que se tuvo un primer documento consensuado que incluso se hizo público y actualmente es un referente organizacional-, a través de nuevos encuentros de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios en Inza (Boyacá), Medellín (Antioquia), y sobre todo este año en Páramo (Santander). La campaña por la autogestión comunitaria del agua, el encuentro nacional sobre vulneraciones al derecho a la autogestión comunitaria del agua, los intercambios con la relatoría del derecho humano al agua y el saneamiento, entre otros diálogos y espacios, además de los aprendizajes de la discusión con el Estado en la mesa de interlocución que se creó con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, han sido también circunstancias que han permitido consolidar una nueva versión de la "Ley propia" que por supuesto conserva los principios, enfoques y pilares de la versión de 2016 pero que los desarrolla y profundiza incorporando los nuevos aprendizajes de los últimos años.</p> <p><b>Un mandato por la gestión comunitaria del agua</b></p> <p>En ese sentido, puede afirmarse que este proyecto de ley fue construido colectivamente para la defensa y el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua, es un mandato popular. En presencia del Relator en su visita académica el 15 de octubre de 2022 la Red Nacional expresó: «Una de las premisas fundamentales del nuevo gobierno es el diálogo con los territorios, los diferentes actores sociales en la vía de construir políticas públicas y un Plan Nacional de Desarrollo que atienda a las necesidades reales y propuestas de las regiones. Por eso hoy invitamos a acoger esta propuesta como un mandato popular de miles de comunidades gestoras del agua que reclaman su reconocimiento y su lugar como protectoras y defensoras de los ecosistemas, auto garantas del derecho humano al agua y constructoras de paz y democracia en los territorios. Queremos hacerle entrega al nuevo gobierno esta construcción colectiva que hemos hecho los acueductos comunitarios como un mandato popular».</p> <p>Este mandato por el agua, por la vida, y por lo comunitario es sobre todo un reconocimiento al esfuerzo, al trabajo de décadas, pero sobre todo a esa tarea solidaria, y luego muy valerosa que han emprendido mujeres y hombres que a pesar de múltiples condiciones de vulnerabilidad y que</p>	<p>principalmente en lo rural, pero también en lo urbano y zonas intermedias, han defendido el patrimonio de lo que alguna vez construyeron sus abuelos, sus vecinos y vecinas, el patrimonio comunitario que sigue resistiendo a pesar de las dinámicas que han pretendido desaparecerles u obviarlas. Este mandato es también un llamado urgente a que el Estado asuma el mandato constitucional de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de agua (y saneamiento básico), dando a la gestión comunitaria el lugar y el reconocimiento que siempre debió tener entendiendo que somos de gestores del agua, gestores del ambiente y sujetos clave en la consolidación de un ordenamiento del territorio alrededor del agua como el camino fundamental en la planeación para la vida, más allá de las lógicas del mercado que segregan y depredan nuestras regiones, máxime cuando - (y nuevamente en palabras del relator) "La escasez por satisfacer las necesidades básicas de la población es consecuencia, sobre todo, de una mala gestión de las prioridades éticas, al anteponerse poderosos intereses en actividades productivas, o usos suntuarios, por encima de los derechos humanos y las necesidades vitales de los más empobrecidos"</p> <p>Este mandato por el agua, el bien común y el derecho fundamental, es también un mandato de armonización de la función ecológica con la garantía del servicio de acueducto y/o saneamiento en el marco de la seguridad y soberanía hídrica, que prioriza la protección de los páramos, los acuíferos y cuencas abastecedoras en garantía también del agua como derecho fundamental y bien común de acceso universal que permita brindar y garantizar su acceso a toda la población colombiana.</p> <p><b>1. Presentación del problema</b></p> <p>La urgente necesidad de alcanzar el acceso universal al agua y al saneamiento en atención a materializar estos derechos humanos y alcanzar las metas del Objetivo Seis de Desarrollo Sostenible – ODS 6, impulsan los esfuerzos institucionales y los movimientos sociales que hoy coinciden en la necesidad de modificaciones normativas para superar las barreras que demoran o impiden la innovación en las posibilidades de atención. A lo que se suma el contexto actual de emergencia climática que exige transformar nuestras relaciones con el ambiente, y en especial con el agua como ha puesto de presente la situación de las grandes ciudades colombianas que han afrontado fenómenos graves de escasez de agua.</p> <p>La crisis climática es uno de los retos más importante que afrontan la humanidad en su conjunto, en efecto, en esta tiene una afectación multidimensional y sistémica en los derechos y las condiciones de vida de las poblaciones, entre los derechos que se ven impactados tenemos el derecho al agua, el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda, la salud, e incluso la vida. A su vez el impacto de la crisis climática suele afectar de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables; y además se encuentra interconectada con otras crisis ambientales como la crisis de agotamiento del agua, la pérdida de biodiversidad o el aumento de la desertificación.</p> <p>En Colombia de acuerdo al estudio nacional de agua para el periodo 1998-2021, se cuenta con un total de 565 municipios que han presentado afectaciones (al menos en una ocasión) en la prestación del servicio de acueducto a causa de temporadas secas. Mientras que mismo periodo, se han</p>

<p>identificado afectaciones en 835 municipios del territorio nacional susceptibles al desabastecimiento y que han presentado, por lo menos, un evento por temporada de lluvia. De acuerdo al mismo estudio se calcula que aproximadamente el 74 % del territorio nacional ha presentado afectaciones en los sistemas de acueducto por problemas derivados de la ocurrencia de eventos como crecientes súbitos, movimientos en masa, inundaciones, vendavales, tormentas eléctricas, avalanchas y avenidas torrenciales, entre otros (IDEAM, 2022).</p> <p>Igualmente durante los últimos 170 años, el área glaciar colombiana se redujo 90 por ciento (IDEAM, 2022). Por su parte se han perdido 57% de estos ecosistemas: de las 2,9 millones de hectáreas que existían ahora solo se contabilizan alrededor de 1.120.000 (Tobón Marín, 2024). Desde 2015 el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales ha señalado que en el país se ha producido un aumento de la temperatura media del orden de 0.13°C/década para 1971-2000 y, el ensamble multimodelo de los escenarios de cambio climático proyectan que la temperatura promedio del aire en el país aumentará con respecto al período de referencia 1971-2000 en: 1.4°C para el 2011-2040, 2.4°C para 2041-2070 y 3.2°C para el 2071-2100. A lo largo del siglo XXI, los volúmenes de precipitación disminuirían entre un 15% y 36% para amplias zonas de las regiones Caribe y Andina y existirían incrementos de precipitación hacia el centro y norte de la Región Pacífica. La humedad relativa disminuiría especialmente en La Guajira, Cesar, Tolima y Huila (IDEAM, Escenarios de Cambio Climático, 2015).</p> <p>Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, para 2018 en Colombia alrededor de 12 millones de personas (cerca del 23% de la población) se concentran en las áreas rurales del país, las cuales ocupan más del 80% del territorio nacional. De esta población, el 44,1% se encuentra en situación de pobreza multidimensional, la cual se establece a partir del nivel de privaciones que tienen los hogares en materia acceso a educación, salud, trabajo y condiciones de habitabilidad entre las que se encuentra la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico.</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en 2022 ha asegurado que en este momento hay 12 millones de personas que tienen un servicio inadecuado de agua potable o que es intermitente, no tienen servicio de manera continua o que la calidad de agua que reciben es deficiente y 3.2 millones de personas sin ningún tipo de servicio de agua. Los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE muestran que en el año 2014 la cobertura del servicio de acueducto presentó una brecha urbano/rural demás 23 puntos porcentuales; a su vez, el Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA) calculado por el Instituto Nacional de Salud, alcanzó en el año 2013 un promedio del 58% para las áreas rurales (nivel de riesgo alto). De otra parte, la brecha de cobertura de alcantarillado alcanzó los 21 puntos porcentuales.</p> <p>En Colombia, miles de organizaciones llevan a cabo la gestión comunitaria del agua, son organizaciones nacidas del encuentro solidario entre vecinas y vecinos que, en cooperación con el agua, se han garantizado el acceso a este bien común de la naturaleza que es condición de la vida toda y de la convivencialidad humana. Nuestros pueblos y comunidades, las gentes campesinas, indígenas y afrocolombianas y las comunidades urbano-populares vivencian con sus organizaciones comunitarias una rica y variada cosmovisión fundada en esta claridad primordial: el agua es de la naturaleza, el agua</p>	<p>es de todas las formas de vida, el agua no es de nadie, porque es de todas, de todos. La economía social y solidaria ha sido la manera de reproducir y mantener este ancestral legado. Nuestras comunidades tienen la certeza en el porvenir de los presentes y los nacientes y de la permanencia de la vida, si el agua se conserva, se recupera y se mantiene como un bien común.</p> <p>La gestión comunitaria del agua se define en unos universales: la solidaridad y el actuar sin ánimo de lucro, la asamblea como lugar del acuerdo, los arreglos económicos y políticos alrededor del uso del agua como bien común y sustancia de la vida y el cuidado de su hábitat, pero ella se hace singular con la cadencia de cada territorialidad, en la interacción entre la comunidad y el ecosistema, entre cada comunidad, su cultura y su paisaje.</p> <p>Una conclusión central del trabajo de investigación y deliberación realizado por las comunidades organizadas articuladas a este proceso de construcción colectiva de una ley propia, es la idea de la existencia de una “falta de reconocimiento” de la gestión comunitaria del agua en el ordenamiento jurídico colombiano actual. ¿Y por qué consideramos que se presenta esta falta de reconocimiento? básicamente porque dentro del ordenamiento jurídico en su contenido, pero sobre todo, en la noción actual de los servicios públicos que domina, las prácticas, los saberes y las formas de relacionamiento de los acueductos comunitarios con los territorios y el agua no encuentran forma de expresarse, particularmente en el marco regulatorio de servicios públicos establecido en la Ley 142 de 1994 y las normas que la desarrollan.</p> <p>Ahora bien, en la actualidad se pueden tipificar tres grandes formas de desconocimiento o fallas de reconocimiento a la gestión comunitaria del agua. La primera de ellas es aquella atinente al vacío en el reconocimiento legal y formal de la gestión como forma legítima de abastecimiento de agua; la segunda, la negación de los acueductos comunitarios como espacios de construcción de democracia; y la tercera, la invisibilización de los acueductos comunitarios como reguladores de las relaciones ambientales.</p> <p>Con relación a la primera, se observa claramente que las formas de autogestión están sometidas a reglas para prestadores empresariales bajo la jurisdicción de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, entre otras. Estas instancias conciben la función del Estado frente a los servicios públicos como la de un ente regulador y de vigilancia que garantiza las condiciones de funcionamiento de un mercado competitivo o lo más cercano a él. Sin embargo, los enfoques de vigilancia y control poco aportan a la garantía del derecho humano al agua, en lo relacionado con la gestión comunitaria del agua pues obvian relaciones entre el medio y los pobladores en el uso del agua y limitan la participación de la comunidad, cuyos miembros se consideran clientes o usuarios, y se incentiva una relación con el agua lejana, asimilable a la condición de consumidores de un bien o servicio.</p> <p>En cuanto a espacio privilegiado de construcción democrática, se desestima que la gestión comunitaria del agua requiere una institucionalidad comunitaria, como también que los espacios colectivos son a su vez instancias de toma de decisiones mediante procesos democráticos deliberatorios (asamblearios). Así, se desnaturalizan las agencias de las juntas directivas y los comités, que son sometidos a</p>
<p>requerimientos orientados a la gestión de empresas, desconociéndose que en tradición comunitaria se plantean procedimientos sencillos, claros y transparentes de cara a la comunidad y en relación con reglas socialmente construidas, reflejadas generalmente en estatutos, usos y costumbres. Estos entes son espacios privilegiados para el trámite de conflictos y pueden evitar excesos, arbitrariedades o injusticias, ya que cuentan con importantes modos de deliberación sobre asuntos público-comunitarios, sin restricciones de participación de los diferentes sectores, actores, agentes y sujetos presentes en las comunidades.</p> <p>El desconocimiento como reguladores ambientales obvia la relación directa, cotidiana e histórica que tienen los acueductos comunitarios con las fuentes abastecedoras de agua, la cual les permite la garantía del derecho humano al agua de manera individual y colectiva. Las comunidades tienen sus propios mecanismos de regulación, protección y uso adecuado del agua, así como una relación más cercana de protección, administración de la cuenca, la microcuenca o los pozos y los bienes ambientales que los componen, bien sea por errores precedentes, o por amenazas latentes.</p> <p>La conjunción de estas tres formas de desconocimiento no es otra cosa que la negación de los patrimonios comunitarios que, a lo largo del tiempo, por su persistencia y resistencia, se perfilan como patrimonios ambientales, a pesar del marcado deterioro ambiental y los crecientes conflictos ambientales por modelos extractivistas. Lo que genera varias consecuencias negativas, entre las que podemos destacar i) se imponen cargas administrativas, financieras y tributarias desproporcionadas a los gestores comunitarios del agua; ii) el gasto social del Estado no se focaliza adecuadamente pues se construyen barreras institucionales y administrativas para que los gestores comunitarios puedan responder a ellos, dejando la protección de la población vulnerable exclusivamente en manos de la gestión comunitaria del agua; iii) se desconocen acuerdos institucionales comunitarios sobre la gestión del territorio, los conflictos locales y el agua rompiendo el tejido social y convirtiéndose en fuente de nueva conflictividad; iv) el desconocimiento de las prácticas comunitarias puede llevar a que la respuesta a la crisis ambiental, climática y de agotamiento del agua sea sectorial, parcial, inadecuada, descontextualizada, y poco pertinente; v) la autoridades locales (alcaldías y gobernaciones) no cuentan con recursos ni mecanismos adecuados para responder a las necesidades de las comunidades locales.</p> <p>En esa perspectiva la gestión comunitaria del agua no solo es una forma de atender a las desigualdades e inequidades en el acceso al agua, sino que la gestión comunitaria del agua es una herramienta necesaria para atender la crisis climática y garantizar los derechos de las personas, de esta manera la articulación alrededor del agua y los ecosistemas esenciales para el ciclo hídrico hace parte de los elementos que deben ser atendidos en las estrategias de mitigación y adaptación, para ayudar a aumentar la resiliencia climática, mejorar la salud de los ecosistemas y reducir el riesgo de desastres relacionados con el agua. De la misma manera, la gestión del agua requiere desarrollar las conexiones entre los servicios públicos, el cuidado ambiental, la gestión del riesgo, adaptación y mitigación al cambio climático y la perspectiva de los derechos humanos.</p> <p>La Constitución de 1991 diferenció entre el suministro de agua hecho directamente por el Estado, por particulares o por comunidades organizadas, sin embargo éstas últimas no han tenido un desarrollo legislativo que regule su accionar y establezca las rutas de coordinación con las entidades estatales que concurren con el deber de garantizar este derecho. Lo anterior en cuanto la Ley 142 de 1994 determinó</p>	<p>el régimen de prestación de servicios hecho por las empresas de servicios públicos, los municipios y las organizaciones autorizadas pero, acorde a la jurisprudencia constitucional, las organizaciones autorizadas no pueden entenderse como equivalente a comunidades organizadas (Sentencia C-741 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), además, toda la ley mencionada está dirigida a regular situaciones, actividades y formas de operación propia de las organizaciones de carácter empresarial.</p> <p>A falta de un marco legislativo que reconozca y atienda las particularidades de los acueductos comunitarios como prestadores de servicios públicos que benefician alrededor de 30.000 comunidades organizadas (calculando la existencia de mínimo un acueducto por vereda y teniendo en cuenta que en el país existen 32.000 veredas), los funcionarios públicos y operadores jurídicos acuden a la aplicación analógica de la Ley 142 de 1994 causando graves perjuicios que impiden la garantía del derecho al agua y redundan en la vulneración de otros derechos como el derecho a la igualdad y la dignidad humana. En efecto, podrían observarse algunos escenarios en que el quehacer cotidiano de los gestores del agua riñe con la noción que ha tenido de manera generalizada el Estado colombiano respecto de los servicios públicos hasta el momento. Estos escenarios se despliegan de esta manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mientras la Ley 142 adopta una visión sectorial y parcial centrada en la idea de los servicios públicos domiciliarios como un servicio en el cual hay transacción comercial, los acueductos comunitarios adoptamos una visión integral y sistémica de la relación de las personas con el agua concibiéndola no solo desde el abastecimiento del agua, sino también como una relación ambiental (de conocimiento, y por lo tanto de cuidado y uso respetuoso y responsable), pero también de construcción territorial desde adentro, garantizando también un principio de participación en decisiones que puedan llegar a afectar el goce y disfrute de este derecho.</li> <li>2. Mientras la Ley 142 adopta una visión de la gestión empresarial de la eficiencia administrativa basada en la recuperación total de costos a través de la tarifa cobrada en dinero y una relación contractual de prestador-usuario, los acueductos comunitarios asumen una visión de la gestión colectiva y comunitaria basada en la idea de la solidaridad, el trabajo comunitario (las mingas, los convites, etc.), y el sentido de identidad colectiva (de pertenencia a la comunidad) en la cual los miembros de la comunidad, los vecinos y vecinas, son al mismo tiempo beneficiarios del acueducto y sus gestores, incluso en varios casos, sus fundadores también.</li> <li>3. Mientras la Ley 142 adopta el modelo de funcionamiento empresarial basado en la idea de gobierno corporativo de la pertenencia accionaria, algunas veces con la asignación de derechos de administración al socio “especializado” en la prestación del servicio (usualmente un privado con ánimo de lucro), los acueductos comunitarios asumen la lógica de las decisiones colectivas democráticas tomadas en espacios deliberatorios (usualmente asambleas) en las cuales cada asociado tiene los mismos derechos de participar en las decisiones que deban tomarse alrededor de la gestión y el sostenimiento de los acueductos.</li> <li>4. Mientras la Ley 142 acepta la idea de lucro en la prestación del servicio de acueducto, como supuesta estrategia para la atracción de nuevos inversores, supuestamente especializados y eficientes, los acueductos comunitarios se basan en la idea de que la gestión del agua se realiza sin este ánimo de buscar ganancias, sino en la perspectiva de satisfacer necesidades básicas</li> </ol>

<p>con trabajo común y de manera respetuosa con las cuencas y microcuencas, sin las cuales no sería posible la vida.</p> <p>Estas y otras ideas justificaran la conclusión de que los acueductos comunitarios tienen unas dimensiones sociales, ambientales, democráticas y una forma de relacionarse con el ambiente que no caben en la Ley 142 y sus marcos regulatorios, simplemente porque los acueductos comunitarios no funcionan en la lógica de las organizaciones empresariales con ánimo de lucro que ven en los servicios públicos una relación comercial que genera ganancias. Pero además, esta "falta de reconocimiento" se ve agravada por el comportamiento del Estado que busca encasillar y forzar a los acueductos comunitarios a cumplir las lógicas de la Ley 142, imponiéndoles regulaciones tarifarias, tecnologías inadecuadas para los contextos territoriales; cargas administrativas, financieras y tributarias desproporcionadas, inequitativas y regresivas; formas y estructuras administrativas ajenas a sus prácticas y conocimientos; y por si fuera poco, amenazándoles, desde una perspectiva institucional sancionatoria, con multas u otro tipo de sanciones imposibles de pagar para la mayoría de los acueductos comunitarios, que contemplan incluso la toma de posesión, generando con esto, y en el mejor de los casos, una relación conflictiva con el Estado, donde este se avizora como un vigilante y un castigador, y no como el principal garante de un derecho, función que por lo demás está reconocida constitucionalmente.</p> <p>Todo esto pone en evidencia que el Estado no ha integrado en sus leyes, políticas, planes ni programas, a los acueductos comunitarios como gestores ambientales que están cumpliendo con una función inherente a la misma existencia de este como Estado Social de Derechos, este desconocimiento pone en riesgo la garantía del derecho fundamental al agua de gran parte de la población colombiana que se beneficia y se apropia del modelo comunitario.</p> <p><b>2. Estudio de necesidad e información en la que se fundamenta</b></p> <p>Las organizaciones comunitarias que proveen agua o saneamiento, hoy no se sienten representadas en la Ley 142 de 1994, porque esta norma desarrolló las premisas constitucionales de los Servicios Públicos Domiciliarios, bajo un modelo de gestión empresarial que ha excluido a las formas de gestión comunitaria y al autoabastecimiento. En consecuencia, las comunidades rechazan el marco jurídico vigente, y en especial, la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la vigilancia ejercida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Las comunidades hoy desean que las nuevas normas que se profieran, les denominan con términos diferentes a los de "prestador" o "empresa", y que se ejerza la vigilancia y control desde entidades diferentes a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; esto se debe a la falta de desarrollo legislativo de la denominación de "comunidades organizadas" que por mandato constitucional pueden ejercer su derecho a de la prestación comunitaria de servicios públicos, que la presente propuesta busca subsanar.</p> <p>Es claro que la prestación SPD bajo el modelo de gestión empresarial tiene un amplio desarrollo normativo y cuenta con apoyo institucional, impulsando la expedición de numerosos decretos y resoluciones para implementar el trato diferencial. Por otra parte, también es claro que las formas de</p>	<p>gestión comunitaria, y el aprovisionamiento con soluciones alternativas no han contado con un sustento legal robusto, y su definición reglamentaria aún es incipiente. Esta diferencia en el desarrollo normativo de las opciones de acceso a agua y saneamiento, profundiza la brecha para la población en situación vulnerable: las normas claras y robustas para la prestación SPD con gestión empresarial, garantizan acceso a recursos y apoyo del Estado para la población atendida con sistemas centralizados; mientras que las normas ambiguas y limitadas que aplican a la gestión comunitaria y familiar, disuaden a las autoridades de financiar y viabilizar proyectos con tecnologías descentralizadas y las iniciativas de fortalecimiento comunitario.</p> <p>Las comunidades organizadas están facultadas para prestar servicios públicos (art 365 de la C.). Sin embargo, la Ley 142 de 1994 no desarrolló la figura de comunidades organizadas y posteriormente, tampoco ha habido un desarrollo normativo del término. En virtud de la Sentencia de la Corte Constitucional C - 741 de 2003, estas se entienden incluidas entre las "organizaciones autorizadas" como personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, teniendo en cuenta que se diferencian de las empresas de servicios públicos domiciliarios, por tratarse de organizaciones con fines altruistas y de beneficio comunal. Vale anotar que la Sentencia C- 741 de 2003 en comentario reitera que es el legislador quien debe señalar bajo cuáles formas jurídicas se pueden prestar los servicios. Al mismo tiempo la Corte Constitucional ha afirmado que "los acueductos comunitarios son figuras jurídicas, constituidas para la gestión del agua principalmente en zonas rurales, autorizadas por la Constitución para prestar el servicio. Funcionan con base en un proceso participativo de la comunidad, que se involucra en el manejo de los recursos hídricos y en el suministro del recurso vital a los usuarios de una zona determinada. Constituyen la materialización de los principios de participación ciudadana en la toma de decisiones de su interés y deben contar con el apoyo de las autoridades del Estado en los aspectos necesarios para garantizar el suministro del líquido a todas las personas ubicadas en su área de funcionamiento" (Corte Constitucional, sentencia T-223 de 2018).</p> <p>La falta de desarrollo legislativo para la gestión comunitaria impide que las comunidades organizadas ejerzan su derecho de prestar los SPD, en condiciones de equidad. El tratamiento diferencial que hoy existe se funda en la diferencia entre lo urbano y lo rural, sin tener en cuenta que la gestión comunitaria está presente en todo el territorio nacional, y por ello, el suministro centralizado de alcance municipal y con gestión empresarial termina por imponerse a las organizaciones comunitarias, generando un descontento generalizado entre estas y el consecuente rechazo a las normas y por ende, el conflicto con las autoridades y sus mandatos.</p> <p>A continuación, resaltamos los resultados del trabajo de análisis y de investigación que Bernal (2022) encontró en torno a las omisiones legislativas, leyes vigentes y otras barreras normativas que han obstaculizado el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento en zonas urbano-populares y rurales y se caracterizan algunos de los impactos derivados de la falta de reconocimiento a la gestión comunitaria. Estas omisiones y barreras son las siguientes:</p> <p><u>2.1. Dificultades para el reconocimiento de la naturaleza comunitaria de la gestión del agua, para el acceso a la personería jurídica y la protección de derechos.</u></p> <p><i>2.1.1. Las formas jurídicas no son claras ni se ajustan a la organización comunitaria.</i></p>
<p>La forma jurídica de las organizaciones comunitarias de agua y saneamiento en Colombia determina sus oportunidades para contar con el apoyo del Estado. El mayor grado de formalización les asegura el apoyo especializado del sector de agua y saneamiento, mientras que las iniciativas que no completan los numerosos requisitos legales terminan siendo excluidas. Esto revela la inequidad derivada de la ausencia de formas propias para las comunidades organizadas en armonía con su conformación legal y objeto social - comunitario.</p> <p><u>2.2. No se reconoce la propiedad asociativa o solidaria sobre los bienes y derechos de las organizaciones comunitarias.</u></p> <p>La ley 142 de 1994 incluye numerosas disposiciones para aclarar que los prestadores SPD, aunque hayan sido creados o incluyan inversiones de recursos públicos, se rigen por el derecho privado. Esto, porque la mayoría de los prestadores de servicios que operaban antes de la vigencia de la Ley 142 de 1994, hacían parte de la estructura de las alcaldías municipales, o estaban configurados como Empresas Industriales y Comerciales del Estado - EICE. En consecuencia, se supone que la infraestructura para la prestación del servicio (el sistema de suministro y los bienes o derechos que lo conforman) o es de propiedad del prestador, o fue entregada para uso y goce al prestador por alguna entidad pública. Para promover nuevas inversiones con recursos públicos para prestadores SPD, se creó la figura del "aporte bajo condición" conservando la propiedad en cabeza de la entidad pública que financia, aplicada en principio a las empresas prestadoras de servicio E.S.P. y luego a todas las personas prestadoras (art 87.9 de la Ley 142 de 1994, modificado por Decreto legislativo 819 de 2020).</p> <p>Poco dice el régimen de servicios públicos sobre la gestión de los activos de propiedad del prestador que no han sido financiados con recursos públicos. Es de anotar que las organizaciones autorizadas, y los productores marginales se caracterizan por contar casi exclusivamente con bienes y derechos propios. Según el marco normativo vigente, se entiende que el prestador, en su carácter de persona jurídica administra sus activos propios según lo definido en sus estatutos, ya que sus actos y contratos se rigen por el derecho privado (artículo 31 de la Ley 142 de 1994). Esto despierta interés por la ausencia de reglas de afectación de los bienes y derechos del prestador (infraestructura, redes) que se emplean para la prestación.</p> <p>Respecto a esto, investigaciones han evidenciado la falta de claridad en la entrega de las inversiones del Estado en infraestructura a las comunidades organizadas. Bernal, Quintana y Castellanos (pp. 46, 2022) sostiene que en este punto, el régimen de prestación de servicios públicos domiciliarios presume que el municipio asegura la prestación de los servicios (art. 5 Ley 142 de 1994) ya sea como prestador directo, o entregándola a un prestador, lo que se concreta en los contratos de operación, con previa licitación tratándose de empresas de servicios públicos que asumen la prestación (párrafo art. 31 de la Ley 142 de 1994). El artículo 87 de la Ley 142 de 1994, estableció el beneficio del aporte bajo condición para las empresas de servicios públicos, excluyendo a los demás tipos de prestadores del</p>	<p>artículo 15 de la misma ley. Esto se modificó con el artículo 7 del decreto legislativo 819 de 2020, expedido en virtud de la emergencia económica causada por el COVID, permitiendo el beneficio para todas las personas prestadoras.</p> <p>Esto pone de presente, lo crítico de las comunidades organizadas pues:</p> <p>Los sistemas suelen ser construidos y manejados por la misma comunidad con poco o nulo apoyo del Estado, y la provisión del servicio se asume "de facto" por la misma comunidad en virtud de su autonomía privada y sin que medie autorización previa o apoyo del municipio. Por ello, se facultó la entrega directa de infraestructura de agua y saneamiento (para prestación o para aprovisionamiento con soluciones alternativas) en favor de las comunidades organizadas, quienes se hacen cargo de su operación y mantenimiento (art 279 de la Ley 1955 de 2019). Sin embargo, subsiste la confusión y muchos municipios continúan interpretando que la licitación (sometida a la Ley 80 de 1993 - estatuto de contratación estatal) es obligatoria para entregar bienes y derechos a las organizaciones comunitarias, creando procedimientos que pueden conducir al despojo de las comunidades, por la competencia con operadores especializados. Por otra parte, los mecanismos jurídicos para la entrega (contratos de operación, convenios de asociación o convenios solidarios) pueden ser revertidos, ya que no se transfiere el dominio de los bienes o derechos objeto de la inversión y estos se conservan en cabeza del municipio. (Bernal Pedraza, A., Quintana Ramírez, A., &amp; Castellanos, P., pp. 48., 2022).</p> <p><u>2.3. Interpretación inadecuada de la eficiencia económica y la gestión sostenible:</u></p> <p><i>2.3.1. Se imponen prácticas de gestión empresarial a las organizaciones comunitarias:</i></p> <p>El enfoque empresarial de la Ley 142 de 1994 es innegable. En el texto de la ley pueden contarse 42 menciones del término "empresa de servicios públicos"; a diferencia de las 2 menciones del término "organizaciones autorizadas" (2 menciones), o de la completa ausencia del término "comunidades organizadas". Cabe señalar que el régimen de servicios públicos es confuso en el alcance de sus disposiciones. En general, se podría entender que cuando esta Ley menciona a las "empresas", tendría aplicación sobre las diferentes entidades prestadoras, sin embargo, algunas disposiciones si precisan que aplican a "todas las personas prestadoras de servicios públicos" (p. ej. art 153), con lo cual, cabe entender que el legislador si tuvo en cuenta la diferencia entre las empresas y los demás tipos de prestador. En particular, algunas disposiciones mencionan textualmente a las "empresas de servicios públicos" y los operadores jurídicos han oscilado entre la interpretación de este término como un criterio de aplicación especial de la norma para este tipo de prestadores (p. ej. el art. 87 .9), o su extensión a todos los prestadores SPD cualquiera que sea su forma jurídica (p.ej. art. 128). En algunos casos, la CRA se ha pronunciado sobre el alcance del término "empresas" identificando si aplica solo a las empresas ESP o a todos los prestadores.</p> <p>El régimen de servicios públicos domiciliarios se funda en una relación contractual entre un prestador de servicios, organizado bajo criterios empresariales que está obligado a entregar servicios de buena</p>

<p>calidad, y un suscriptor que recibe los servicios de manera individual, a cambio de una tarifa regulada que cubre los costos eficientes y asegura la rentabilidad del prestador. Por oposición, la gestión comunitaria se funda en la primacía de los acuerdos comunitarios, la satisfacción de las necesidades de la comunidad y el acuerdo para el pago de aportes o cuotas según la capacidad de pago y las actividades priorizadas por la comunidad.</p> <p><b>2.3.2. Las tarifas reguladas no responden a la gestión comunitaria y familiar:</b></p> <p>La regulación orienta el régimen tarifario desde el principio de suficiencia financiera, entendiendo que la eficiencia económica se alcanza a través de las economías de escala. Sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido que el criterio tarifario más importante es el de solidaridad, que en Colombia se concreta a través de los subsidios (ver en el punto subsidios) pero que es el principio rector de la forma de economía practicada por los acueductos comunitarios. El principio de simplicidad tiene poca aplicación, porque las fórmulas tarifarias se han estructurado y regulado a partir de la información financiera de año base de referencia y la aplicación de fórmulas matemáticas de difícil comprensión, haciendo necesario contratar personal especializado para los costos y tarifas.</p> <p>Las tarifas reguladas por la CRA para los servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia han tenido muy poca aplicación en los municipios menores y los prestadores rurales, como pasa a verse:</p> <p>“Solo el 10,7% de los 2.810 prestadores registrados en el RUPS que atienden 2.967 APS en 1.020 municipios han certificado la información del estudio de costos y tarifas en el SURICATA. Esto hace que prevalezca la condición de no contar con información sobre los costos de prestación del servicio. No obstante, de acuerdo con la información de la SSPD en relación con las visitas a prestadores en zona rural, el 55% de las 462 organizaciones visitadas definió el valor a cobrar por el servicio sin un análisis de los costos en que incurrían, 23% conforme con la metodología CRA, 12% con una metodología propia y el 10% no cobra el servicio.” Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA., (2022). Bases del marco tarifario para pequeños prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. pp. 10).</p> <p>El estudio referenciado no ahonda en las causas del poco empleo de los estudios de costos y tarifas, lo atribuye en mayor medida a la baja capacidad de gestión del prestador y a las desventajas de escala, pero desde la experiencia y el diálogo en territorio se pueden anotar otras causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las tarifas reguladas conllevan incrementos en los precios para los usuarios, respecto a las cuotas que usualmente se cobran por las organizaciones comunitarias. Las tarifas reguladas se calculan a partir de costos de referencia de otros prestadores que reportan al SUI, grandes y medianos, y no reconocen que las organizaciones comunitarias cubren muchas actividades administrativas con trabajo voluntario.</li> <li>Muchas organizaciones comunitarias no reciben subsidios, especialmente las que se ubican en zona rural, o puede que reciban subsidios en porcentajes muy bajos, con lo cual, la tarifa para los usuarios sigue siendo muy alta. Las organizaciones comunitarias en su inmensa mayoría no reciben subsidios y no es de su interés recibirlos, pues fundan su vínculo y sus acuerdos</li> </ul>	<p>económicos en las relaciones de solidaridad y vecindad, en la cuota familiar, el trabajo colectivo en minga y convite, los derechos de agua y el pago con trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las tarifas reguladas despojan a las comunidades de la posibilidad de tomar decisiones para el manejo de los costos de la provisión del servicio. Así, la comunidad no está interesada en participar en las asambleas, debido a que el margen de decisión para influir en las tarifas es mínimo o surgen conflictos por la imposibilidad de adecuar los marcos tarifarios mediante la consulta a la comunidad.</li> <li>Las rutinas de micromedición y el volumen de consumo básico o de subsistencia no se adecuan a la realidad de las organizaciones comunitarias que atienden a familias numerosas y viviendas que tienen demandas de agua superiores al consumo básico urbano. Así, las familias se oponen a la instalación de micromedidores, o al pago del consumo suntuario.</li> <li>Las dificultades de gestión y los costos que conlleva el proceso de facturación, la actualización de las tarifas, la elaboración de los estudios tarifarios y los reportes derivados de las tarifas al SUI, hace difícil que los prestadores con menos conexiones o con menor capacidad administrativa, emprendan la implementación de las tarifas.</li> </ul> <p><b>2.3.3. Las organizaciones comunitarias no se adecuan a los principios de economías de escala y regionalización:</b></p> <p>Los SPD desde sus definiciones legales, se configuran como un conjunto de actividades que se realizan a través de un sistema centralizado de alcance municipal con redes de distribución (físicas o humanas) que llegan hasta las viviendas. Desde la premisa de la eficiencia económica, se entiende que un sistema centralizado que cuenta con más conexiones y en el que se consolida un mercado eficiente, es deseable porque genera economías de escala, reduciendo los costos, y facilitando la gestión óptima y la adecuada supervisión. Esto ha conducido al rechazo de la “atomización” del sector, y a la reiterada propuesta de organización sectorial a través de prestadores cada vez más grandes, en lo posible sumando a diferentes municipios en esquemas regionales (Ley 1176 de 2007, art. 10). Erosionando y convirtiendo en negatividad, una condición cualitativa virtuosa, pues la organización comunitaria de carácter vereda se localiza en la microcuenca, en la cuenca, en cada recoveco de la ruralidad y también en los bordes de la ciudad.</p> <p>La gestión comunitaria del agua nace en el territorio, su atomización, su dispersión, es una cualidad, una potencia, pues es la misma gente organizada la que es capaz de cubrir todo el territorio y nutrirse del agua necesaria adaptándose a su hidrografía, a su cadencia, a sus singularidades. Esta magnífica construcción, desde la lógica empresarial y mercantil, se ve como “atraso”, como ineficiente. La Gestión comunitaria del agua realizada por miles de organizaciones, es todo lo contrario a la ineficacia, es la posibilidad de revitalizar los bosques y las selvas, los páramos y las cuencas, los humedales, las lagunas, los manantiales que sustentan la vida en su diversidad. Es inseparable la restauración, la revitalización de los ecosistemas esenciales al ciclo hídrico, de la gestión ambiental comunitaria, de la garantía del acceso al agua a las comunidades y de la garantía a la existencia de organizaciones vecinales solidarias y democráticas.</p> <p>La regionalización es una estrategia de política pública para dinamizar la fusión de empresas, para mejorar la prestación de los servicios con el impulso de los municipios. (Ver CONPES 4004 de 2020,</p>
<p><b>Línea de acción 1.4.</b> La regionalización cuenta con una regulación reciente (Decreto 086 de 2022) sin antecedentes de implementación a la fecha. Los esquemas regionales y la prestación centralizada de servicios en una APS no son adecuados para las comunidades organizadas por varias razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En la gran extensión de Colombia, que se caracteriza por la diversidad cultural y territorial y el desarrollo desigual, se han consolidado lo que en el lenguaje oficial se denominan “pequeños prestadores” (municipios prestadores directos, organizaciones autorizadas) que no tienen como propósito para atender mercados más grandes y que podrían operar con más holgura si no estuvieran obligados a cumplir tantas exigencias administrativas pensadas para las economías de escala.</li> <li>En el sentir de las comunidades, la regionalización, como decisión administrativa impulsada por el municipio o por el Gobierno nacional, amenaza su historia y su patrimonio común y puede dar lugar a procesos de despojo de los acueductos comunitarios. Es claro que las organizaciones comunitarias no cuentan con las capacidades técnicas y administrativas para oponerse a las decisiones de regionalización que se tomen de acuerdo con estudios técnicos, y en las que no se garantiza su participación activa e incluyente. Las organizaciones comunitarias han sumado esfuerzos colaborativos en iniciativas de asociatividad que respetan su autonomía para la gestión de sus sistemas, y fortalecen los procesos de toma de sus decisiones conforme a sus arreglos comunitarios.</li> </ul> <p><b>2.4. Requisitos de gestión muy exigentes y excesivos para las organizaciones comunitarias:</b></p> <p>Quienes suministran colectivamente servicios de agua y saneamiento, en su calidad de entidades sin ánimo de lucro, se rigen por el derecho privado, y en consecuencia, están obligados al cumplimiento de normas civiles, comerciales laborales y tributarias, incluso aunque no se hayan formalizado como prestadores de SPD. Las organizaciones comunitarias con mayor número de conexiones (más de 600) logran parcialmente el cumplimiento de estos requisitos, con dificultades de gestión. Quienes tienen menos conexiones, no alcanzan a financiar el apoyo administrativo (asesorías jurídicas y contables) para el cumplimiento oportuno de estas obligaciones, y se ven expuestos a sanciones.</p> <p><b>2.5. Limitado desarrollo de los derechos y deberes de quienes proveen el servicio, y de las familias conectadas:</b></p> <p>Los vacíos e imprecisiones legales en la relación entre asociados y en la relación prestador-usuario dan lugar a incertidumbres y desprotección de los derechos de unos y otros. Esta complejidad genera las siguientes dificultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No es claro el alcance de la obligación de conectar usuarios cuando el prestador no tiene capacidad para expandir sus redes o atender una mayor demanda. Por otra parte, el prestador puede rechazar a usuarios que no cumplan requisitos técnicos – Las familias habitan inmuebles con deficiencias técnicas que no pueden ser conectados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La elaboración del Contrato de Condiciones Uniformes según los modelos de la CRA – no responde a la realidad y a las necesidades particulares de acuerdo entre la organización comunitaria y las familias conectadas.</li> <li>Hay alto riesgo de las organizaciones comunitarias de incurrir en falla del servicio, que se incrementa por la falta de inversión del Estado en la infraestructura para las comunidades organizadas.</li> <li>No se ha regulado un derecho de conexión que reconozca el esfuerzo comunitario en la construcción de infraestructura, con lo cual, las nuevas familias conectadas solo pagan la acometida.</li> <li>El suministro de mínimo vital a familias en situación vulnerable (con pocas posibilidades de pago) debe ser asumida por la organización comunitaria con sus propios recursos. El suministro de los 50 litros/habitante/día que establece la Corte Constitucional, a veces es más difícil y costoso que continuar dejando fluir el servicio.</li> </ul> <p><b>2.6. La regulación, vigilancia y control del Estado no se adecuan a las capacidades y expectativas de las organizaciones comunitarias</b></p> <p>En desarrollo del artículo 365 de la Constitución Política, es claro que los servicios públicos están sometidos a la regulación, y a la inspección, vigilancia y control IVC del Estado, y estas competencias configuran un deber del Estado, y a la vez, contribuyen a la protección de los derechos de las personas atendidas. Sin embargo, las organizaciones comunitarias se encuentran en permanente conflicto con las autoridades ambientales, sanitarias y ambientales, en rechazo a las acciones de IVC, porque sienten que la manera en la que se despliegan estas acciones es injusta y no reconoce la labor social de las iniciativas comunitarias, y las limitaciones o dificultades que las organizaciones enfrentan en territorio. Las personas que dirigen los acueductos comunitarios experimentan sentimientos de impotencia, temor, angustia e incertidumbre, cuando se ven enfrentados a las decisiones de las autoridades administrativas que se fundan en un marco jurídico complejo y en requisitos de gestión que están fuera del alcance y de las expectativas y capacidades de los administrados.</p> <p>El diseño actual de la estructura institucional y de los mecanismos de regulación y de IVC para el suministro de agua y saneamiento en Colombia ha sido poco amigable con las formas de gestión comunitaria y familiar, por varias razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las acciones de vigilancia se centran en el desempeño y los resultados del prestador de SPD, sin tener en cuenta que estos dependen en buena medida de las decisiones de otros actores del territorio. La prestación eficiente y de buena calidad, depende de las acciones de control de las autoridades ambientales sobre las actividades de quienes contaminan las fuentes abastecedoras, y las posibilidades de conectar a nuevos usuarios se concretan en el control del uso del suelo y de la construcción de edificaciones que compete a las alcaldías municipales. La expansión y mejora operativa de los sistemas de suministro, depende de las oportunidades de financiación y construcción de nuevas obras de infraestructura, con recursos del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, y las posibilidades de fortalecimiento comunitario se</li> </ul>

<p>incrementan con la oferta de asistencia técnica en territorio. La responsabilidad de los usuarios, en el uso adecuado de los servicios y en el pago de las tarifas también debe considerarse de acuerdo con las condiciones particulares de cada localidad, ofreciendo soluciones adecuadas a la demanda de la población, y no a las restringidas posibilidades técnicas definidas en la regulación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las autoridades que desarrollan la regulación (Ministerios, Departamentos Administrativos y las comisiones de regulación) tienden a desarrollar normas que refuerzan esta idea de que el prestador de SPD es el único responsable de la prestación eficiente de un servicio de buena calidad. La regulación vigente incorpora criterios técnicos muy exigentes para el cumplimiento de las obligaciones de las organizaciones comunitarias, con pocos estudios sobre el impacto de estas normas en relación con las capacidades de los administrados y los costos y esfuerzo humano adicional derivado de las nuevas tareas que generan. Por otra parte, la regulación pocas veces considera retribuciones o incentivos para los prestadores de SPD más pequeños, ni considera sus expectativas. Para la organización comunitaria, es más importante mejorar el servicio y mantener bajos los costos de operación, que dar cumplimiento a una larga serie de requisitos administrativos que no inciden directamente en la calidad o continuidad del servicio.</li> <li>Las funciones de regulación y de IVC están dispersas en muchas autoridades, quienes desde su enfoque sectorial o funcional, establecen su propio marco de vigilancia con alcances diferentes de acuerdo con sus capacidades institucionales y su presencia en territorio. Así, las organizaciones comunitarias deben atender requerimientos de autoridades regulatorias y de control de autoridades tan variadas como la alcaldía municipal; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio; la CRA; la SSPD; las autoridades ambientales (corporaciones autónomas regionales) y las autoridades sanitarias (direcciones departamentales y secretarías de salud), que se suman a las obligaciones organizativas, contables y tributarias que se derivan de su forma jurídica de constitución legal (ESALES; JAC).</li> <li>La mayoría de los requerimientos de IVC hoy se concretan en solicitudes de información a través de medios digitales, con la nota perentoria de que se ejercerán las acciones – preventivas o sancionatorias – a las que haya lugar. Es comprensible que las limitaciones de las autoridades para llegar al territorio (pocos recursos financieros, poco personal en terreno) haga preferible el monitoreo remoto de su desempeño, pero también es importante identificar oportunidades de coordinación intersectorial que disminuyan la carga de reporte de información, y crear otros mecanismos más cercanos y al alcance de los administrados.</li> <li>Existen numerosos instrumentos para la vigilancia, diseñados a partir de indicadores principalmente cuantitativos. Los indicadores de eficiencia operativa (p. ej. cobertura, calidad, medición, continuidad, índice de pérdidas) y otros indicadores para el seguimiento de la gestión (p. ej. suficiencia financiera, liquidez, rotación de personal) están diseñados para combinar variables cuyos datos se obtienen de muchas actividades en campo y de un riguroso ejercicio de captura y archivo de información. Esto se ha hecho más gravoso para las organizaciones comunitarias luego de la adopción del Índice Único Sectorial – IUS, que</li> </ul>	<p>termina por multiplicar los formatos que deben reportarse al Sistema Único de Información – SUI.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ante las dificultades que enfrentan los prestadores para cumplir los indicadores, se ha venido consolidando la exigencia de diferentes tipos de planes de mejoramiento (p. ej. plan de gestión, plan de cumplimiento de la calidad del agua, plan de ahorro y uso eficiente del agua, plan de emergencia y contingencia), los que a su vez configuran nuevas exigencias técnicas muy demandantes para las organizaciones comunitarias, que muchas veces se duplican. A esto se suman los estudios de costos y los procesos de facturación. Estos planes y estudios técnicos, que se entienden como mecanismos de vigilancia que permiten el seguimiento para que el prestador de SPD pueda alcanzar progresivamente los estándares de eficiencia, se exigen por separado por diferentes autoridades, y requieren acompañamiento técnico para su formulación e implementación, que muchas veces no está disponible en localidades apartadas.</li> <li>El descontento con la regulación y las acciones de vigilancia, también afecta a las autoridades que la ejercen, en especial, a los funcionarios y servidores públicos que deben atender directamente a los líderes y líderes comunitarios. El acercamiento entre las autoridades y las comunidades no está libre de conflictos, ya que quienes realizan las visitas de campo o atienden las llamadas telefónicas o las respuestas a las peticiones, están obligados a reiterar que actúan en ejercicio de sus funciones en cumplimiento de las normas vigentes y los lineamientos de las entidades a las que representan, mientras que los líderes y líderes comunitarios sienten que la persona que los visita encarna el ejercicio de autoridad que los agobia, y por eso los rechazan.</li> <li>La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA expidió normas extensas, confusas y de alto contenido técnico, que escapan a la comprensión y posibilidades de aplicación de las organizaciones comunitarias. No se tienen en cuenta los impactos de esta regulación sobre las acciones de otras autoridades, en especial, sobre la vigilancia que ejerce la SSPD.</li> <li>El cálculo del indicador IUS, (que para el caso de los prestadores rurales incorpora variables tales como la suficiencia financiera, liquidez, rotación de personal, cumplimiento del plan de gestión y resultados) precisa el reporte de información contable, operativa y financiera que muchas veces no es procesada por las comunidades más pequeñas, impulsando la inclusión de nuevos reportes en el SUI y una mayor carga administrativa.</li> <li>El contrato de condiciones uniformes CCU para los prestadores rurales, se define por un modelo establecido por la CRA, que no permite adecuación a los estatutos o acuerdos comunitarios.</li> <li>Los marcos tarifarios se adecuan a la escala de 2500 o menos suscriptores, con valores máximos y mínimos de referencia, sin tener en cuenta que los cálculos de costos son muy sensibles a la escala del prestador. Mientras un prestador de más de 2000 suscriptores puede alcanzar fácilmente el equilibrio económico, no sucede lo mismo con uno de menos de 600 suscriptores, que apenas alcanza a recuperar los costos operativos.</li> <li>La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, prioriza la vigilancia de los prestadores de SPD a través de instrumentos de captura y reporte de información con medios digitales, desplegando otras actividades de acercamiento al prestador en dificultades cuando se</li> </ul>
<p>advertien riesgos derivados de la gestión (con el cálculo del IUS) o cuando se generan alertas por denuncias o quejas de los usuarios. Este modelo de vigilancia, que emplea principalmente mecanismos remotos de comando y control, no considera las limitaciones que enfrentan los prestadores más alejados de los grandes centros urbanos. La carga de reporte de información a diferentes entidades públicas es enorme, y muchas veces duplicada (DIAN; RUPS; SUI; entre otros); los costos y las exigencias técnicas para recabar los datos que nutren los indicadores (archivo, procesos contables, contratación de especialistas) no son analizados ni evaluados antes de expedir las normas que los hacen exigibles.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En las localidades más apartadas, ni las autoridades, ni los prestadores cuentan con personal capacitado ni con recursos suficientes para completar el reporte de información, y no se tienen en cuenta las dificultades de acceso a las herramientas tecnológicas en zonas apartadas (computador, internet, resultados de laboratorio) por ello, los datos disponibles de la zona rural son muy limitados.</li> <li>Las organizaciones comunitarias, deben asumir los costos de contratación de personal especializado para completar los reportes de información (apoyo contable, para reporte al SUI, y para la elaboración de los diferentes planes exigidos por las autoridades); y la asistencia técnica ofrecida por las autoridades para estas tareas es insuficiente.</li> <li>Las organizaciones comunitarias se ven más expuestas a sanciones que otros tipos de prestadores, por sus limitaciones para el reporte oportuno de información, y por las dificultades para llevar a cabo su defensa en curso de investigaciones administrativas.</li> </ul> <p>Las problemáticas expuestas incrementan la brecha de acceso a agua y saneamiento de manera indirecta porque ocasionan la invisibilidad de las organizaciones comunitarias que no reportan, y por ende, de las poblaciones a las que atienden; generan temor entre los vigilados, especialmente por los requerimientos y sanciones a las organizaciones comunitarias que no pueden cumplir con los reportes de información. En últimas, las acciones de IVC de la SSPD que se sustentan en exigencias inadecuadas a las capacidades de las comunidades, disuaden a las organizaciones comunitarias de iniciar sus procesos de formalización y por ende, de acercarse al Estado para recibir el apoyo que merecen.</p> <p>Los esquemas diferenciales han dado lugar a la obligación de definir una “vigilancia diferencial” para las zonas rurales (art. 87 de la Ley 1753 de 2015; art. 279 de la Ley 1955 de 2019) en armonía con la posibilidad que tienen la CRA y la SSPD de priorizar la aplicación de las normas en las zonas rurales, municipios pequeños y áreas urbanas de los estratos 1 y 2, en aras de promover la cobertura (Ver art. 160 de la Ley 142 de 1994). Sin embargo, el avance en el diseño e implementación de la vigilancia diferencial ha sido muy lento, y continúa siendo permeado por supuestos institucionales muy arraigados y afianzados desde la experiencia urbana: Se cree que una vigilancia remota y de alto contenido técnico, llevará algún día a la prestación eficiente de los servicios, o que esto es un buen incentivo para la regionalización; y también se evidencia afán por demostrar resultados de vigilancia (requerimientos, sanciones impuestas) ante los órganos de control (Contraloría, Procuraduría).</p>	<p>En suma, es urgente impulsar la coordinación entre las entidades del orden nacional que tienen competencias sobre el suministro de agua potable y saneamiento básico, para el diseño de una regulación y de lineamientos para una vigilancia más consciente de las realidades del territorio, con el propósito de mejorar el acceso a los servicios para todas las personas.</p> <p><b>2.7. Débil formulación de las competencias de las entidades del Estado, y su financiación</b></p> <p><b>2.7.1. Dificultades en la coordinación inter-sectorial:</b></p> <p>Recientemente, se ha desdibujado la coordinación con el sector de agricultura y desarrollo rural (en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) por haber pasado la competencia de la vivienda rural al MVCT. El MADS conserva las competencias de promoción de los bienes públicos rurales – en particular, los proyectos de adecuación de tierras para riego, drenaje y control de inundaciones – que son muy importantes para mejorar las oportunidades de desarrollo rural y las condiciones de vida de la población campesina y deberían guardar relación con los proyectos de hábitat rural.</p> <p>Esta mirada sectorial ha consolidado la primacía del régimen de servicios públicos domiciliarios, con mayor protagonismo de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas urbanas, como bienes públicos necesarios para el desarrollo urbano y para el disfrute de la vivienda-dormitorio, según las formas de vida de la ciudad. Al interior del MVCT, se ha priorizado la oferta de vivienda urbana, y recientemente, de vivienda rural (Ley 890 de 2017 y Ley 2179 de 2021) con aceptación de las soluciones alternativas para el acceso a agua y saneamiento en la vivienda rural dispersa. Sin embargo, hay poco desarrollo de estrategias para la atención en asentamientos precarios en zona urbana, pequeños centros poblados rurales y otras agrupaciones de vivienda rural, que no han sido priorizados por la escasa promoción del suministro provisional de agua potable y de los sistemas de abasto para usos múltiples, del manejo de aguas residuales en sistemas colectivos de pequeña escala, o de manejo colectivo de residuos sólidos y su disposición final.</p> <p>La fragmentación institucional puede ser superada con espacios de coordinación más dinámicos, y esta propuesta legislativa busca desarrollar el marco de los <b>Acuerdos Público Comunitarios</b> para crear estrategias de desarrollo territorial para la convergencia de diferentes fuentes de recursos y de esfuerzos sectoriales complementarios en apoyo a las organizaciones comunitarias.</p> <p><b>2.7.2. Falta robustecer las competencias de las entidades territoriales. La asistencia técnica que corresponde al Estado no tiene recursos suficientes ni equipos asignados:</b></p> <p>Vale anotar que la asistencia técnica para los servicios de agua y saneamiento encuentra su principal barrera en las pocas fuentes de financiación destinadas para este propósito. Es de anotar que los recursos Sistema General de Participaciones de propósito general y los de destinación específica para el sector de agua y saneamiento, no tienen restricciones para su empleo en estas tareas, pero en muchos casos se hace evidente la poca voluntad política para asignar recursos a las iniciativas de fortalecimiento comunitario, dirigiendo la mayoría de los recursos financieros a la construcción de infraestructura y a la financiación de los subsidios. Esta es una decisión poco racional, porque la experiencia demuestra que las obras construidas tienden a decaer por la ausencia de asistencia técnica</p>

<p>para una gestión sostenible. Ahora bien, los cambios en la administración municipal y la rotación de personal también afectan la continuidad de los programas locales.</p> <p>La asistencia técnica también se ve afectada por las escasas capacidades de las entidades territoriales para liderar los ejercicios de desarrollo de política pública local y de iniciativas de fortalecimiento comunitario. En la enorme diversidad territorial de Colombia, resulta difícil asegurar la presencia de personal capacitado para orientar las acciones de asistencia técnica, y a la fecha aún son pocos los profesionales del sector de agua y saneamiento básico radicados fuera de las grandes ciudades. Por ello, los esfuerzos de asistencia técnica se han adelantado principalmente a través de la contratación de consultores externos, que no permanecen en territorio, y ha sido difícil desarrollar mecanismos que aseguren estrategias de asistencia técnica en el largo plazo. Por ello, es importante generar la creciente preocupación de la sociedad civil por servicios de calidad y promover la participación incluyente de más personas en las iniciativas de asistencia técnica, motivando la colaboración entre las entidades y las iniciativas comunitarias que permanecen en el territorio.</p> <p><b>2.8. Normas ambientales y sanitarias no responden a la realidad comunitaria y rural.</b></p> <p>Desde la vista sectorial, se entiende que el cuidado de las fuentes abastecedoras y del entorno natural corresponde a las autoridades ambientales, y las responsabilidades de suministro del agua potable (destinada a la bebida, alimentación e higiene) corresponden al prestador del servicio de acueducto, en cumplimiento de las disposiciones sanitarias y de servicios públicos domiciliarios. Esta concepción fragmentada del acceso a agua – desde la captación a la distribución – es ajena a la realidad de los acueductos comunitarios, especialmente a los que atienden a la población rural. Desde la vista comunitaria, el acceso a las fuentes abastecedoras y su cuidado es el punto de partida para el suministro de agua de buena calidad, que debe ser suficiente para el consumo humano, pero también debe estar disponible para la subsistencia de las familias según las formas de vida del campo.</p> <p>El acceso a agua es un derecho que se origina en el acceso a las fuentes abastecedoras de agua – de buena calidad, y el acceso a saneamiento es un derecho que se concreta en las condiciones necesarias para el manejo adecuado de las aguas residuales, las excretas y los residuos sólidos. Por ello, no están separados del entorno natural que les da origen, pero guardan estrecha relación con las necesidades, costumbres y diversidad cultural de los seres humanos. A pesar del reconocimiento de los derechos al agua y al saneamiento básico como derechos humanos, la concesión de aguas para uso para consumo humano y doméstico suma los más altos requisitos, conlleva altos costos y puede ser negada o revocada.</p> <p>Vale aclarar que el suministro de agua para usos múltiples fue desarrollado en los esquemas diferenciales rurales con mayor precisión en sus requisitos técnicos y con el liderazgo de las comunidades organizadas, pero a la fecha no se ha avanzado en facilitar las concesiones de agua para este tipo de sistemas, ni se ha desarrollado la vigilancia preventiva y comunitaria de la calidad del agua con propósitos sanitarios.</p> <p><b>3. Análisis de la normatividad relevante y jurisprudencia de altas Cortes.</b></p>	<p>La Corte Constitucional ha realizado diversos pronunciamientos para determinar que el derecho de toda persona al agua es un derecho fundamental, en especial cuando está destinada al consumo humano. Esta protección ha sido amplia y ha sido otorgada, incluso desde sus inicios, de acuerdo con las garantías mínimas de disponibilidad, accesibilidad, calidad y no discriminación en la distribución (Corte Constitucional, sentencia T 028 de 2014) teniendo en cuenta que el agua es un presupuesto de desarrollo de la vida misma, de la salud y de la dignidad humana de las personas, entendida ésta como la posibilidad de gozar de condiciones materiales de existencia que le permitan al ser humano desarrollar un papel activo en la sociedad (Corte Constitucional, sentencia T 028 de 2014).</p> <p>Adicionalmente, la Corte ha indicado que el derecho al agua es un requisito <i>sine qua non</i> para el ejercicio de otros derechos, en tanto “<i>el agua es necesaria para producir alimentos (derecho a la alimentación); para asegurar la higiene ambiental (derecho a la salud); para procurarse la vida (derecho al trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (derecho a participar en la vida cultural)</i>” (Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016). En sintonía con los antecedentes expuestos la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha reconocido que (i) el agua en cualquiera de sus estados es un recurso natural insustituible para el mantenimiento de la salud y para asegurar la vida del ser humano; (ii) el agua es patrimonio de la nación, un bien de uso público y un derecho fundamental; (iii) se trata de un elemento esencial del ambiente, y por ende su preservación, conservación, uso y manejo están vinculados con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano; (iv) el derecho al agua potable destinada al consumo humano es un derecho fundamental, en tanto su afectación lesiona gravemente garantías fundamentales, entre otras, a la vida digna, la salud y el ambiente (Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016).</p> <p>De igual forma, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho al agua se derivan una serie de deberes correlativos a cargo del Estado, dentro de los cuales se destacan: (i) garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua; (ii) 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; (iii) ejercer un control sumamente riguroso sobre las actividades económicas que se desarrollan en sitios que por expresión natural son fuentes originales de agua (Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016).</p> <p>Así las cosas, la Corte ha estimado que el derecho fundamental al agua se hace efectivo mediante el cumplimiento de las obligaciones del Estado de garantizar la protección y subsistencia de las fuentes hídricas, así como la <i>disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso</i>. Asimismo, para que el Estado pueda cumplir con dichas obligaciones, es necesario que se brinde protección especial a los ecosistemas que producen tal bien ambiental como los bosques naturales, los páramos y los humedales, al ser estos últimos una de las principales fuentes de abastecimiento de agua en el país, especialmente en las ciudades grandes y medianas (Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016).</p> <p>Tratándose de temas ambientales, la Corte no ha sido ajena a la protección del ambiente por situaciones de contaminación del agua. En la sentencia T-406 de 1992 se resolvió una acción de tutela que presentó un ciudadano para garantizar sus derechos a la salubridad pública, al ambiente sano y a la salud, amenazados por las Empresas Públicas de Cartagena debido a que puso en funcionamiento</p>
<p>un alcantarillado que no estaba terminado, lo que generó el desbordamiento de aguas negras y malos olores en la zona donde residía el accionante. La Corte Constitucional protegió los derechos del accionante y ordenó la terminación del alcantarillado en un plazo máximo de tres (3) meses, así como el establecimiento de medidas provisionales encaminadas a hacer cesar las molestias y perjuicios a los habitantes del sector.</p> <p>En igual medida, la sentencia T-103 de 2016 abordó un asunto en el cual se conoció de la vulneración de derechos que sufría una comunidad que tenía como única fuente de abastecimiento del recurso hídrico un afluente contaminado:</p> <p><i>“Concretamente, del precedente en torno al tema de la contaminación del agua que imposibilita el consumo por parte de la población, se pueden extraer como conclusiones comunes a los pronunciamientos, que: (i) la contaminación del agua para consumo humano pone en riesgo los derechos a la vida digna, a la vivienda, y a la salud; (ii) es deber del Estado garantizar el saneamiento ambiental a todas las personas que habitan el territorio nacional; (iii) utilizar como zona de tratamiento de desechos zonas aledañas a fuentes hídricas que se destinan para el consumo, lesiona el derecho fundamental al agua potable; (iv) en casos de contaminación ambiental, los ciudadanos deben contar con participación real y efectiva en la toma de decisiones que los afecten; (v) si el Estado o un particular inicia la construcción de una obra civil para prestar un servicio público, deben asumir la responsabilidad de su culminación eficiente e idónea para los fines propuestos; (vi) la solución de problemas de contaminación del agua para consumo humano precisa que se emitan órdenes complejas por parte del juez constitucional; y (vii) hasta tanto se dé solución definitiva al problema de contaminación o escasez del recurso hídrico, se deben establecer mecanismos temporales para el abastecimiento de agua con destino a las personas afectadas”.</i></p> <p>En la sentencia T-622 de 2016 este Tribunal identificó la correlación que existe entre las afectaciones causadas a las cuencas hídricas de un departamento y el desplazamiento de una comunidad. Advirtió en esta ocasión lo siguiente:</p> <p><i>“Cuando las condiciones de deterioro ambiental del territorio como lo es la contaminación de las fuentes hídricas no permiten a los miembros de una comunidad étnica contar con bienes individuales básicos como la salud y la integridad personal, estos se ven forzados a desplazarse a otras partes del país donde dichos derechos sí estén garantizados, o al menos no amenazados de forma directa. Por otra parte, en estos casos el desplazamiento no sólo afecta las vidas de los individuos que parten de su tierra, también destruye el tejido social que mantiene unidas a las comunidades, aquel que permite mantener las tradiciones culturales y los diferentes modos de vida que son, en últimas, los que mantienen la vigencia del carácter pluralista del Estado colombiano, principio fundamental consagrado en el artículo 1º de la Carta”</i></p>	<p>La Corte Constitucional lo ha expresado textualmente de la siguiente forma: “Así las cosas, dicha obligación prohíbe al Estado o a quien obre en su nombre: (i) toda práctica o actividades que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; (ii) inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua; (iii) reducir o contaminar ilícitamente el agua como por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o botaderos municipales que contaminen fuentes hídricas o mediante el empleo y los ensayos de armas de cualquier tipo, y (iv) limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva (Corte Constitucional Sentencia C-094 de 2015; en congruencia con Consejo de Estado, 76001-23-31-000-2011-00528-01, 2011; 25000-23-27-000-2004-02256-01, 2011).</p> <p>Así las cosas, la Corte Constitucional también ha encontrado que las entidades públicas son responsables por la vulneración de los derechos fundamentales al agua y a la seguridad alimentaria de las comunidades por la contaminación de los ríos y sus afluentes producida por el desarrollo de actividades de explotación minera ilegal, <i>por su conducta omisiva</i> al no proveer una respuesta institucional idónea y efectiva para atender y dar solución a las problemáticas de contaminación denunciadas (Corte Constitucional sentencia T-622 de 2016)</p> <p>En ese orden de ideas puede afirmarse que a) el derecho humano al agua para consumo humano es un derecho fundamental de acuerdo con la Constitución, el Bloque de Constitucionalidad y la jurisprudencia Constitucional; b) el derecho humano al agua comprende las garantías la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso; c) como derecho fundamental el derecho al agua implica deberes de respeto, garantía y cumplimiento por parte del Estado; d) dentro del deber de garantía se incluye el deber de impedir la interferencia de terceros en el goce efectivo de los derechos y proveer una respuesta institucional, idónea y efectiva para atender las problemáticas que afecta los componentes del derecho humano al agua; e) la contaminación que afecta la calidad de agua para consumo humano es una interferencia arbitraria de un tercero que impide el goce efectivo del derecho al agua, y la inacción del Estado frente a ellas es una omisión que compromete su responsabilidad en sede de acción de tutela.</p> <p>Ahora bien, una de las formas de garantizar el derecho humano al agua es a través de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En esta materia el ordenamiento jurídico colombiano se funda en la primacía de la Constitución Política [C. Po.] como norma de normas, y en desarrollo del Estado Social de Derecho, establece las reglas para la intervención del Estado y la participación de los particulares en la economía.</p> <p>El capítulo 5 de la C. Po. reúne los artículos sobre la finalidad del Estado y de los servicios públicos. El artículo 365 establece la categoría general de “servicios públicos” que pueden ser prestados por el Estado, los particulares y las comunidades organizadas. El art 366 describe las finalidades sociales del Estado, priorizando las actividades para la satisfacción de las necesidades insatisfechas y su financiación con gasto público social. Luego, en los artículos 367, 368, 369 y 370 de la C. Po. se desarrolla la categoría especial de “servicios públicos domiciliarios” que hoy se rigen por la Ley 142 de 1994, y otras disposiciones legales en materia sanitaria y ambiental, orientadas principalmente a la</p>

<p>atención a la población mediante la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo empleando sistemas centralizados de alcance municipal. (1.3 más adelante)</p> <p>Si bien la Constitución Política de Colombia establece que las comunidades organizadas pueden prestar los servicios públicos domiciliarios, actualmente existe un déficit en el reconocimiento de los acueductos comunitarios como instituciones comunitarias y los deberes del Estado frente a ellos, incluso la Ley 142 de 1994 no habla de comunidades organizadas sino de “organizaciones autorizadas” con lo que la Ley 142 incluyó a las comunidades organizadas para la prestación del servicio de acueducto junto a otras organizaciones de diferente naturaleza, lo que llevó a la imposición de cargas desproporcionadas para las comunidades organizadas para la prestación del servicio de acueducto.</p> <p>En años recientes han existido distintos pronunciamientos al respecto. Así por ejemplo, la Corte Constitucional ha sostenido que <i>“Los acueductos comunitarios son organizaciones para proveer a la comunidad local de la necesidad básica del agua, en muchos casos, ante la ausencia de dispositivos estatales adecuados para asegurar la prestación del servicio o ante la indiferencia de actores privados para desplegar su actividad económica en la zona. Estas formas organizativas reflejan, en muchos casos, la construcción de institucionalidad local, a través de la participación directa de los habitantes de una región ante un estado de necesidad (Corte Constitucional, T 233 de 2018).</i></p> <p>Ahora bien, a pesar de reconocer que los acueductos comunitarios están sometidos al régimen de los prestadores de los servicios públicos la misma Corte Constitucional ha aceptado que presentan algunas particularidades en efecto ha señalado que <i>“los acueductos comunitarios son figuras jurídicas, constituidas para la gestión del agua principalmente en zonas rurales, autorizadas por la Constitución para prestar el servicio. Funcionan con base en un proceso participativo de la comunidad, que se involucra en el manejo de los recursos hídricos y en el suministro del recurso vital a los usuarios de una zona determinada. Constituyen la materialización de los principios de participación ciudadana en la toma de decisiones de su interés y deben contar con el apoyo de las autoridades del Estado en los aspectos necesarios para garantizar el suministro del líquido a todas las personas ubicadas en su área de funcionamiento” (Corte Constitucional, T 233 de 2018, Sentencia T-245 de 2016).</i></p> <p>Igualmente, para la Corte Constitucional colombiana sostuvo también que <i>“el consenso de los usuarios para la toma de decisiones aumenta la legitimidad de las actuaciones del Acueducto; el liderazgo popular y la participación de los interesados les confiere un amplio poder organizativo y permite que las medidas que adoptan se dirijan al propósito constante de la conservación de las fuentes hídricas. Las comunidades organizadas en la prestación de servicios públicos pueden ser ejemplo de una buena práctica de gestión de recursos naturales, garantía de derechos y participación democrática. Es significativo el aporte participativo y comunitario de estas organizaciones en escenarios locales. En especial, constituye un espacio valioso para fomentar la cultura del cuidado de los recursos naturales y la protección que le debemos los seres humanos a la naturaleza. Sin embargo, no debe perderse de vista que el Estado es el principal obligado en torno a la satisfacción y garantía del derecho al agua. Por lo tanto, debe concurrir diligentemente cuando los acueductos comunitarios lo requieran. No obstante su importancia, la Sala considera que la --</i></p>	<p><i>existencia de acueductos comunitarios no es una forma en la que el Estado se exime de responsabilidad frente a la prestación del servicio. En estos escenarios, no asume directamente algunas de las obligaciones, pero sin lugar a duda, debe acompañar las medidas adoptadas y, en especial, debe contribuir decididamente a la superación de las dificultades que se les presenten” (Corte Constitucional T 338 de 2017, Sentencia T-245 de 2016).</i></p> <p>Nótese que la solución de las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento y agua potable fue identificada por el poder soberano como un objetivo prioritario del Estado, razón por la cual la Nación y las autoridades territoriales deben privilegiar estos rubros de gasto público social al proyectar los planes y presupuestos que manejan. De lo anterior se colige que la satisfacción de las necesidades básicas de la población es una finalidad intrínseca a la organización política adoptada en la Constitución y, en esa dirección, las autoridades de los diferentes niveles deben coordinar sus esfuerzos. En ese sentido, tenemos que la jurisprudencia constitucional reconoce un deber especial de apoyo, acompañamiento y soporte, que se concreta en el desarrollo de acciones que les permita a los acueductos comunitarios desarrollar adecuadamente la provisión del agua potable.</p> <p>Así mismo, en la sentencia T-225 de 2015 la Corte Constitucional sostuvo que en la medida en que haya falencias en el suministro del servicio público de agua para toda la población, <i>el Estado debe apoyar las iniciativas comunitarias</i> para la creación de los acueductos rurales o veredales, que deben estar provistos de un sistema de captación y plantas de tratamiento con las condiciones que establezca la autoridad ambiental correspondiente, para asegurar la <i>potabilidad del líquido vital</i>. Afirmó que el apoyo de la administración no puede ser un asesoramiento técnico, sino que debe traducirse en acciones concretas para que el acueducto funcione adecuadamente, la gestión administrativa no obstaculice la repartición eficiente y permanente del agua, la población pueda participar directamente o a través de sus representantes de las decisiones que los puedan afectar, y <i>se elimine cualquier situación de riesgo en relación con la calidad del agua</i> que pueda generarse ante la incapacidad del acueducto de atender sus propias problemáticas.</p> <p>Estos pronunciamientos, son congruentes con lo expresado por el Relator especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de las Naciones Unidas (2021), quien ha señalado que el agua como factor clave para la vida en general y, en particular, para la vida y la dignidad humanas, debe ser considerada como un bien público, tal y como se recoge en la Observación General núm. 15 de 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y debe ser gestionada bajo un enfoque basado en los derechos humanos que garantice la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos.</p> <p>El agua tiene múltiples funciones y usos que generan valores ligados a categorías éticas de diferente nivel de prioridad, que deben alinearse con las prioridades legales de esos usos y funciones. El agua para la vida, vinculada a funciones y usos que sostienen la vida y la dignidad humana, debe tener la máxima prioridad. El agua para actividades y servicios de interés público debe gestionarse con un segundo nivel de prioridad, por encima de los intereses privados. El agua para el desarrollo económico, que genera beneficios legítimos, es un tercer nivel de prioridad, y deberían prohibirse los usos del agua que pongan en peligro la vida y la salud pública (RDHA, 2021).</p>
<p>La complejidad y la naturaleza de los valores en juego, el enfoque basado en los ecosistemas para garantizar la sostenibilidad del ambiente, las prioridades éticas que deben alinearse con las medidas legales adecuadas y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos van más allá de las capacidades de la lógica del mercado y exigen una verdadera democracia ambiental en el manejo del agua (RDHA, 2021).</p> <p>Ver y gestionar el agua como una mercancía o como un activo financiero pone en duda su consideración como bien público y favorece su progresiva privatización, va en contra de la lógica del interés público, margina la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y pone en riesgo la vida, la dignidad y los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad y de pobreza (RDHA, 2021).</p> <p>El reto es desarrollar un modelo de administración democrática del agua que tenga como prioridad los derechos humanos al agua potable y al saneamiento y la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos (RDHA, 2021). Es importante recordar que para que los Estados cumplan sus obligaciones en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático deben planificar, diseñar y aplicar inmediatamente estrategias de adaptación al cambio climático con un enfoque basado en los derechos humanos como forma eficaz de hacer frente a la escasez de agua en medio del cambio climático en curso (RDHA, 2021). Dichas estrategias deben incluir elementos tales como, pero no limitados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Proceso participativo en el que se consulta a todas las personas y grupos afectados;</li> <li>c) Actualización y adaptación de los derechos de uso de las concesiones a la disponibilidad de agua en los escenarios previstos de cambio climático;</li> <li>e) Acabar efectivamente con la explotación excesiva de los acuíferos para que puedan funcionar como reservas estratégicas para la sequía;</li> <li>g) Promover una planificación territorial e hidrológica que limite las demandas futuras sobre las disponibilidades previsibles y reserve prioritariamente el agua de mejor calidad para cumplir con los derechos humanos al agua potable y al saneamiento;</li> </ul> <p>En un momento clave en el que es necesario acelerar los esfuerzos para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 y en el que es evidente la falta de fondos públicos para invertir en servicios de agua, saneamiento e higiene (es decir, el déficit de financiación), en el marco de las nuevas estrategias de recuperación socioeconómica tras la pandemia del COVID-19, den prioridad a los fondos públicos que permitan realizar las inversiones en agua, saneamiento e higiene necesarias para alcanzar el Objetivo 6, prestando especial atención al empoderamiento de las instituciones locales y comunitarias responsables de los servicios de agua y saneamiento (RDHA, 2021).</p> <p>En general se observa que, la normatividad colombiana se encuentra en la vía de la regulación más no de la gestión e inversión para las organizaciones comunitarias que gestionan agua para consumo humano y doméstico, situación que los líderes y lideresas resaltan en cada dilema expuesto. El Estado</p>	<p>desconoce los procesos culturales en los que la disponibilidad y asequibilidad al agua es más importante que la regulación (Bernal, 2022).</p> <p>El Decreto Legislativo 890 de 2017 de formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Rural, indica (art. 3) que tanto el plan nacional como la política de vivienda rural, <i>“deberán contemplar soluciones de vivienda nueva o mejorada acordes a las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales en cada zona o región del país, diferenciadas para población rural dispersa y nucleada, así como soluciones de agua para consumo humano y doméstico y saneamiento básico, individuales o colectivas. En el caso de núcleos de población se deberán contemplar los demás servicios y equipamientos públicos requeridos.”</i> Esta norma fue declarada exequible en sentencia C- 570 de 2017, indicando que el legislador puede estimular la vivienda rural nucleada, sin que ello implique desatender a la población dispersa.</p> <p>La Ley 2079 de 2021, de política pública de hábitat y vivienda para zonas urbanas y rurales, incluye en su art. 20 – criterios – el de <i>“8. Acceso a Servicios públicos. Se propenderá por brindar soluciones tecnológicas apropiadas para garantizar el acceso al agua, el manejo de aguas residuales y demás servicios públicos domiciliarios, siguiendo los lineamientos técnicos e institucionales establecidos y en coordinación con otros programas y proyectos del Gobierno Nacional.”</i></p> <p>A nivel normativo reconociendo las falencias anotadas y dada la vulnerabilidad en la que se encuentran los acueductos comunitarios es que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en virtud del artículo 18 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 279 de la Ley 1955 de 2019, se vio forzado a expedir Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable Y Saneamiento Básico Rural, a modificar el Decreto 1077 de 2015 (al expedir el Decreto 1898 de 2016 a su vez modificado por el Decreto 1688 de 2020) en los cuales se establecen las denominadas soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico, o de saneamiento básico y los denominados</p> <p>De hecho el Mismo Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio expidió la Resolución 0002 de 2021 por la cual se definen los lineamientos de asistencia técnica y de fortalecimiento comunitario para los esquemas diferenciales de agua y saneamiento básico en zonas rurales.</p> <p>Quizás uno de los avances más significativos se dio en el actual Plan Nacional de Desarrollo que por un lado ordenó la creación de una política pública de gestión comunitaria del agua y por otro estableció algunas reglas para reducir algunas cargas administrativas a los gestores comunitarios del agua (art. 274), sin embargo muchos de los contenidos del mismo no han podido concretarse efectivamente.</p> <p>Sin embargo, estas apuestas normativas aún resultan insuficientes para resolver los obstáculos y problemáticas que enfrentan los gestores comunitarios de agua. En esa perspectiva podemos señalar al menos las siguientes conclusiones parciales referidos a la normatividad relevante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Los gestores comunitarios del agua juegan un rol fundamental en la protección y garantía del derecho humano al agua en sus dimensiones colectivas e individuales, sin embargo esto no desvirtúa el rol principal del Estado en la garantía de este derecho, pues el Estado sigue siendo el principal obligado en materia de protección de derechos.</li> </ul>

<p>a. La normatividad actual resulta incompatible con la lógica, enfoques y principios en los cuales se sustenta la gestión comunitaria del agua y, además, resulta sectorial y parcial desde el enfoque de los derechos humanos.</p> <p>b. Aunque la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de la gestión comunitaria del agua esta jurisprudencia no se ha traducido en normas adecuadas y pertinentes a la misma, por lo que persiste una falla de reconocimiento de la multidimensionalidad de la gestión comunitaria del agua.</p> <p>c. Aunque existen desarrollos normativos a nivel reglamentario que han intentado reducir la falla de reconocimiento de la gestión comunitaria del agua, los mismos siguen siendo insuficientes.</p> <p>d. Reconocer, fortalecer y proteger las formas comunitarias de la gestión del agua, ajustando el marco normativo y de política pública para asegurar su funcionamiento adecuado. En especial es necesario el fortalecimiento de acuerdos públicos comunitarios que permitan conjugar los esfuerzos y recursos estatales con los esfuerzos y recursos comunitarios para satisfacer el derecho humano al agua.</p> <p><b>4. Antecedentes de política pública.</b></p> <p>En tiempos recientes el Estado Colombiano ha reconocido distintas falencias y brechas en la garantía del derecho humano al agua y en el acceso a los servicios públicos domiciliarios. En esa perspectiva puede indicarse que la garantía del derecho humano en Colombia se caracteriza por a) la falta de información confiable; b) la asimetría en el acceso, la disponibilidad y la calidad entre distintas poblaciones, especialmente entre la población urbana y la rural; c) aunque en general la población urbana tiene mejores condiciones de acceso y calidad de agua, también existen fuertes asimetrías territoriales, así centros urbanos como Buenaventura, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla han afrontado serios problemas de abastecimiento y de aseguramiento de la calidad del agua.</p> <p>Sin embargo, para responder a esta problemática el Estado ha fragmentado su política pública por un lado atendiendo los aspectos rurales y por otro atendiendo los aspectos urbanos de las fallas identificadas.</p> <p>Así con respecto a la ruralidad inicialmente se partió de la reforma rural integral definida en el punto 1 del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera (ratificado por el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC el 24 de noviembre de 2016) estableció en su numeral 3.2.2. - Vivienda y agua potable, que el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural deberá tener en cuenta varios criterios, entre otros: “a. La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales. (...) c. La participación activa de las comunidades en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos. (...) e. La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la promoción y la sostenibilidad de las soluciones de acceso al agua y manejo de aguas residuales. f. Promover prácticas adecuadas para el uso del agua potable”.</p>	<p>No obstante lo cual previó a la ratificación del Acuerdo de Paz, el Gobierno Nacional ya había definido los mecanismos de atención diferencial en agua potable y saneamiento básico para las comunidades rurales. El CONPES 3810 del 14 de julio de 2014, estableció la “Política de agua potable y saneamiento básico para las zonas rurales de Colombia”, y el Decreto 1898 de 2016, incorporado en la Parte III, Título VII, capítulo 1 del Decreto 1077 de 2015 – compilatorio del sector vivienda, ciudad y territorio, definió esquemas diferenciales para estos servicios, según las facultades conferidas por el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015. Siguiendo estos antecedentes, las soluciones alternativas de agua y saneamiento, de carácter individual y colectivo, se incluyeron en el “Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Rural”, definido por el Decreto 890 de 2017.</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT posteriormente promovió la formulación de un Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, dado que la provisión y la gestión sostenible de estos servicios requiere acciones de enfoque territorial y comunitario que van más allá de la construcción y mejoramiento de las viviendas rurales. Por ello, el MVCT define el “Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural” con el objetivo de asegurar el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales y su gestión sostenible, a través de soluciones tecnológicas apropiadas y procesos de participación activa de las comunidades.</p> <p>Por su parte para el sector urbano se establece el programa “agua al barrio” con el objetivo brindar soluciones de agua potable y saneamiento básico a la población ubicada en asentamientos humanos clasificados como “informales urbanos” y que no cuentan con agua las 24 horas del día, es decir, para áreas urbanas de difícil acceso y difícil gestión, bien como para áreas de prestación que, por sus características, presentan dificultades para cumplir los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos por la normatividad.</p> <p>Aunque la meta de este programa para el 2022 era impactar positivamente 30 ciudades, beneficiando a alrededor de 203.000 personas con acceso a agua potable y saneamiento básico, se encontró que, como resultados efectivos, el programa logró impactar apenas 58 barrios en 14 municipios (apenas el 47% de lo previsto) y un total de 88.220 personas (43% de lo estipulado). En general, este programa presenta un muy bajo cumplimiento de las metas (un promedio del 45% para todas las metas establecidas), seguramente debido a que éste no cuenta con una asignación presupuestal propia, tal como ocurre con el programa Agua al Campo (Informe Empalme, 2022).</p> <p>Igualmente, el Estado Colombiano ha venido adelantando los denominados Planes Departamentales del Agua como uno de los principales programas del Viceministerio a través de las cuales se articulan y ejecutan diversas estrategias complementarias, entre ellas la estrategia de regionalización. Los PDAs tienen como objetivo lograr una armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y la implementación efectiva de esquemas de regionalización. Este programa se encuentra reglamentado mediante Decreto 1425 de 2019. Igualmente, en algunas regiones se han implementado políticas públicas específicas como el programa Guajira Azul o el programa todos somos pacífico intentando atender aquellas regiones que se identifican mayores necesidades de cierre de brechas en el acceso del agua.</p>
<p>Ahora bien, las anteriores políticas públicas replican la falla de reconocimiento de la gestión comunitaria del agua, pues se concentran en enfoques empresariales y cuando asumen enfoques diferenciales lo hacen de manera restringida centrándose en condiciones muy específicas, además siguen siendo sectoriales y parciales ignorando distintas dimensiones de la gestión comunitaria del agua (en especial sus dimensiones ambientales y de construcción de democracia), con lo cual también resultan inadecuadas para atender las barreras y obstáculos a los que se enfrenta la gestión comunitaria del agua.</p> <p>Las formas de apropiación privada del agua (privatización en un sentido amplio) se han venido ampliando, diversificando y especializando, cada vez con mayor sutileza, lo que hace que al mismo tiempo sea más difícil seguirles la pista (como cuando formalmente el servicio es prestado por una empresa pública pero toda la operación y beneficios esta en manos privadas, por medio de contratos de operación). Al mismo tiempo, crecen las formas de mercantilización y financiarización cada vez más “sofisticadas”.</p> <p>Estas perspectivas han marcado los desarrollos de política pública y normativos; sin embargo, al menos en el caso mostrado de la participación privada en la prestación del servicio de acueducto colombiano, no ha logrado garantizar el derecho humano al agua de forma integral. En efecto, aún persisten falencias en los componentes del derecho humano como la accesibilidad, la disponibilidad y la calidad del agua, como se indicó, con fuertes asimetrías entre las zonas urbanas y rurales, entre las distintas regiones del país y entre distintos grupos poblacionales.</p> <p>Asimismo, el modelo ha profundizado los dilemas democráticos al reducir la participación a escenarios de retroalimentación y contribución a la vigilancia estatal, sin participación directa y decisoria sobre la administración del servicio de acueducto y, en algunos casos, en la administración sobre los ecosistemas de los cuales depende el abastecimiento del agua. Hoy, se requiere una mayor integración de las variables ambientales en la gestión del agua ante la crisis ambiental y la crisis climática.</p> <p>Ante la anterior situación se requiere potenciar al menos las siguientes cinco grandes dimensiones que tienen los acueductos comunitarios:</p> <p>A. son una institución establecida para la garantía del derecho humano al agua, que es sustancialmente diferente a las empresas prestadoras de servicios públicos reguladas en la Ley 142 (tanto en su funcionamiento como en su origen y carácter);</p> <p>A. dimensión ambiental, en tanto generan y regulan relaciones de la comunidad con las cuencas abastecedoras, según relaciones de vigilancia, cuidado y administración;</p> <p>B. dimensión democrática al menos en dos sentidos: como expresión de la organización de las comunidades para la autogestión de los asuntos colectivos, y por la forma como toman decisiones sobre los problemas y bienes comunes;</p>	<p>C. son una expresión de la forma de economía solidaria, es decir, son parte del sistema socioeconómico, cultural y ambiental, conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas, que se identifica por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro, con lo el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía;</p> <p><b>5. Juicio de contradicción</b></p> <p>Dificultades para la implementación de los esquemas diferenciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los esquemas diferenciales se sustentan en la delimitación urbano – rural y en opciones tecnológicas adecuadas a diferentes niveles de servicio, pero apenas incorporan algunas realidades de gestión comunitaria y familiar del acceso a agua y saneamiento básico de los numerosos y muy variados asentamientos humanos y viviendas rurales dispersas que se ubican en el difuso límite entre lo urbano y lo rural.</li> <li>Los esquemas diferenciales fueron definidos por vía reglamentaria (Decreto 1077 de 2015 y varias resoluciones), pero estas normas no tienen la jerarquía jurídica suficiente para modificar las leyes vigentes y los principios que aplican a los SPD de acueducto, alcantarillado y asseo. Estas leyes obedecen a las premisas de primacía del modelo de suministro centralizado, gestión empresarial y eficiencia económica de los servicios.</li> <li>Los requisitos técnicos adecuados a los esquemas diferenciales definidos por vía reglamentaria, hoy permiten la mejora progresiva de los sistemas de suministro de agua y saneamiento (resolución MVCT 844 de 2018; Resolución MSPS/MVCT 622 de 2022; Título J del RAS, actualizado a 2021). Sin embargo, hacen falta disposiciones que impulsen soluciones de baja complejidad adecuadas a las formas de vida del campo, y su financiación. También sigue siendo limitada la reglamentación de la viabilización de los proyectos del sector de agua y saneamiento básico, pues continúa bajo un enfoque de prestación de SPD con sistemas centralizados que emplean tecnologías convencionales.</li> <li>La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA ha desarrollado los modelos para las condiciones uniformes de los contratos (Resolución CRA 873 de 2019) y ha ajustado los marcos tarifarios de prestadores de menos de 2500 suscriptores para dar cabida a los esquemas diferenciales (Resolución CRA 844 de 2018). Sin embargo, esta regulación continúa siendo insuficiente para la implementación de los esquemas diferenciales, ya que el Índice Único de Servicios [IUS] y las reglas para los estudios tarifarios, se fundan en la premisa de una única Área de Prestación de Servicios [APS] atendida por un prestador SPD de gestión empresarial.</li> <li>Los mecanismos de inspección, vigilancia y control - IVC para la vigilancia diferencial de la calidad del agua suministrada por prestadores del servicio de acueducto han sido parcialmente ajustados a los esquemas diferenciales (Resolución MSPS/MVCT 622 de 2022), pero se echan de menos los lineamientos de vigilancia comunitaria y familiar para la calidad de agua, con mecanismos adecuados al aprovisionamiento con soluciones alternativas (Decreto MSPS/MAVDT 1575 de 2015)</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoy se cuenta con una definición de vivienda rural dispersa, y el control de las autoridades ambientales, con enfoque diferencial hoy admite que estas viviendas accedan a agua para consumo humano y doméstico con el volumen suficiente para la subsistencia de la familia rural. La autorización ambiental para las soluciones individuales de saneamiento fue reglamentada (Decreto MADS 1210 de 2021). Sin embargo, aún subsisten barreras en la reglamentación sanitaria y ambiental para su implementación, y no se facilita el otorgamiento de concesiones de agua para el suministro colectivo de agua para usos múltiples.</li> <li>• La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD a julio de 2022 no ha proferido el marco de vigilancia diferencial para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zona rural, conforme a las disposiciones legales que la facultan para ello (art. 87 de la Ley 1753 de 2015; art. 279 de la Ley 1955 de 2019)</li> </ul> <p>En esa perspectiva la propuesta normativa aquí expuesta presenta un marco de regulación con pretensiones de integralidad y sistematicidad para la gestión comunitaria del agua, en esa perspectiva regula la gestión comunitaria del agua en al menos las siguientes dimensiones a) su dimensión organizativa reconociendo sus particularidades y dinámicas propias y alejándose del modelo de mercantilización, b) su dimensión ambiental reconociendo su rol en la protección ambiental y en la gestión del cambio climático, c) su dimensión de aprovisionamiento del agua para los hogares y la satisfacción de necesidades básicas humanas, d) el establecimiento de unas reglas claras y modernas para el relacionamiento con el Estado.</p> <p>En esa línea si bien se retoman desarrollos recientes de la normatividad también se establece un marco regulatorio que resulta novedoso y permite desarrollar una de las dimensiones del artículo 365 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional que hasta el momento ha sido subdesarrollado adicionalmente permite ponerse a tono con los últimos desarrollos internacionales en materia de derecho humano al agua y lucha contra el cambio climático.</p> <p><b>6. La posibilidad de expedir la reglamentación requerida por la gestión comunitaria del agua a través de una Ley ordinaria.</b></p> <p><b>La reserva de ley estatutaria</b></p> <p>Para la Corte Constitucional, la reserva de ley estatutaria procura someter a mayor discusión democrática y control la regulación de ciertas materias que cuentan con un trámite legislativo cualificado, debido a su importancia para el Estado Social de Derecho. En ese contexto, la jurisprudencia ha defendido un criterio de interpretación restrictiva y otro material en cuanto a la procedencia de los asuntos que deben ser sometidos al trámite de ley estatutaria. Además, ha construido varias reglas que permiten identificar cuándo una regulación de derechos fundamentales está obligada a surtir el procedimiento de los artículos 152 y 153 de la Constitución.</p> <p>Las leyes estatutarias fueron entendidas por la Asamblea Nacional Constituyente como <i>“una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables que no pueden cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución”</i>(Sentencia C 015 de 2020). A su vez,</p>	<p>las leyes mencionadas tienen como función principal liberar el texto constitucional de la regulación detallada de ciertos asuntos importantes para la Constitución y delegar en el Congreso de la República.</p> <p>Dicha autorización se encuentra sujeta a varias condiciones especiales de orden superior. La primera, y quizá fundamental, consiste en que solo tienen reserva de ley estatutaria algunas materias específicas, a saber: a) los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) la administración de justicia; c) la organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos, así como el estatuto de la oposición y las funciones electorales; d) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) los estados de excepción y; f) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. Cabe acotar que esa clase de normas gozan de un rango superior a la ley ordinaria por las materias que desarrollan.</p> <p>La segunda condición hace referencia a que este tipo de leyes cuenta con un procedimiento especial cualificado. El artículo 153, inciso 1, de la Constitución Política de Colombia establece que las leyes estatutarias deberán aprobarse en una sola legislatura y exigirán la mayoría absoluta. La tercera característica corresponde con el requisito de que los proyectos de ley estatutaria deben someterse a control previo de constitucionalidad, de acuerdo con el artículo 153, inciso 2, en concordancia con el artículo 241, numeral 8, de la Constitución.</p> <p>En ese contexto, el legislador a la hora de expedir esa clase de leyes y el juez constitucional al momento de realizar el control constitucional de ese tipo de proyectos normativos se han enfrentado a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los asuntos que interfieren derechos fundamentales o sus garantías, en concreto, deben ser tramitados mediante ley estatutaria?</p> <p>Ante ese cuestionamiento, la Corte Constitucional ha sostenido que, <i>en general, todas las leyes afectan eventualmente un derecho fundamental, bien porque establecen un límite sobre éste o desarrollan alguno de sus elementos. Sin embargo, esto no significa que, per se, toda ley deba ser en consecuencia estatutaria, pues, aplicar este criterio amplio implicaría vaciar de contenido las distinciones hechas por la Constitución en materia de clasificación de las leyes, así como anular la competencia del legislador ordinario</i> (Sentencia C 015 de 2022).</p> <p>Por ello, ha manifestado que el artículo 152 de la Constitución debe interpretarse de forma restrictiva, es decir, que su aplicación procede en unos casos concretos. En especial, debe determinarse el grado de afectación y de regulación del derecho fundamental. Así mismo, ha precisado que el análisis debe tener en cuenta el contenido material de la ley, de modo que la denominación de una norma es indiferente para la protección de la reserva de ley estatutaria (Sentencia 015 de 2020).</p> <p>Con base en ese método de estudio, las Sentencias C-204 de 2019 y C-370 de 2019 reiteraron los criterios con los cuales es posible determinar si una regulación debió someterse al trámite cualificado de las leyes estatutarias, estos son: (i) que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo; (iii) que la normativa pretenda regular, de</p>
<p>manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial.</p> <p>Ahora bien, la Corte Constitucional ha sido enfática en considerar que las leyes de procedimiento que se relacionan con el ejercicio de derechos fundamentales deben ser tramitadas a través de leyes ordinarias. Sin embargo, tendrán reserva de ley estatutaria las disposiciones procesales que establezcan una regulación integral, sistemática y completa o una que tenga la función de restringir, limitar o proteger derechos fundamentales, como sucedió con la reglamentación del habeas corpus en el Código Penal, de las peticiones del artículo 23 de la Constitución en el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, las medidas cautelares en procesos de tutela en ese mismo compendio normativo y el ejercicio de la protesta en el Código Nacional de Policía.</p> <p>En suma, la normatividad que regula los procedimientos, por regla general, no tiene reserva de ley estatutaria, pese a que estén relacionados con el ejercicio de derechos fundamentales. Sin embargo, la jurisprudencia ha identificado algunas situaciones en que la reglamentación de un procedimiento debe ser objeto de los trámites cualificados de las leyes estatutarias, a saber: i) la normatividad abarca el ejercicio de un derecho fundamental de forma integral, sistemática y completa; o ii) los enunciados legales tienen la función de restringir, limitar o proteger derechos fundamentales.</p> <p>En ese orden de ideas es claro que el actual proyecto de Ley no tendría reserva de Ley estatutaria pues no está regulando de manera integral, sistemática y completa un derecho fundamental por el contrario la misma se encarga de establecer algunos mecanismos para que las comunidades organizadas para la gestión comunitaria del agua puedan ser reconocidas y apoyadas por el Estado, estableciendo un marco jurídico claro y diferenciado de la gestión empresarial para el funcionamiento de ellas. En ese sentido no afecta los contenidos estructurales de un derecho (como pueden ser sus contenidos y alcances). En esa perspectiva es claro que no nos encontramos ante una norma que requiera trámite de Ley estatutaria.</p> <p><b>Reserva de ley Orgánica</b></p> <p>El artículo 151 de la Constitución prevé cuatro temas reservados a la legislación orgánica: actividad del Congreso, proceso de planeación, proceso de presupuestación y asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. No obstante, en otras disposiciones de la Constitución es posible identificar referencias a la regulación orgánica que deben ser tenidas en cuenta a fin de definir el alcance de la reserva.</p> <p>De manera más reciente se ha agrupado la materia reservada en dos temas. Ha dicho la jurisprudencia que ella “recae, principalmente, en (...) (i) la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, y (ii) las reglas de formación de Entidades Territoriales cuyo proceso de constitución corresponde al Legislador.” (Sentencia C-077 de 2012). Además señaló, en la Sentencia C-489 de 2012 “que las materias propias del ordenamiento territorial que deben regularse mediante ley</p>	<p>orgánica podían clasificarse en dos grandes grupos: en primer lugar (i) la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo 288 de la Carta, y en segundo término (ii) aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución difiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial.”</p> <p>La Corte ha insistido en que las normas orgánicas, incluso las correspondientes al orden territorial, pretenden sujetar la actividad del Legislador. Esa función normativa no debe perderse de vista al momento de definir los asuntos sometidos a reserva. Es por ello, por ejemplo, que no le corresponde al legislador orgánico definir las condiciones para la formación de un municipio, en tanto su creación es una competencia de las asambleas departamentales.</p> <p>La interpretación del asunto bajo análisis debe considerar que “[n]o todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. (...)” (Sentencias C-540 de 2001, 1175 de 2001 y C-421 de 2012). Esta perspectiva, que se opone a una visión expansiva o maximalista de la reserva de ley orgánica por ser contraria al principio democrático, es compatible con pronunciamientos recientes de esta Corporación en los que ha indicado que las normas orgánicas tienen por propósito “establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, con lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en consecuencia, de una ley de trámites “sobre la legislación” (...)” (Sentencia C-494 de 2015).</p> <p>La Corte entiende, en consecuencia, que la reserva de ley orgánica no puede conducir, en ningún caso, a la ampliación de su alcance más allá de los límites establecidos por la misma Constitución. Esta limitación interpretativa, de la que se ha ocupado ampliamente la jurisprudencia, se fundamenta (i) en la cláusula general de competencia radicada en el legislador ordinario (arts. 113 y 150) y (ii) en el hecho de que la exigencia de mayorías absolutas para la aprobación de una ley constituye una hipótesis excepcional (arts. 151 y 153) y además restrictiva del principio democrático regido, por regla general, por el principio de mayorías ordinarias (art. 3) (C-600A de 1995, C-579 de 2001 y C-1175 de 2001). En adición a lo expuesto, (iii) una interpretación extensiva de la reserva de ley orgánica podría dar lugar a una ampliación extraordinaria de las normas integradas al bloque de constitucionalidad en sentido amplio.</p> <p>El presente proyecto de ley tampoco tiene reserva de Ley Orgánica por al menos tres razones a) No afecta los aspectos estructurales vinculados con la arquitectura y la organización territorial del Estado, pues parte de la estructura ya existente, b) desarrolla competencias ya existentes, como lo es la prestación eficiente de los servicios públicos, la protección ambiental y el apoyo a las organizaciones comunitarias (art. 311 a 321 sobre el régimen municipal y resulta congruente con lo señalado en la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial Ley 1454 del 2011); no fija límites, restricciones o condiciones al ejercicio de las competencias de las entidades territoriales.</p>

Ahora bien, en el caso del presente proyecto de Ley es claro que no regula el ciclo presupuestal pues en ninguno de los artículos se regula la preparación, aprobación, modificación o ejecución del presupuesto. En todo caso, sí es importante reconocer que el proyecto de Ley incluye autorizaciones para la inclusión del gasto. Pero como lo ha indicado la Corte Constitucional respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto para el cubrimiento de determinados gastos, es decir, que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en el presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.

En ese sentido la propuesta de norma autoriza gastos pero no transforma el proceso presupuestal ni modifica los presupuestos debidamente aprobados, sino que simplemente da autorizaciones para la inclusión de gastos referidos a la gestión comunitaria del agua

Por las razones expuestas puede afirmarse que el proyecto de Ley que se presenta no tiene reserva de Ley Estatutaria ni de Ley Orgánica por lo que puede ser tramitada a través de Ley Ordinaria.

**Referencias**

Arrojo, P. (2018) La nueva cultura del agua del siglo XXI. Universidad de Zaragoza. [https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cajaAzul/palabras/Arrojo\\_ES.pdf](https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cajaAzul/palabras/Arrojo_ES.pdf)

Bernal Pedraza, A. (2022). *Normas para el cierre de brechas de acceso a agua y saneamiento en Colombia. Documento de Trabajo*. Editorial: Universidad Nacional de Colombia. Sede Manizales.

Bernal Pedraza, A., Quintana Ramírez, A., & Castellanos, P. (2022). *Barreras normativas para el acceso al agua en Organizaciones Comunitarias*. Editorial: Universidad Nacional de Colombia. Consejo de Estado, Sentencia 76001-23-31-000-2011-00528-01 del 2011, sobre derecho humano al agua. Consejero ponente William Giraldo. <http://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/Temp/reporte-20181212-2062.html>

Consejo de Estado, Sentencia 25000-23-27-000-2004-02256 del 2011, sobre derecho humano al agua. Consejero ponente María Claudia Rojas Lasso. <http://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/Temp/reporte-20181212-2062.html>

Corte Constitucional, Sentencia T-630 de 1998. Sobre la contaminación y sus efectos en el disfrute de los derechos fundamentales, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/630-98.htm>

Corte Constitucional, Sentencia C-595 del 2010. Sobre principio de precaución en materia de protección ambiental, magistrado ponente Jorge Iván Palacio. <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-595-10.htm>

Corte Constitucional, Sentencia C-366 del 2011. Sobre minería y protección ambiental, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>

Corte Constitucional, Sentencia T-154 del 2013. Sobre el principio de solidaridad y las obligaciones ambientales de los particulares, magistrado ponente Nilson Pinilla. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-154-13.htm>

Corte Constitucional, Sentencia T-035 del 2016. Obligaciones del Estado en materia de protección de los ecosistemas esenciales, magistrado ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-035-16.htm>

Corte Constitucional, Sentencia SU-095 del 2018. Minería y derecho a la participación en asuntos ambientales, magistrado ponente Cristina Pardo Schlesinger. <http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2018/su-095-18.htm>

Corte Constitucional, Sentencia SU-123 del 2018. Sobre el derecho a la participación en asuntos ambientales, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva. <http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2018/su133-18.htm>

Enda. (2021). Cuestionario para actores no estatales. Informe para el 48º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (2021) sobre la planificación y visión Informe para el 76º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2021) sobre la mercantilización del agua.

Equipo empalme (2022) Empalme de Gobierno sector vivienda, agua y saneamiento básico <https://dhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2022/08/Informe-Empalme-Vivienda-020822-VF.pdf>

Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2015. Identificación de las comunidades organizadas prestadoras del servicio público del agua, sus derechos y sus aportes a la sociedad colombiana desde su singularidad y diversidad. Documento elaborado para la Audiencia Pública sobre la Gestión Comunitaria del Agua en Colombia.

Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017. Iniciativa legislativa para el fortalecimiento y la defensa de los acueductos comunitarios. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Accountability/RedNacionalAcueductosComunitariosColombia.pdf> (accessed august 03, 2020).

Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2020a. Gobierno nacional excluye a los acueductos comunitarios de las medidas para atender la pandemia. Comunicado 7 de mayo 2020. <http://redacueductoscomunitarios.co/blog/gobierno-nacional-excluye-a-los-acueductos-comunitarios-de-las-medidas-para-atender-la-pandemia/> (accessed July 15, 2020).

Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2020b. Recomendaciones generales frente a la pandemia del COVID-19 en las prácticas de la gestión comunitaria del agua. <http://redacueductoscomunitarios.co/blog/recomendaciones-generales-frente-a-la-pandemia-del-covid-19-en-las-practicas-de-la-gestion-comunitaria-del-agua/> (accessed July 15, 2020).

Relator Nacionales Unidas para el Derecho Humano al Agua y el Saneamiento Básico (RDHA, 2021) Riesgos e impactos de la mercantilización y financierización del agua sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento

Relator Nacionales Unidas para el Derecho Humano al Agua y el Saneamiento Básico (RDHA, 2020) Los derechos humanos y la privatización de los servicios de agua y saneamiento

Relator Nacionales Unidas para el Derecho Humano al Agua y el Saneamiento Básico (RDHA, 2020b) Logro progresivo de la efectividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2020) Estudio sectorial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado 2019 [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/estudio\\_sectorial\\_de\\_los\\_servicios\\_publicos\\_domiciliarios\\_de\\_acueducto\\_y\\_alcantarillado\\_28\\_dic\\_rev\\_1\\_0.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/estudio_sectorial_de_los_servicios_publicos_domiciliarios_de_acueducto_y_alcantarillado_28_dic_rev_1_0.pdf)

Findeter (2021) Estudio del sector agua potable y saneamiento básico colombiano. <https://repositorio.findeter.gov.co/bitstream/handle/123456789/9703/%284%29%20ESTUDIO%20SECTORIAL%20apysb%20.pdf?isAllowed=y&sequence=13>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2021) Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural. <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2021-03/9.-plan-nacional-sasbr-vf.pdf> Índice

De los congresistas:

H.S Robert Daza Guevara  
Senador Pacto Histórico

H.S Iván Cepeda Castro  
Senador Pacto Histórico

Ana Carolina Espitia Jerez  
Senadora de la República Alianza Verde

H.R Alirio Uribe Muñoz  
Representante Pacto Histórico

H.R Jorge Andrés Canciamante  
Representante Pacto Histórico

H.S Pedro Hernando Floréz

H.S Sandra James

H.S Guido Echeverri

H.R Haroldo Landívar

H.R Luis Alberto Alban

H.S Orlando Castillo

H.S Fabián Díaz

H.R Alejandro Toro

Leyla Rivera

H.R Eduard Sarmiento

H.S Sandra Benítez

H.R Juan Carlos Rodríguez

H.R Juan Carlos Rodríguez

H.R Cristóbal Carcedo

H.S Martha Parra

H.R Camilo Ramírez

<p><i>Pablo Catatumbo T.</i>  <b>H.S. Pablo Catatumbo</b>          Senador de la República          Comunes - Pacto Histórico</p>	<p>  <b>H.R. Wilmer Castellanos Hernández</b>          Representantes a la Cámara          Partido Alianza Verde</p>	<p><b>SENADO DE LA REPUBLICA</b>          Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)          El día <u>21</u> del mes <u>Agosto</u> del año <u>2024</u>          se radicó en este despacho el proyecto de ley          N°. <u>149</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y          cada uno de los requisitos constitucionales y legales          por: <u>Hos. Robert Daza, Ivan Cepeda, Carolina Espitia,</u>  <u>Pedro Florez, Sandra Jaimes y otros Congresistas.</u></p> <p>_____  <b>SECRETARIO GENERAL</b></p>
<p><i>Omar de Jesús Restrepo Correa</i>  <b>Omar de Jesús Restrepo Correa</b>          Senador de la República          Comunes - Pacto Histórico</p>	<p><i>A Avella E.</i>  <b>Aída Avella Esquivel</b>          Senadora Pacto Histórico</p>	
<p><i>Pedro José Suárez Vacca</i>  <b>PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA</b>          Representante a la Cámara          Pacto Histórico - Boyacá</p>	<p><i>Gloria Inés Flórez Schneider</i>  <b>Gloria Inés Flórez Schneider</b>          Senadora de la República          Pacto Histórico-Colombia Humana</p>	
<p><i>Carlos Alberto Benavides Mora</i>  <b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b>          Senador de la República          Polo Democrático - Pacto Histórico</p>	<p><i>María Fernanda Carrascal R.</i>  <b>MARÍA FERNANDA CARRASCAL R.</b>          Representante a la Cámara por Bogotá</p>	
<p><i>Catalina del Socorro Pérez Pérez</i>  <b>CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ</b>          Senadora de la República          Colombia Humana-Pacto Histórico</p>		

**SECCIÓN DE LEYES**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN**  
**LEYES**

Bogotá D.C., 21 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.149/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LO REFERENTE A LAS COMUNIDADES GESTORAS DEL AGUA, SU MANEJO DE AGUAS RESIDUALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ROBERT DAZA GUEVARA, IVÁN CEPEDA CASTRO, ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ, PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS, SANDRA JAIMES CRUZ, GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA, SANDRA RAMÍREZ LOBO, ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ, FABIAN DIAZ PLATA, MARTHA PERALTA EPIEYÚ, PABLO CATATUMBO TORRES, OMAR RESTREPO CORREA, AIDA AVELLA ESQUIVEL, GLORIA FLÓREZ SCHNEIDER, CARLOS BENAVIDES MORA, CATALINA PÉREZ PÉREZ; y los Honorables Representantes ALIRIO URIBE MUÑOZ, JORGE ANDRÉS CANCEMANCE, EDUARD SARMIENTO HIDALGO, HERACLITO LANDINEZ, JENNIFER PEDRAZA, LUIS ALBERTO ALBÁN, DIOGENES QUINTERO, ORLANDO CASTILLO, GABRIEL BECERRA YAÑEZ, CRISTOBAL CAICEDO ANGULO, ALEJANDRO TORO, CARMEN FELISA RAMÍREZ, WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ, PEDRO SUÁREZ VACCA, MARIA FERNANDA CARRASCAL, LEYLA RINCÓN TRUJILLO, GABRIEL PARRADO DURÁN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 21 DE 2024**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

# OBJECIONES PRESIDENCIALES

## OBJECCIÓN GUBERNAMENTAL POR INCONSTITUCIONALIDAD PROYECTO LEY NÚMERO 269 DE 2022 SENADO - 362 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 12 SEP 2024

Doctor  
**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Presidente  
Honorable Senado de la República  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
E. S. D.

**Referencia:** Proyecto Ley No. 269 de 2022 Senado - 362 de 2024 Cámara "por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones".

**Asunto:** Objeción gubernamental por inconstitucionalidad.

Respetado presidente del Senado de la República.

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley 269 de 2022 Senado - 362 de 2024 Cámara "por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones".

La objeción por inconstitucionalidad que se formula se circunscribe a los artículos 5, inciso primero; 16, apartado 9; 19, apartado 1; 21, apartados 2 y 8; 23, apartado 1; 26, inciso octavo; y 42, inciso segundo del proyecto de ley del asunto. Con el objeto de realizar un desarrollo puntual de los motivos que soportan la presente objeción, se resaltarán los apartes concretos cuestionados, al momento de señalar las transgresiones constitucionales correspondientes.

### I. COMPETENCIA

El artículo 165 de la Constitución establece que, "aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)". Sin embargo, este podrá objetarlo, evento en el cual "lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen". En consecuencia, el

(...)

**ARTÍCULO 19.** Adiciónese al artículo 550 de la Ley 1564 de 2012 un numeral anterior a los vigentes, con lo que quedará así:

**ARTÍCULO 550. DESARROLLO DE LA AUDIENCIA DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS.** La audiencia de negociación de deudas se sujetará a las siguientes reglas:

1: El conciliador preguntará a los acreedores si tienen reparos jurídicos que hacer a la decisión de aceptación de la solicitud de negociación. En caso afirmativo, oírás las alegaciones de los presentes y decidirá de plano si contare con las pruebas que se lo permiten. De lo contrario, suspenderá la audiencia en los términos del artículo 551 para que los interesados aporten las pruebas que pretendan hacer valer. Reanudada la audiencia, el conciliador resolverá con las pruebas documentales con que cuente, mediante decisión contra la que cabe recurso de reposición y **en subsidio apelación ante el director del centro de conciliación o el notario, quienes podrán delegar esta función en subdirectores de insolvencia o asesores jurídicos en insolvencia que harán parte del equipo humano del centro o notario, con los mismos requisitos exigidos para ser director de centro o notario,** según el caso. Si no se presentan reparos contra la aceptación, se considerará saneada cualquier irregularidad que se hubiera presentado en ella y se continuará la audiencia, salvo en aquellos casos, en que los acreedores no hubieren asistido por falta o indebida notificación.

La modificación del artículo 553 del Código General del Proceso (en adelante CGP), adoptada en el artículo 5 del proyecto de ley en estudio, establece la competencia de los directores de los centros de conciliación, de sus subdirectores de insolvencia y de los asesores jurídicos en insolvencia de las notarías para adoptar decisiones en el marco de los procesos de negociación de deudas relativos a los eventos de insolvencia reportados por personas naturales no comerciantes y aquellas que ejercen el comercio, en los términos del artículo 4 de la iniciativa, modificatorio del actual artículo 532 del CGP.

Al respecto, debe advertirse que los sujetos antes mencionados no forman parte del listado de particulares previstos en el texto superior como particulares a quienes pueda asignarse el ejercicio de funciones jurisdiccionales, pues el inciso quinto de dicha disposición establece que "[l]os particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de (...) conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley".

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que "[l]a función del conciliador es la de administrar justicia de manera transitoria, mediante habilitación de las partes, en los términos que determine la ley<sup>2</sup>", con lo cual son los conciliadores los únicos llamados al ejercicio temporal y limitado de la función de resolver las controversias que se sometan

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-908 de 2008.

Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por "razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia".

### II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Teniendo en cuenta: (i) que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 29 de agosto de 2024; y (ii) que el precitado proyecto de ley tiene cuarenta y cinco (45) artículos, el término para objetar es de diez (10) días hábiles, cuyo cómputo culmina el 12 de septiembre de 2024.

### III. OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD

#### 1. Transgresión del artículo 116 Superior por la atribución de funciones jurisdiccionales a sujetos distintos de los señalados en la norma constitucional

A juicio del Gobierno Nacional, las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 19 de la iniciativa legislativa en mención resultan contrarias a lo señalado en el artículo 116 de la Constitución Política en los apartes que a continuación se subrayan:

**ARTÍCULO 5:** Modifíquese el artículo 533 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 533. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS Y CONVALIDACIÓN DE ACUERDOS DE LA PERSONA NATURAL.** Conocerán de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural los centros de conciliación del lugar del domicilio del deudor expresamente autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho para adelantar este tipo de procedimientos, a través de los conciliadores inscritos en sus listas, **del director del centro y de los subdirectores de insolvencia con que este cuente. Las notarías del lugar de domicilio del deudor lo harán a través de sus notarios, sus asesores jurídicos en insolvencia y los conciliadores inscritos en las listas conformadas para el efecto de acuerdo con el reglamento.**

<sup>3</sup> Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992. "Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".

a su conocimiento, sin que pueda concederse dicha atribución a personas diferentes aun cuando formen parte de la estructura funcional del centro de conciliación correspondiente. Lo anterior, puesto que la misma corporación ha sostenido que "[l]os centros de conciliación constituyen la parte operativa para el desarrollo de la conciliación. Estos centros no administran en forma permanente justicia sino quienes administran justicia son los conciliadores que dejan constancia en un acta del acuerdo al que llegaron las partes si concilian todo o parte de la controversia<sup>3</sup>".

De igual forma, resulta pertinente indicar que, conforme lo dispuesto en el artículo 2.2.4.2.2.5 del Decreto 1069 de 2015, son los propios centros de conciliación los encargados de señalar en su reglamento el catálogo funcional que corresponde a su director, a quien ninguna norma exige cumplir los requisitos dispuestos para ser designado como conciliador y quien, incluso, podría carecer de la profesión de abogado si el reglamento correspondiente solo le atribuye funciones de índole administrativa.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha desarrollado con mayor detalle las limitaciones con que cuentan los centros constituidos para el desarrollo de los trámites correspondientes a los mecanismos alternativos de solución de controversias, en relación con los centros de arbitraje, con apreciaciones que resultan transmisibles en su integridad a la actividad de los centros de conciliación. Al respecto, en la sentencia C-1038 de 2002 se indicó lo que sigue:

...[M]al podría la ley hacer obligatoria la intervención de personas o entidades no autorizadas, por las partes para intervenir en el procedimiento. Es menester entonces reconocer el peso del principio de habilitación al momento de conferir facultades judiciales a los particulares, sin que ello implique negar la importancia de las labores de apoyo y trámite, que pueden ejercer los centros de arbitraje. Sólo así puede ser evitada una participación extraña en el desarrollo de un procedimiento de carácter excepcional que opera basado en la habilitación dada por la voluntad de las partes que acuden al mecanismo. (...) los centros de arbitramento no pueden ser habilitados por la ley para tomar decisiones judiciales indisolublemente ligadas a la suerte del proceso arbitral. Dichas decisiones sólo pueden ser tomadas por los árbitros habilitados por las partes (CP art. 116), sin perjuicio de que la ley pueda conferir a dichos centros labores de apoyo al proceso arbitral, o el desarrollo de ciertas funciones en materia de conciliación.

Con mayor vehemencia, el alto tribunal ha considerado la imposibilidad de entregar el ejercicio de facultades jurisdiccionales, aun de carácter transitorio, a las notarías o los notarios, puesto que "no obstante ser particulares, no [les] son aplicables (...) las dos excepciones previstas en el inciso final del Art. 116 superior, por no tratarse de las actividades de jurados en causas criminales ni de las de conciliadores o de árbitros en virtud de habilitación por las partes en ejercicio de su autonomía de la voluntad privada".

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2001.

motivo por el cual dicha disposición constitucional "no autoriza la atribución de funciones jurisdiccionales a los notarios".

A partir de lo señalado, lo dispuesto en el artículo 19 de la iniciativa, modificatorio del artículo 550 del CGP, presenta un mayor riesgo de inconstitucionalidad, pues se entrega al "director del centro de conciliación o el notario, quienes podrán delegar esta función en subdirectores de insolvencia o asesores jurídicos en insolvencia que harán parte del equipo humano del centro o notaría" la competencia de resolver recursos de apelación contra las determinaciones del conciliador, único habilitado por la norma superior en comento para el ejercicio de la administración de justicia, con lo cual se les atribuye la condición de superiores funcionales respecto de aquel.

**2. Desconocimiento de los artículos 29 y 16 constitucionales – derechos fundamentales al debido proceso y a la autonomía de la voluntad – violación del derecho de defensa en el marco del procedimiento de negociación de acuerdos**

El artículo 21, modificatorio del artículo 553 del CGP, establece en su ordinal 2 lo siguiente:

**ARTÍCULO 21.** Modifíquese el artículo 553 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 553. ACUERDO DE PAGO.** El acuerdo de pago estará sujeto a las siguientes reglas:

2. Deberá ser aprobado por dos o más acreedores que representen más del cincuenta por ciento (50%) de los votos y deberá contar con la aceptación expresa del deudor. Se tendrá por votado favorablemente el acuerdo por aquellos acreedores cuyas obligaciones se encontraban al día a la fecha de la solicitud de negociación de deudas a quienes en el acuerdo no se les estén modificando las condiciones originales de sus créditos en aspectos distintos al aplazamiento consecutivo de los pagos que no se hubieren realizado en virtud de haberse acaído el deudor a esta figura, aunque no estuvieren presentes en la audiencia en la que se hubiera realizado la votación o en ella hubieren manifestado su voto en contra.

Desde la óptica del Gobierno Nacional, el aparte resaltado comporta un desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso, cuyo contenido esencial radica en "hacer valer ante los jueces los derechos e intereses de las personas, mediante la defensa contradictoria, y de obtener en fin, una respuesta fundada en derecho", toda vez que anula totalmente cualquier postura que un acreedor, en las condiciones allí descritas, asuma en relación con el acuerdo de pago suscrito en el marco de un proceso de negociación de deudas.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1159 de 2008.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-416 de 1996, reiterada en la sentencia SU-215 de 2022.

Lo anterior, incluso si es de su interés el no someterse a condiciones de plazo inicialmente no previstas en el negocio jurídico celebrado con el deudor o si le resulta más beneficioso el escenario de una eventual liquidación patrimonial, determinaciones todas que corresponden al ejercicio legítimo del derecho a la autonomía de la voluntad privada en materia negocial y contractual<sup>6</sup>, motivo por el cual una presunción de derecho como la formulada en la disposición mencionada transgrede a todas luces el derecho con que cuenta cualquier ciudadano de establecer cuáles son las condiciones que más le favorecen en un escenario que, de por sí, ya comporta un riesgo para la expectativa legítima de cumplimiento del contrato inicialmente celebrado.

**3. Violación del artículo 53 de la Constitución Política – desconocimiento de la protección constitucional a los créditos de índole laboral**

El artículo 22, ordinal 8; el artículo 23, numeral 1; y el artículo 26, inciso octavo, del proyecto señalan lo siguiente:

**ARTÍCULO 21.** Modifíquese el artículo 553 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 553. ACUERDO DE PAGO.** El acuerdo de pago estará sujeto a las siguientes reglas:

8. Respetará la prelación y privilegios señalados en la ley civil y dispondrá un mismo trato para todos los acreedores que pertenezcan a una misma clase o grado. No obstante, con la aprobación del 60% de los votos se podrá disponer que los créditos de la segunda clase sean pagados total o parcialmente al mismo tiempo que los de la primera, los de la tercera con los de la segunda y los de estas dos con los de la primera, y que se pague a los pequeños acreedores antes que a todos los demás. Para tal efecto, se considerarán pequeños los acreedores de más baja cuantía cuya suma total no exceda el cinco por ciento (5%) de la suma total de las acreencias reconocidas y graduadas en la relación definitiva por concepto de capital. No podrán beneficiarse de estas excepciones los créditos postergados por cualquier causal.

**ARTÍCULO 23.** Modifíquese el artículo 557 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

<sup>6</sup> La jurisprudencia constitucional ha señalado que "Dicha autonomía se convierte en un derecho íntimamente ligado y vinculado a la dignidad de la persona humana, ya que se erige en el instrumento principal e idóneo para la satisfacción de las necesidades básicas, mediante el poder que le otorga el ordenamiento positivo para regular sus propios intereses en el tráfico jurídico. De ahí que, en la actualidad, se estime que es indispensable conferir un cierto grado razonable de autorregulación a los asociados, a través del reconocimiento de un núcleo esencial de libertad contractual, destinado a suplir la imposibilidad física, técnica y jurídica del Estado para prever ex ante todas las necesidades de las personas". Corte Constitucional. Sentencia C-186 de 2011, reiterada en la sentencia C-934 de 2013.

<sup>7</sup> Que no admite prueba en contrario.

**ARTÍCULO 557. IMPUGNACIÓN DEL ACUERDO O DE SU REFORMA.** El acuerdo de pago podrá ser impugnado cuando:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 553, contenga cláusulas que violen el orden legal de prelación de créditos, sea porque alteren el orden establecido en la Constitución y en la ley o dispongan órdenes distintos de los allí establecidos, a menos que hubiere mediado renuncia expresa del acreedor afectado con la respectiva cláusula.

**ARTÍCULO 26.** Modifíquese y adiciónese el artículo 560 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 560. INCUMPLIMIENTO DEL ACUERDO.** (...) Los costos en que hayan incurrido los acreedores con el fin de activar la actuación del centro de conciliación o notaría para estos efectos serán incluidos en el acuerdo reformado o en la liquidación patrimonial en primer orden de pago después de las obligaciones por alimentos, a menos que se demuestre que el deudor no tuvo responsabilidad alguna en el incumplimiento o que hubo concurrencia de culpas, en cuyo caso el juez decidirá la proporción en que deba contribuir cada culpable. (...)

Los apartes normativos señalados tienen por objeto: i) permitir que, con el 60% de los votos participantes en el proceso de negociación de deudas o más, los acreedores puedan establecer el pago simultáneo de obligaciones de primera, segunda e incluso tercera clase; ii) impedir que una disposición en tal sentido pueda conllevar un desconocimiento del régimen de prelación legal de créditos que pueda hacer impugnables el acuerdo de negociación de deudas suscrito en las condiciones antes descritas; y iii) que los costos derivados de la activación del centro de conciliación como consecuencia del incumplimiento se paguen como obligaciones de primera clase, solo por debajo de aquellas de carácter alimentario.

Para el efecto, resulta pertinente recordar que la legislación civil establece cinco clases de créditos, siendo tales las siguientes:

**Primera clase (art. 2495 del Código Civil, en adelante CC)**

- o Alimentos a favor de menores<sup>8</sup>
- o Salarios y prestaciones derivadas del contrato de trabajo<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Aun cuando inicialmente se encontraban en quinto lugar dentro de los créditos de primera clase, la Corte Constitucional, en sentencia C-092 de 2002, determinó que estos deberían conformar el primer orden dentro de tal categoría.

<sup>9</sup> El artículo 36 de la Ley 50 de 1990 establece que: "[l]os créditos causados o exigibles de los trabajadores por concepto de salarios, la cesantía y demás prestaciones sociales e indemnizaciones laborales pertenecen a la primera clase que establece el artículo 2495 del Código Civil y tienen privilegio excluyente sobre todos los

- o Costas judiciales
- o Gastos funerarios
- o Costos derivados de la enfermedad que causó la muerte al deudor
- o Artículos de subsistencia suministrados en los últimos tres meses
- o Créditos del fisco y de las municipalidades por concepto de impuestos

**Segunda clase (art. 2497 del CC)**

- o Los del posadero en virtud de la posada
- o Los del acarreador, en razón del transporte
- o Créditos con garantía prendaria, respecto del bien objeto de tal garantía

**Tercera clase (art. 2499 del CC)**

- o Créditos con garantía hipotecaria, respecto del bien objeto de tal garantía

**Cuarta clase (art. 2502 del CC)**

- o Créditos del fisco contra los recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales
- o Los de los establecimientos de caridad o de educación costeados por fondos públicos
- o Los del común de los corregimientos contra los recaudadores, administradores y rematadores de sus bienes y rentas
- o Los del hijo a quien el padre administra los bienes y los de las personas que están bajo tutela o curaduría, contra sus respectivos tutores o curadores

**Quinta clase (art. 2509 del CC)**

- o Créditos quirografarios – se pagan con el remanente restante del pago de las demás categorías preferentes.

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar la importancia que tiene en nuestro texto constitucional la prelación de los créditos de carácter laboral por encima de cualquier otro tipo de obligación, con excepción de aquellas correspondientes a alimentos en favor de menores de edad, aspecto en relación con el cual se ha indicado lo que sigue:

"demás. El Juez Civil que conozca del proceso de concurso de acreedores o de quiebra dispondrá el pago privilegiado y pronto de los créditos a los trabajadores afectados por la quiebra o insolvencia del patrono".

La Corte ha considerado que el derecho de los trabajadores al pago oportuno de su remuneración salarial es una garantía que no se agota en la simple enunciación de un deber surgido de la relación laboral, sino que se trata de un verdadero derecho fundamental. Ha subrayado que está íntimamente ligada a la protección de valores y principios básicos del ordenamiento jurídico, que velan por la igualdad de los ciudadanos, el ideal de un orden justo, el reconocimiento de la dignidad humana, el mínimo material sobre el cual puede concretarse el libre desarrollo de la personalidad, y se realiza el amparo de la familia como institución básica de la sociedad. La retribución salarial está directamente relacionada con la satisfacción del derecho fundamental de las personas a la subsistencia, reconocido por la Corte Constitucional como emanación de las garantías a la vida (Art. 11 C.P.), a la salud (Art. 49 C.P.), al trabajo (Art. 25 C.P.), y a la seguridad social (Art. 48 C.P.).

En efecto, el artículo 25 de la C.P. establece que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas". Adicionalmente, el artículo 53 de la C.P. consagra a favor de los trabajadores, entre otros, los derechos a una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; a la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; y a la seguridad social, así como al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Esta disposición también establece que los convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna y que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

De manera coherente con lo anterior, el Convenio 95 de la OIT, "relativo a la protección del salario" señala que, en caso de quiebra o de liquidación judicial de una empresa, los trabajadores empleados deben ser considerados como acreedores preferentes en lo que respecta a los salarios, y deben tener una relación de prioridad frente a los demás créditos preferentes. Con base en este estándar, la jurisprudencia de la Corte ha fijado la subregla, según la cual, "en el marco de procesos de insolvencia... los derechos consagrados en los artículos 25 y 53 de la Constitución y el derecho al mínimo vital, hacen imperativo que el proceso liquidatorio sea respetuoso de los derechos de los trabajadores, particularmente en lo concerniente al reconocimiento de la prelación de los créditos de carácter laboral...".

En los términos anteriores, la Corte ha reconocido que las prestaciones, los salarios y todas las prestaciones provenientes del contrato de trabajo tienen ascendencia constitucional y, por ende, no pueden ser degradados por disposiciones civiles, que pretendan conferirle una menor primacía, respecto de créditos de otra clase o que, incluso, las releguen dentro del grupo de los de primera clase, con la única excepción de las deudas alimentarias del menor de edad<sup>10</sup>.

De tal modo, normas como las resaltadas en este aparte comportan un desconocimiento del carácter preferente con que cuentan las obligaciones de carácter laboral, en tanto facultan a los acreedores que cuenten con una participación importante en los pasivos del deudor para que desconozcan el pago primordial que debe efectuarse de las acreencias relativas a los derechos de los trabajadores.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2018.

- o Que "en la solicitud de cualquiera de los procedimientos de insolvencia el deudor dolosamente omitió información que claramente se pudiera considerar relevante para la toma de decisiones por parte de los acreedores, como ingresos, bienes o créditos, los ocultó o simuló deudas"
- o Que el deudor, "durante el trámite de la negociación de deudas o de la convalidación de acuerdo privado se abstuvo de actualizar la información que dispone el numeral 4 del artículo 545 en relación con su situación de crisis económica y direcciones de notificación".
- o Que éste "realizó conductas activas u omisivas que hubieran impedido o dificultado la venta de un activo cuya posibilidad se prevé en el artículo 570A".

Cuando prosperen "las acciones revocatorias o de simulación que se propongan en el curso de los procedimientos"

En caso de que el deudor actúe con dolo o culpa grave y "hubiera ocasionado el deterioro de los activos que componen el inventario a adjudicar o lo hubiere permitido habiendo podido evitarlo, a menos que antes de iniciarse la audiencia de adjudicación o durante su desarrollo compense en dinero efectivo el perjuicio causado a sus acreedores o llegue con ellos a un acuerdo sobre la forma de hacerlo".

Tampoco mutarán en naturales las obligaciones alimentarias.

Así las cosas, en cualquiera de los eventos antes señalados, el deudor no podrá contar con el beneficio de ver sus obligaciones civiles, insolutas al momento de la terminación del proceso de liquidación patrimonial, mutadas en obligaciones naturales y, además, perderá el derecho a acceder a los mecanismos previstos en la ley para atender situaciones de insolvencia, limitación respecto de la cual no se establece un plazo.

Aun cuando la jurisprudencia constitucional ha señalado que "[e]l derecho de acceso a la administración de justicia es de configuración legal, lo cual significa que el diseño, las condiciones de acceso y los requisitos para su ejercicio, los establece el legislador, el cual se encuentra legitimado directamente por la Constitución para imponerle límites, siempre que ellos cuenten con una justificación razonable, y no constituyan un obstáculo insalvable o desproporcionado al uso del derecho fundamental de

Lo anterior, por ejemplo, disponiendo el pago parcial de parte de los créditos de segundo y tercer orden para que también se paguen parcialmente créditos de primera clase, entre ellos los laborales, y, de tal modo, puedan efectuarse pagos posteriores de la parte restante respecto de obligaciones de las tres categorías en un tiempo posterior.

Así mismo, la inclusión de las acreencias relativas al costo de activación de los centros de conciliación en caso de incumplimiento del acuerdo inicial, desconoce la imposibilidad de anteponer tales deudas al pago de los créditos derivados de relaciones laborales, lo que a todas luces contraviene el inciso final del artículo 53 superior, que indica que "[l]a ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

**4. Violación del derecho al debido proceso (artículo 29 superior) – privación permanente del derecho de acceso a la administración de justicia en procesos de insolvencia**

El artículo 42, modificatorio del artículo 574 del CGP señala lo siguiente:

**ARTÍCULO 42.** Modifíquese el artículo 574 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedara así:

**ARTÍCULO 574. SOLICITUD DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO DE INSOLVENCIA.** El deudor que cumpla un acuerdo de pago, solo podrá solicitar un nuevo procedimiento de insolvencia una vez transcurridos cinco (5) años desde la fecha de cumplimiento total del acuerdo anterior, con base en la certificación expedida por el conciliador. Igual término aplicará para el deudor que desista del procedimiento de negociación de deudas, contado a partir de la fecha de la decisión en la que se aceptó el desistimiento. Las personas naturales que se beneficien de la regla prevista en el numeral 1 del artículo 571 solo podrán presentar una nueva solicitud de liquidación judicial o patrimonial a los diez (10) años de iniciado el anterior proceso de liquidación, y las que hayan cubierto con sus bienes el total reconocido dentro del proceso podrán hacerlo transcurridos cinco (5) años.

**Las personas naturales a las que se haya negado tal beneficio no podrán acceder nuevamente a ningún proceso de insolvencia.**

En relación con dicha disposición, el artículo 39, que modifica el artículo 571 del CGP, establece un beneficio consistente en que los saldos insolutos con posterioridad a la adjudicación de los activos del deudor en el marco de un proceso de liquidación, mutarán en obligaciones naturales, es decir, no exigibles por vía judicial, en los términos del artículo 1527 del CC. Lo anterior, salvo que se verifique uno de los siguientes supuestos:

- Que el juez de la liquidación, en incidente promovido por alguno de los acreedores, encuentre probado:

**acción y de los demás derechos fundamentales comprometidos en cada caso particular<sup>11</sup>.**

Por tanto, la disposición en comentario puede considerarse como una restricción sin excepciones e impercedera que impediría a una persona, en cualquiera de los eventos enumerados anteriormente, acudir a un trámite de negociación de deudas o a un proceso de liquidación patrimonial en el futuro, lo que a todas luces desconoce las múltiples facetas del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en el modelo de Estado contemplado en la Constitución Política de 1991, aspecto sobre el cual la Corte Constitucional ha señalado lo que sigue:

El derecho al acceso a la administración de justicia se manifiesta en el ordenamiento jurídico de diversas formas: (i) permite la existencia de diferentes acciones y recursos para la solución de los conflictos; (ii) garantiza la posibilidad de que las personas acudan a los jueces con el propósito de procurar la defensa de sus derechos o del orden jurídico; y (iii) asegura que a través de procedimientos adecuados e idóneos los conflictos sean decididos de fondo, en términos razonables, sin dilaciones injustificadas, de acuerdo con las justas expectativas de quienes acuden a la jurisdicción para resolver sus conflictos<sup>12</sup>.

**5. Desconocimiento del principio de unidad de materia – incorporación de normas de naturaleza penal**

Para el Gobierno Nacional, la incorporación en la iniciativa legislativa estudiada del apartado 9 del artículo 16, modificatorio del artículo 545 del CGP, carece de una conexión temática, causal, teleológica o sistemática<sup>13</sup> con los aspectos tratados en el proyecto de ley, por lo que dicha inclusión puede representar un desconocimiento del principio de unidad de materia que deriva de los artículos 158 y 169 superiores.

En efecto, se advierte que la disposición en virtud de la cual "**se extinguirán las acciones penales derivadas de la aplicación del inciso 3 del artículo 402 del Código Penal, sin perjuicio de los derechos económicos que las entidades fiscales pudieran tener contra el deudor en el procedimiento de insolvencia en virtud de la solidaridad prevista en las normas tributarias**", dista de corresponder al contenido de la iniciativa en mención, toda vez que:

- Desde el punto de vista **temático**, la extinción de la acción penal por el delito de omisión de agente retenedor no responde a un aspecto que se relacione directa

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-483 de 2008.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> En relación con la definición de tales criterios, véase la sentencia C-411 de 2022.

**CONTENIDO**

Gaceta número 1450 - lunes, 16 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

**Págs.**

Proyecto de ley número 149 de 2024 Senado, por medio de la cual se regula lo referente a las comunidades gestoras del agua, su manejo de aguas residuales y se dictan otras disposiciones..... 1

**OBJECIONES PRESIDENCIALES**

Objeción gubernamental por inconstitucionalidad proyecto ley número 269 de 2022 Senado - 362 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones. .... 19

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - 2024

o indirectamente con el desarrollo de procesos de insolvencia, en la medida en que estos tratan de armonizar los intereses económicos de los acreedores y del deudor insolvente.

- Tampoco se advierte una relación **causal** entre la norma señalada y la materia del proyecto, pues de la revisión de los antecedentes y el trámite legislativo que éste surtió no puede advertirse ninguna referencia relacionada con que el ejercicio de la acción penal respecto de dicho delito implicase un obstáculo para el adecuado desarrollo de los procesos de insolvencia.
- En relación con el criterio **teleológico**, no se expone tampoco la manera en que impedir a las autoridades del estado la ejecución de las acciones de investigación, juzgamiento y sanción de la falta penal referida contribuye al logro de los objetivos perseguidos por el legislativo con la iniciativa.
- Finalmente, no se advierte que exista una relación de orden **sistemático**, entendida como una "conexión interna entre las disposiciones que conforman la ley, de tal forma que constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna", respecto de la norma analizada, pues ninguna de las demás disposiciones del cuerpo normativo en estudio depende de la aplicación material del artículo 16, numeral 9, para su efectividad o su adecuado funcionamiento.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

*Ángela María Buitrago Ruíz*  
**ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ**