

## **GOBERNANZA DEL AGUA EN CUNDINAMARCA PARA GARANTIZAR UN DERECHO \***

### *The governance of water in Cundinamarca as a right to be assured*

---

Ricardo Motta Vargas\*\*  
*Corporación Universitaria Republicana*

#### **RESUMEN**

El departamento de Cundinamarca se ha convertido en la entidad territorial, en invertir la mayor parte de recursos financieros en los Planes Departamentales de Agua potable y saneamiento, para mejorar la calidad de agua potable en sus municipios. En estos procesos se destaca la gestión de gobernanza del agua en la región de Cundinamarca para desarrollar políticas públicas de reconocer y garantizar el agua como un derecho; como la vinculación de la comunidad a estos procesos de la protección del recurso hídrico. El objeto de este análisis se aborda a través del proceso social y jurídico en el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el derecho al agua potable en Cundinamarca. Metodológicamente se utilizaron fuentes documentales, informes del departamento, organismos de control y supervisión en el P.D.A.P. aplicando los métodos, deductivo, inductivo y análisis en el diagnóstico del cumplimiento del acceso al agua potable como un derecho.

**Palabras clave:** agua potable, derecho humano, Gobernanza.

#### **ABSTRACT**

The department of Cundinamarca has become the local authority to invest the bulk of financial resources in the Departmental Plans drinking water and

*Fecha de recepción: 8 de mayo de 2013. Fecha de aceptación: 8 de julio de 2013.*

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación finalizado: *El derecho humano al agua potable en Cundinamarca*, desarrollado dentro de la línea Política Territorial y Medio Ambiente del Grupo de Investigaciones Derecho Público de la Corporación Universitaria Republicana, reconocido por Colciencias.

\*\* Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especializado en Derecho Administrativo del Colegio Mayor del Rosario; Derecho Constitucional de la Universidad Nacional y Teoría Jurídica de la Universidad Libre. Maestría en Educación con la Universidad Libre y las Tunas Cuba. Autor del libro « Ordenamiento Territorial en el Quinquenio de Rafael Reyes» y otros ensayos jurídicos. Docente investigador de la Corporación Universitaria Republicana.

sanitation, to improve the quality of drinking water in their municipalities. Management of water governance stands out in the region of Cundinamarca in these processes to develop public policies to recognize and guarantee the water as a right. Such as linking the community to these processes of water resource protection. The purpose of this analysis is addressed through social and legal in fulfilling the state's obligation to guarantee the right to water in Cundinamarca process. Methodologically documentary sources, department reports, supervisory and control bodies was used in applying the methods PDAP-deductive, inductive analysis in the diagnosis and compliance with access to drinking water as a right.

**Key words:** water drinking, human rights, governance.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional inició a promover desde hace varios años con la colaboración crediticia de la Banca Mundial, los planes departamentales de Agua Potable y Alcantarillado para brindar el derecho de agua potable a la mayor parte de los departamentos. Cundinamarca es una entidad territorial que lidera este proceso en la mayor parte de sus municipios con la asesoría del Ministerio de Medio Ambiente y la CAR. La supervisión de este Plan Departamental está a cargo de la Universidad Nacional.

Esta investigación ya finalizada, analiza si los procesos de gobernanza del agua en Cundinamarca en los últimos años, en garantizar ese derecho humano al agua potable en las poblaciones que hoy se han vinculado a estos procesos de inversión, gestión y gobernanza. Además identificar un diagnóstico en las debilidades y aciertos de los planes maestros en la mayor parte de los municipios de Cundinamarca.

La investigación determina en el campo socio-jurídica, la importancia de un reconocimiento del agua como un derecho fundamental en el departamento de Cundinamarca y la influencia de la política pública de gobernanza del agua en garantizar los ecosistemas hídricos de la región.

El tema de gobernanza del agua se vincula a un desarrollo muy importante para las regiones del mundo que buscan garantizar la participación, no solamente pública sino además privada y comunitaria en la gestión del agua, pero que muchas veces puede ser un ropaje de las multinacionales para apoderarse del agua como una mercancía y no como derecho, posición que sostiene el

ambientalista Rafael Colmenares al afirmar que la Gobernanza del agua debería nutrirse en el concepto y realización de justicia de agua.<sup>1</sup>

## 2. PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN

¿Qué impactos puede generar los procesos de gobernanza del agua en el departamento de Cundinamarca para garantizar el derecho al agua potable en sus municipios?

## 3. HIPÓTESIS

La política pública del Estado de garantizar el acceso al agua potable en Cundinamarca en la inversión y ejecución de los Planes departamentales de Agua y Saneamiento, no siempre ha garantizado el acceso total en los municipios del agua, sino que ha gestado un proceso de endeudamiento alto para las entidades territoriales de conformidad a las políticas neoliberales en privatización de servicios públicos.

## 4. METODOLOGÍA

La investigación aplica los métodos deductivo, inductivo, análisis y síntesis, en interpretación de documentos públicos que incluye la política pública del agua como un derecho en Colombia y en el departamento de Cundinamarca; como además algunos procesos de gobernanza del agua que han vinculado actores comunitarios asociados con el proceso de conservación de las áreas de protección de los recursos hídricos.

## 5. RESULTADOS

### 5.1. *Gobernanza del agua en Colombia para garantizar un derecho*

A partir del año 2002 la ONU reconoció el acceso al agua como un derecho humano a través de la observación No. 15 en interpretación de los derechos económicos y culturales. Esta observación hace parte de la interpretación de

---

1 ¿Gobernanza del Agua o justicia del agua? Rafael Colmenares. En: Semanario Caja de Herramientas- Marzo del 2013 <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0342/articulo12.html>.

los Derechos Económicos y Culturales (DESC) que son derechos fundamentales prestacionales que los Estado y en ocasiones los particulares, tienen la obligación de realizar todas aquellas acciones que conduzcan a su cumplimiento real.

Según el artículo No. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cada uno de los Estados partes en el presente pacto, se comprometen a adoptar las medidas por separado, como mediante la existencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente y de conformidad con la legislación interna la plena efectividad de los derechos.<sup>2</sup>

En los últimos años, el agua se ha manejado como una mercancía, generando graves problemas de mercantilización, y excluyendo a una parte de la sociedad a gozar de un derecho al agua potable. En estos debates del recurso hídrico nace el proceso de gobernanza del agua, incluyendo actores sociales y políticos. En el año 1992, en la Cumbre de Río, nació la palabra gobernanza, que significa una ampliación en los actores de garantizar el recurso hídrico como derecho.

En los años noventa, se cuestionó los modelos centralistas en el manejo del agua, por los impactos ambientales, y en la conferencia de Dublín se habló sobre el manejo integral del recurso hídrico. Se perfilaron varios principios, entre ellos la vinculación de la comunidad en el desarrollo y gestión del agua, que debe estar basado en un desarrollo participativo; el agua tiene un principio económico o es un bien económico.

Un Informe de la Defensoría del Pueblo sobre acueductos comunitarios señala que: La Constitución Política de Colombia de 1991, así como la Ley 142 de 1994, establecen que los servicios públicos domiciliarios pueden ser prestados por comunidades organizadas. En ese sentido, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), mediante la Resolución 151 de 2001, resaltó que: “podrán prestar los servicios a que se refiere la presente resolución, en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas para las comunidades organizadas constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro.”<sup>3</sup>

2 Colombia en 1989 se vinculó al Protocolo de San Salvador, a fin de garantizar la progresividad de los derechos Económicos Sociales y Culturales. Además el Pacto de Derechos Económicos y Culturales (DESC), fue ratificado por Colombia en 1969.

3 Informe defensoría del Pueblo. Acueductos Comunitarios en la zona rural de ciudad Bolívar. Diciembre de 2011.

El departamento de Cundinamarca en el ejercicio de políticas públicas, a través de la actividad de gobernanza del agua, ha permitido el funcionamiento de acueductos comunitarios para garantizar el acceso al agua potable, especialmente en sectores rurales. Estos procesos de vinculación a la comunidad, en el manejo de su recurso hídrico son muy importantes, más aún cuando el Estado no ha garantizado el suministro de obras en la construcción de Acueductos, como el caso de las poblaciones de la Mesa-Anapoima, contratado desde el año 2006 y aún no ha entrado en pleno funcionamiento, generando protestas en estas poblaciones.

## *5.2. Diagnóstico hídrico en el departamento Cundinamarca*

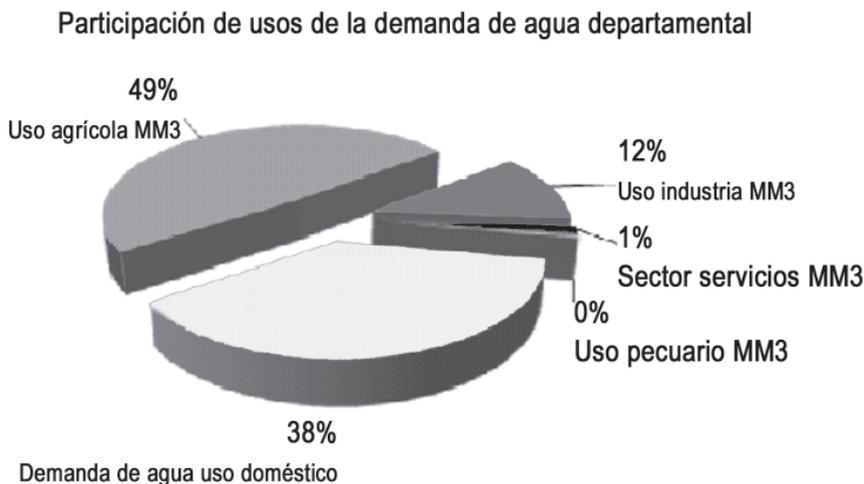
El departamento de Cundinamarca cuenta con 117 municipios y una población con un promedio de 10 millones incluyendo su capital Bogotá, de los cuales el 90% vive en zona urbana. La capital del departamento es Bogotá, D.C. que concentra el 75% de su población, contando con una buena prestación de servicio de agua, pero la mayor parte de sus municipios carecen de la prestación adecuada de agua potable en sus habitantes. En el año 2007, mediante del documento COMPES No. 3463 del 12 de marzo, se sometió a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social los lineamientos para la estructuración, el inicio y ejecución del plan departamental de agua potable y saneamiento para los 32 departamentos<sup>4</sup>.

En los últimos cinco años el DANE ha indicado que Cundinamarca cuenta con 12,2% de necesidades básicas insatisfechas (NBI), es decir, un alto porcentaje de la población no logra satisfacer las más prioritarias necesidades, entre ellas el acceso al agua potable, como un derecho humano fundamental. En el documento de la defensoría del pueblo del año 2009 en su estudio al diagnóstico del agua en Cundinamarca, afirma lo siguiente: “Los usos del agua son: doméstico, agrícola, industrial, servicios, bovino, porcino y avícola. De acuerdo con esta clasificación, la distribución del consumo de agua en Cundinamarca se estima de la siguiente forma: uso doméstico el 37,8%; uso agrícola el 48,8%; uso industrial el 11,6% y uso pecuario el 0,6%” (ver gráfica 1)<sup>5</sup>.

El panorama de la situación de agua en Cundinamarca generó una gran inversión desde el año 2008, con el apoyo del gobierno nacional en el desarrollo de los planes departamentales de agua potable y saneamiento, con inversiones

4 Documento de la Defensoría del Pueblo. Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en el Departamento de Cundinamarca y Bogotá D.C., 2009. En: [http://www.defensoria.org.co/red\\_cundinamarca.pdf](http://www.defensoria.org.co/red_cundinamarca.pdf)

5 *Ibidem*. págs.10-11

**Gráfica 1.** Usos de agua en Cundinamarca

Fuente: Defensoría del Pueblo. Diagnóstico del Cumplimiento del Derecho Humano al Agua en el Departamento de Cundinamarca y Bogotá D.C., 2009.

millonarias, de empréstitos de la Banca Mundial, participando las siguientes entidades:

1. El Departamento.
2. Los Municipios y/o Distritos.
3. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT.
4. El Departamento Nacional de Planeación - DNP.
5. Las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios ubicados en el territorio del respectivo departamento<sup>6</sup>.

6 Los planes departamentales de agua Potable (PDA), además de tener una financiación de empréstitos internacionales, participan además 1) Recursos del Presupuesto General de la Nación de conformidad con la ley; 2) Recursos del Sistema General de Participaciones; 3) Recursos de regalías, compensaciones y asignaciones del Fondo Nacional de Regalías; 4) Recursos de las autoridades ambientales; 5) Recursos propios o de libre destinación de las entidades territoriales, y6) Cualquier otra fuente de recursos que pueda o deba aportarse al desarrollo del PDA.

El Estado Colombiano desde el año 2007 ha buscado en Cundinamarca la implementación de estos planes departamentales como garantía al acceso al agua potable en cada uno de los habitantes del departamento, en la cobertura de la construcción de acueductos y alcantarillado, bajo la colaboración y supervisión del gobierno nacional<sup>7</sup>.

Es muy claro que estos planes departamentales buscan inversiones con recursos futuros en los municipios, que se corre riesgo de un posible endeudamiento en los próximos años al comprometer vigencias futuras. De ahí que la Cámara Colombiana de la Infraestructura en estudios recientes muestra un seguimiento en estos planes y le preocupa su lentitud en la inversión.<sup>8</sup>

### *5.3. La garantía de un derecho al agua potable en el Proyecto de Inversión (PDA)*

Frente a este panorama se puede señalar el siguiente interrogante:

¿Se garantiza el acceso al agua potable en Cundinamarca, en la inversión y ejecución de planes departamentales de Agua? El departamento de Cundinamarca en su pasada administración de gobierno, sostuvo una fuerte defensa de estas inversiones reiterando que ha determinado que el Plan Departamental de Agua y Saneamiento –PDA–, se constituye en la estrategia principal para la implementación sectorial que, en cabeza del Gobierno Departamental, permita alcanzar los objetivos que en materia de cantidad, calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo deberán asegurarse mediante esquemas de gestión empresarial eficiente.<sup>9</sup>

A través del PDA se impulsarán las estrategias que permitan avanzar con mayor celeridad en el crecimiento de la cobertura urbana y rural de los servicios de acueducto y saneamiento básico, y las transformaciones para el manejo empresarial de los servicios en el territorio de Cundinamarca. El PDA armoniza los lineamientos del Plan Nacional y Departamental de Desarrollo, los

7 Universidad Nacional Supervisa planes departamentales en Cundinamarca. En: Un periódico, Edición Unimedios. Enero 5 de 2011. <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/un-supervisa-plan-de-agua-potable-para-cundinamarca-1.html>

8 GIRALDO CARDONA, L. Una mirada a los PDAS desde la industria. En: Infraestructura, Desarrollo, revista Cámara Colombiana de la Infraestructura. No. 30, Bogotá, Julio de 2009.

9 Las Empresas Públicas de Cundinamarca como entidad descentralizada se ha convertido en la gestora de los PDA y en la recuperación del río Bogotá y demás cuencas importantes de Cundinamarca.

definidos en el Documento CONPES 3463, lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, la Ley 1176 del 2007, Decreto 3200 de 2008 y demás normas.

Los propósitos, políticas, programas y subprogramas trazados en el PDA de Cundinamarca, contribuirán al cumplimiento progresivo de las metas de los objetivos del Plan Departamental de Desarrollo “Cundinamarca Corazón de Colombia” 2008 - 2012, y se constituirá en la base para que futuras administraciones continúen en la labor de consolidación y logro de las metas para la provisión sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento básico para las poblaciones de Cundinamarca.<sup>10</sup>

Los procesos de inversión no han sido muy claros en muchos municipios de Cundinamarca, y la Procuraduría, como la Contraloría cuestionan ese pobre balance en los planes. Además se suma la concentrada corrupción en las contrataciones en detrimento patrimonial. Uno de los casos más sonado fue la contratación en el Acueducto La Mesa-Anapoima, en un presunto detrimento patrimonial de casi 40.000 millones, según informe revelado por la Contraloría de Cundinamarca, avalado por la Auditoría de la Contraloría General de la República<sup>11</sup>.

El departamento de Cundinamarca esta subdividido en 15 provincias, las cuales enfrentan diferentes problemas de cobertura en acueducto y alcantarillado, en sus componentes urbano y rural. La tabla siguiente resume los porcentajes calculados con base en las cifras del DANE. Es importante resaltar que el promedio departamental de cobertura rural en acueducto es del 58% y alcantarillado rural del 19%.<sup>12</sup>

---

10 Véase el siguiente documento. Documento de la Contraloría de Cundinamarca. Informe sobre la calidad del agua potable en el Departamento de Cundinamarca, 2008. Este informe de la Contraloría General de la República afirma lo siguiente: El Departamento de Cundinamarca, tiene una cobertura de acueducto promedio de 81%, en las cabeceras municipales del 94% y en el sector rural del 58%, teniendo algunos municipios como los sectores rurales de Cabrera, Cáqueza, Fosca, Gachalá, Gachetá, Gama, La Palma, La Pena, Quetame, San Bernardo, San Cayetano, Topaipí, Ubalá, que no superan el 20% de cobertura; y casos como las cabeceras municipales de: Chaguaní, El Peñón, Gama, Gutiérrez, Manta, Paime, Ubaque, Vianí.

11 Documento Informe de la Contraloría General de Cundinamarca en la inversión Acueducto la Mesa- Anapoima., año 2012. El informe indica lo siguiente: la fase I no existe evidencia de pruebas hidráulicas, ni de calidad de tuberías. En las fases II, III la Empresa Pública de Cundinamarca declaró incumplimiento al contrato.

12 Documento Planes departamentales agua y saneamiento. Año 2010 Empresa de Servicios Públicos de Cundinamarca. [http://](http://www.pdacundinamarca.com.co/) En : Documentos programa agua para la prosperidad [www.pdacundinamarca.com.co/](http://www.pdacundinamarca.com.co/)

## Cobertura de Acueducto y Alcantarillado

	Número de Hogares	Hogares con Acueducto	Cobertura* Acueducto	Hogares con Alcantarillado	Cobertura* Alcantarillado
Cundinamarca	463.817	384.387	82,90%	303.115	65,40%
Total Nacional	10.588.881	9.366.625	88,50%	7.883.533	74,50%

Fuente: DANE - ECH 2005. Cálculos DNP - DDUPA - SVDU.

\* La Cobertura hace referencia a Conectividad.

Fuente: Empresa de Servicio Públicos de Cundinamarca 2010 Documento Planes departamentales agua y saneamiento. Año 2010 Empresa de Servicios Públicos de Cundinamarca. [http:// En: Documentos programa agua para la prosperidad ww.pdacundinamarca.com.](http://www.pdacundinamarca.com)

## Cobertura de Acueducto y Alcantarillado en Cundinamarca

Provincia	Resumen por Provincias			
	Alcantarillado		Acueducto	
	Urbano % Cob.	Rural % Cob.	Urbano % Cob.	Rural % Cob.
Almeidas	97,3	8,3	99,1	64,9
Alto Magdalena	92,6	11,1	98,3	61,6
Bajo Magdalena	90,1	24,4	97,3	40,4
Gualiva	85,8	6,9	96,4	42,9
Guavio	97,1	9,1	97,5	37,4
Magdalena Centro	90,5	17,4	98,2	50,3
Medina	97,4	20,8	98,8	34,7
Oriente	97,0	6,3	98,5	35,6
Rionegro	92,9	5,4	97,0	28,0
Sabana Centro	97,8	51,9	99,2	87,6
Sabana Occidente	97,5	23,9	98,8	59,3
Soacha	91,5	48,7	91,4	72,5
Sumapaz	94,7	10,7	98,5	46,8
Tequendama	93,4	15,2	98,6	69,4
Ubate	95,5	5,8	98,2	71,4
Promedio Deptal.	93,5	19,6	94,5	58,7

Fuente: Empresa de Servicio Públicos de Cundinamarca 2010<sup>13</sup>

13 Documento de la defensoría del pueblo. Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en el Departamento de Cundinamarca y Bogotá D.C., octubre de 2009. [http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/agua/in\\_cundinamarca.pdf](http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/agua/in_cundinamarca.pdf)

## Cobertura de Cundinamarca con otros departamentos

Departamentos	Resumen por Provincias			
	Acueducto %		Alcantarillado %	
	Urbano	Rural Disperso	Urbano	Rural Disperso
Antioquia	96,37	45,1	95	20,06
Valle	97,4	58,48	95,79	29,59
Santander	96,9	41,44	95,1	6,95
Tolima	98,26	38,74	95,95	7,9
Boyacá	98,61	55,97	96,43	7,34
Cundinamarca	94,5	58,7	93,53	19,61
Choco	25,45	12,45	24,11	4,44
Bogotá	98,71	46,08	98,11	15,36
Atlántico	90,78	17,07	79,5	5,31
Huila	97,22	48,52	95,16	12,92
Total Nacional	94,33	40,75	89,7	10,3

Fuente: Empresa de Servicio Públicos de Cundinamarca 2010<sup>14</sup>

Departamentos como Antioquia, Valle, Santander, Tolima, Boyacá, Huila y la ciudad de Bogotá, cuentan con coberturas urbanas de acueducto por encima del promedio Nacional y de Cundinamarca. Pero con relación a las coberturas de acueducto en la zona rural, Cundinamarca está por encima del promedio nacional con un 58,7% frente a 40,75%. Así mismo, dicho indicador supera a Departamentos como Antioquia (45,1%), Santander (41,44%), Tolima (38,74%), Atlántico (17,07%), Huila (48,52%), Chocó (12,45%) y al Distrito de Bogotá (46,08%) y está muy cercano al indicador del Departamento del Valle (58,48%).<sup>15</sup>

Con estos datos el departamento de Cundinamarca es líder a nivel nacional en cobertura rural con acueducto, mientras en las zonas urbanas a pesar de que está por encima del promedio nacional, no supera al de otros departamentos de igual o menor categoría, lo cual indica que se debe enfocar acciones para incrementar coberturas en las zonas urbanas, que deben ser coincidentes con los crecimientos poblacionales que se están presentando en los diferentes municipios. El derecho al acceso al agua potable en Cundinamarca se puede garantizar incrementando inversiones de acueductos en las zonas rurales con importantes plantas de tratamiento.

14 Documento de la defensoría del pueblo. Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en el Departamento de Cundinamarca y Bogotá D.C., octubre de 2009. [http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/agua/in\\_cundinamarca.pdf](http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/agua/in_cundinamarca.pdf)

15 *Ibidem*

En cuanto a alcantarillado urbano, se puede observar que la situación para el Departamento de Cundinamarca es similar a la de acueducto urbano, al presentar un indicador (93,53%) por debajo de Departamentos como Antioquia (95%), Valle (95,79%), Santander (95,11%), Tolima (95,95%), Boyacá (96,43%), Huila (95,16%) y la ciudad de Bogotá (98,11). Sin embargo está muy por encima del promedio nacional (88,7%) y de Departamentos como Atlántico (79,11%) y Chocó (24,11%).<sup>16</sup>

En el siguiente cuadro podemos ver las inversiones estimadas en 116 municipios de Cundinamarca.

Inversiones estimadas plan departamental de agua y saneamiento, Departamento de Cundinamarca - 116 municipios				
Componente	Corto plazo PPda	Mediano plazo Operador	Largo plazo Operador	Total
Acueducto	4441.748.865.237	1159.282.304.305	227.175.055.992	6628.206.225.534
Alcantarillado	5576.988.111.0007	74.011.585.7391	128.884.114.6737	779.883.811.412
Residuos solidos *	225.865.609.1653	3.303.557.6504	4.840.557.6503	34.009.724.465
Institucional	115.444.269.716			115.444.269.716
Ambiental	114.083.480.647			114.083.480.647
Total	1.074.130.335.7652	236.597.447.6941	160.899.728.3151	1.471.627.511.774

Fuente: Empresa de Servicio Públicos de Cundinamarca, 2010<sup>17</sup>

#### 5.4. La calidad del agua potable como garantía del derecho

El derecho al agua se debe garantizar con una buena calidad de agua potable en sus habitantes, pero un informe de la Contraloría General de la República en mayo de 2012, señala en forma preocupante que solo el 32% del agua en Colombia es tratada y los inversiones en este tema se han convertido en fiducias de negocios privados de agua, pero sin control del agua potable y después de cinco años de haberse implementado los planes departamentales, un escaso 30% de municipios tienen plantas de tratamiento en sus aguas.<sup>18</sup>

16 Documento de la defensoría del pueblo. Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en el Departamento de Cundinamarca y Bogotá D.C., octubre de 2009. [http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/agua/in\\_cundinamarca.pdf](http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/11/agua/in_cundinamarca.pdf)

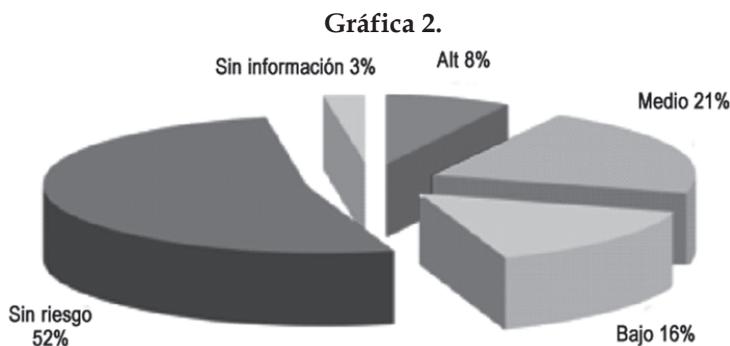
17 Documento Planes departamentales agua y saneamiento. Año 2010 Empresa de Servicios Públicos de Cundinamarca. [http://](http://www.pdacundinamarca.com.co/) En : Documentos programa agua para la prosperidad [www.pdacundinamarca.com.co/](http://www.pdacundinamarca.com.co/)

18 Documento de la Contraloría General de la República - evaluación de la Política de Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA). Señala que el agua potable «se haya convertido en un negocio privado, que no cuenta con mecanismos eficientes de control. Año 2012

La Contraloría de Cundinamarca en el año 2008 realizó un diagnóstico sobre la calidad de agua potable en el departamento, señalando las siguientes características:

1. Las Empresas prestadoras del servicio público no tienen un sentido de pertenencia para realizar tratamiento del agua potable.
2. No se hacen exámenes periódicos en laboratorios de esta agua, argumentando estas empresas privadas y públicas insuficientes presupuestos.
3. Los organismos de control no tienen un manejo de supervisión constante en el manejo de agua potable<sup>19</sup>.

En la gráfica 2 se revela para el año 2008 el nivel de riesgo de la calidad de agua potable para el departamento de Cundinamarca.



Fuente: Subdirección de costos ambientales de la Contraloría de Cundinamarca<sup>20</sup>

Finalmente el informe indica que un 45% de los municipios de Cundinamarca no suministran agua potable para el consumo humano. En el caso de acueductos veredales como el del municipio de Tabío, la Asociación de Usuarios de Veredas Juaica, Carron, el Santuario, la Vereda Delicias del municipio de Sibaté; en el casco urbano los municipios de Albán, Bituima, Cucunubá, Guatavita, Paimé, Paratebueno, Pulí, y Sesquilé entre otros, suministran agua no apta para el consumo humano afirma el informe.<sup>21</sup>

19 Documento de la Contraloría de Cundinamarca. Informe sobre la calidad del agua potable en el Departamento de Cundinamarca, 2008, Pág. 36 y 37.

20 Documento de la Contraloría de Cundinamarca. Informe sobre la calidad del agua potable en el Departamento de Cundinamarca, 2008.

21 *Ibidem*. Pág. 110

Para el año 2012 las inversiones en estos acueductos en Cundinamarca han sido muy lentas y no han logrado suministrar un acceso al agua potable para garantizar este derecho. En tema de la calidad el comité de Derechos Económicos y Culturales, en la observación No. 15 del año 2002, ha señalado las siguientes características del agua: " b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.<sup>22</sup>

### *Marco legal en los planes departamentales de agua potable*

En el siguiente cuadro se puede indicar las normas que sostiene la viabilidad jurídica de los PDA.

<b>Ley 142 de 1994</b>	<b>Ley de Servicios Públicos Domiciliarios</b>
Documento COMPES 3220	Estrategia para el Manejo Ambiental del río Bogotá.
DOCUMENTO CONPES 3463	Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.
LEY 1151 DE 2007	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010
LEY 1176 DE 2007	Por la cual se Desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
DECRETO 3200 DE 2008	Por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento y se dictan otras disposiciones.
DECRETO 0180 DE 2008	Por medio del cual se formula e implementa el Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios Públicos Domiciliarios de Agua y Saneamiento en el Departamento de Cundinamarca.

Fuente: Documento - Planes departamentales de agua y saneamiento, año 2010. Empresas Públicas de Cundinamarca.<sup>23</sup>

22 ONU (Septiembre de 2002). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación No. 15. Declaración del milenio. Aprobada por la Cumbre del Milenio. New York.

23 Documento. Planes departamentales agua y saneamiento. Año 2010 Empresa de Servicios Públicos de Cundinamarca. [http:// En: Documentos programa agua para la prosperidad. ww.pdacundinamarca.com](http://www.pdacundinamarca.com)

### 5.5. *El mínimo vital de agua para Cundinamarca*

El movimiento social del referendo por el agua en Colombia y la evolución por proteger a través de tutela el derecho humano al agua y la protección a un mínimo vital de agua bajo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, llevaron a Medellín y Bogotá a financiar el derecho a un mínimo vital de agua a los estratos 1 y 2. En el caso de Medellín fue la primera ciudad del país con el programa Medellín Solidaria que logró suministrar 2,5 metros cúbicos mensuales a los hogares más pobres.

En el caso del Distrito Bogotá, como capital de departamento en cumplimiento del Acuerdo Distrital 347 de 2008 y la Política del actual Alcalde Distrital, Gustavo Petro, expidió el Decreto 064 del 15 de febrero, mediante el cual se reconoce el derecho al consumo mínimo vital de agua potable a los estratos 1 y 2 de uso residencial en seis (6) metros cúbicos.

Esto se suma a los beneficios que la EAAB-ESP desde años anteriores impone a estos estratos los subsidios. Para el estrato (1) uno ya existía un subsidio de 14 metros cúbicos de agua potable y para el estrato 3 un subsidio de 8 metros cúbicos de agua potable. Con estos apoyos estatales de Medellín y Bogotá, es el primer paso al reconocimiento del Estado Social de Derecho a reconocer un derecho humano básico del agua en aplicación de instrumentos internacionales.

El derecho al mínimo vital gratuito es posible que el departamento de Cundinamarca pueda extender estos beneficios a sus estratos 1 y 2, de acuerdo a los lineamientos y la experiencia en Bogotá. El derecho al mínimo vital como derecho fundamental ha tenido una fuerte evolución en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Se destaca el trabajo de investigación de Laura Lozano con el tema el mínimo vital y la justiciabilidad de derechos sociales, publicado en el observatorio constitucional de la Universidad de los Andes. En este trabajo de investigación analiza la jurisprudencia de la Corte Constitucional y su investigación la concentra en tres etapas. Una primera como el surgimiento del mínimo vital a partir de la sentencia T-426 de 1992. Una segunda etapa la consolidación de la doctrina constitucional y la evaluación de las sentencias que apartaron derechos sociales. Una tercera etapa las sentencias de la Corte Constitucional en la tercera Corte Constitucional a partir del año 2009.<sup>24</sup>

Desde los años de 1992 los fallos de tutela de la Corte Constitucional en interpretación de derechos fundamentales incorporó los principios de razonabilidad

24 LOZANO RUIZ, L. El mínimo vital y la justiciabilidad de derechos sociales. En: Observatorio constitucional de la Universidad de los Andes, Abril de 2010://www.observatorioconstitucional.com/

constitucional en la moderna teoría jurídica de reconocer el principio de progresividad en derechos sociales Económicos y culturales, como compromisos del Estado a partir del protocolo de San salvador de 1989. La técnica jurídica de esta interpretación desarrollo en el operador judicial los primeros fallos de un reconocimiento a los derechos innominados al mínimo vital, en aplicación de instrumentos internacionales del bloque de constitucionalidad y a la textura abierta de interpretación en los arts. 93 y 94 de la C.P.

El avance jurisprudencial en esta materia implicó una gestación a los primeros fallos de la Corte Constitucional en reconocer a través de la acción de tutela un mínimo vital de agua potable, no solamente individualmente, sino además un derecho extendido a grupos familiares desfavorecido por el Estado de brindar servicios públicos. En este análisis jurisprudencia podemos identificar cuatro etapas muy marcadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: a) De 1992-1995, surgimiento tímidamente de la teoría al mínimo vital; b) 1995- 2005, el derecho humano al agua en conexidad con otros derechos; c) 2006-2009, mínimos vitales de agua potable; e) el derecho humano al agua potable, interpretación bloque de constitucionalidad - observación No. 15 de la ONU (2010).<sup>25</sup>

Una sentencia importante de la Corte Constitucional referente a Cundinamarca, ha sido la sentencia T- 418 de 2010, que garantizó un mínimo vital de agua a una familia del municipio de Arbeláez. El Tribunal Constitucional estableció una subregla constitucional para que una persona pueda reclamar mediante la acción de tutela el derecho al agua potable, cuando el departamento de Cundinamarca no puede garantizar este derecho.

Una parte del texto constitucional señala lo siguiente:

*El juez constitucional no tiene como opción 'abstenerse' de cumplir su obligación constitucional de proteger el goce efectivo de los derechos fundamentales, cuando ha constatado que tales derechos son violados o están amenazados. Las complejidades que implica la acción de la administración pública, por ejemplo, el diseño, elaboración, implementación, evaluación y control de políticas públicas, no justifican que el juez de tutela se abstenga de tomar las resoluciones que, dentro de sus competencias, aseguren el goce efectivo de los derechos, por lo menos, en la medida de lo posible<sup>26</sup>.*

25 MOTTA, VARGAS, R. El derecho a un mínimo vital de agua potable en Colombia. En: : El derecho humano al agua y su cultura pedagógica, varios autores, julio de 2011, Editorial TEMIS y Fondo de Publicaciones de la Corporación Universitaria Republicana.

26 COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-418 de 2010.M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-418-10.htm>

La sentencia de la Corte Constitucional fijó los siguientes puntos importantes en relación a la protección del agua como derecho en el departamento de Cundinamarca:

1. La tutela es procedente para proteger las dimensiones fundamentales del derecho al agua.
2. Se desconoció el derecho al agua de un grupo de personas a responder cabalmente su derecho a acceder a agua potable; en especial por ser personas de los pobres del sector rural, que tienen derecho a no ser 'los últimos de la fila'.
3. Se violó el derecho al agua al emplear procedimientos y trámites para dilatar la exigencia del grupo de personas para poder acceder al agua potable.
4. No se violó el derecho a la igualdad con relación a las personas del sector rural que sí tenían acceso al agua potable, porque su situación jurídica era distinta<sup>27</sup>.

## CONCLUSIONES

El departamento de Cundinamarca ha iniciado desde hacía varios años el proceso de gobernanza del agua, a través de la vinculación de una gestión integral con la comunidad, como es el caso del desarrollo de acueductos comunitarios y el manejo de ecosistemas por varias ONGs.

Los planes departamentales de agua potable en Cundinamarca, iniciados desde hace cinco años, con el propósito de cubrir el 100% de agua potable, en los 116 municipios, no han sido suficientes para que el Estado asegure las condiciones materiales que permitan garantizar el derecho fundamental al agua potable, en un mínimo vital. Adicionalmente los órganos de control han identificado un alto detrimento patrimonial, en importantes proyectos de inversión en acueductos, el caso concreto del acueducto La Mesa - Anapoima.

El derecho a un mínimo vital gratuito de agua, es amparado no solamente por las sentencias de la Corte Constitucional, sino que además se ha convertido en una política pública de significado social en los gobiernos de las ciudades de Bogotá y Medellín, que hoy están financiando un mínimo vital de agua para los

---

27 COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-418-10.htm>

estratos 1 y 2 de la población. Sobre estos estratos ha recaído con mayor fuerza los efectos de las políticas de privatización de los servicios públicos domiciliarios, particularmente del servicio de agua potable. En este contexto se prevé que el gobierno del departamento de Cundinamarca podría extender el beneficio de un mínimo vital gratuito a los estratos uno y dos en gran parte de sus municipios.

De todos modos es preocupante para el departamento de Cundinamarca el alto endeudamiento de los municipios, al comprometer vigencias futuras en estos proyectos de los P.D.A., a fin de garantizar un cubrimiento del 80% de agua potable en los próximos 20 años, pero lo que podría resultar contradictorio es que finalmente la infraestructura construida pase a ser controlada por el sector privado, e incluso multinacionales del agua, como sucede en varios municipios de la Costa Caribe, situación que no representa garantía alguna de calidad del servicio y tarifas justas para los usuarios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

COLMENARES, R. (2013). ¿Gobernanza del Agua o justicia del agua? En: Semanario Caja de Herramientas. Marzo.

Defensoría del pueblo. (2009). Derecho humano al agua. Serie estudios Especiales DESC. Abril, Bogotá.

Defensoría del pueblo. (2009). Diagnóstico del cumplimiento del derecho humano al agua en el Departamento de Cundinamarca y Bogotá, D.C. Serie Estudios Especiales DESC.

GIRALDO CARDONA, L. (2009). Una mirada a los PDAS desde la industria. En: Infraestructura, Desarrollo, revista Cámara Colombiana de la Infraestructura. No. 30. Julio, Bogotá.

FERNÁNDEZ, D. (2004). Colombia: Desarrollo económico reciente en infraestructura del sector agua potable. Documento del Banco Mundial. Septiembre.

LOZANO RUIZ, L. (2010). El mínimo vital y la justiciabilidad de derechos sociales. En: Observatorio constitucional de la Universidad de los Andes, Abril: / [www.observatorioconstitucional.com/](http://www.observatorioconstitucional.com/)

MENDIZABAL BERMÚDEZ, G. y otros. (2010). El agua potable como derecho fundamental para vida. En: Revista Misión Jurídica. Diciembre. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

MOTTA VARGAS, R. (2010). El derecho humano al agua en Colombia: Planes departamentales y proceso de privatización. En: Revista Republicana, enero-junio, 247 p.

\_\_\_\_\_. (2012). El derecho humano al agua y su cultura pedagógica. Febrero. Bogotá: Editorial Temis.

SUÁREZ, A. y CARDONA, I. (2009). Análisis de los Planes Departamentales de Agua. Documento proporcionado por el Comité Departamental de Antioquia en Defensa del Agua y la vida. Marzo. En: [www.corpenca.org](http://www.corpenca.org)

## DOCUMENTOS Y JURISPRUDENCIAS

Documento de la ONU (Septiembre de 2002). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación No. 15. Declaración del milenio. Aprobada por la Cumbre del Milenio. New York.

Documento de la Contraloría de Cundinamarca. Informe sobre la calidad del agua potable en el Departamento de Cundinamarca, 2008.

Documento de la Defensoría del pueblo. Acueductos comunitarios en la zona rural de ciudad Bolívar. Bogotá, Diciembre de 2011.

Informe General de la Contraloría General de Cundinamarca en la inversión Acueducto la Mesa - Anapoima, 2012.

Sentencia Consultada. Corte Constitucional. Sentencia T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria>