

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley N° _____

“Por medio del cual se establecen medidas para orientar la planificación y administración del recurso hídrico en el territorio nacional”

En el contexto internacional, Colombia es considerado como un país privilegiado en cuanto a la oferta hídrica disponible, tomando en cuenta el agregado nacional. La precipitación media anual y los caudales promedios superan ampliamente los estándares de Sudamérica y los mundiales. No obstante, su distribución al interior de nuestro territorio no es uniforme, debido a las particularidades hidrológicas, climatológicas, topográficas y de los patrones de poblamiento del territorio.

En este sentido, las regiones Andina y Caribe, son las más propensas a presentar conflictos por disponibilidad y calidad del agua, por corresponder a las zonas donde se presentan las mayores demandas del recurso hídrico por las actividades de origen antrópico, situación acrecentada en la zona Andina donde se localizan aproximadamente el 70% de la población nacional, cuyas fuentes abastecedoras corresponden en un 80 % a cuencas menores, con baja capacidad de almacenamiento y de autodepuración natural¹. En el otro extremo, las regiones amazónica y pacífica presentan una oferta natural en exceso para las densidades poblacionales y las actividades económicas y productivas actuales.

El fenómeno es especialmente significativo en épocas de sequía. Estudios desarrollados por los Institutos de Investigación adscritos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, señalan que cerca del 50% de la población de áreas urbanas presenta problemas de suministro en condiciones normales por insuficiente disponibilidad, baja regulación o presión sobre el recurso hídrico, porcentaje que en años secos asciende al 80%², siendo particularmente crítica la situación para aquellos acueductos municipales que son abastecidos por pequeñas fuentes, con gran vulnerabilidad y poca regulación, lo cual pone en riesgo la continuidad del suministro.

Al mismo tiempo, la degradación de las cuencas ocasiona serios problemas de regulación hídrica, produciendo bajos caudales en épocas de verano o inundaciones en períodos de invierno.

Por otro lado, existen problemas asociados a la calidad del agua, derivados de las descargas producidas por actividades económicas e industriales y de los

¹ Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia, IDEAM, 2004.

² Estudio Nacional de Agua, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM-2000.

alcantarillados municipales, sin tratamientos previos adecuados, que unidas a la sedimentación producida por procesos naturales y actividades antrópicas, genera dificultades para el suministro de agua de buena calidad, afectando con ello la disponibilidad efectiva del recurso hídrico.

Se espera que por la ocurrencia de los fenómenos anteriormente descritos, y de no tomarse medidas adecuadas de manejo y conservación de las cuencas hidrográficas, para el año 2025, el 69% de la población enfrentaría riesgos de desabastecimiento de agua³.

De mantenerse las tendencias actuales y de no mejorarse la capacidad de planificación y administración del recurso hídrico por parte de las autoridades competentes, esta situación se agravará toda vez que la oferta hídrica disponible se verá restringida por efectos de la contaminación, del aumento de la demanda asociado al crecimiento poblacional y económico, y a la reducción de la capacidad de regulación de las cuencas hidrográficas.

La atención preventiva del panorama antes descrito, es una prioridad del Estado, con el propósito de asegurar la oferta y el abastecimiento del agua. Por ello, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, que tiene como propósito fundamental orientar la planificación y administración del recurso hídrico, como mecanismo para asegurar la disponibilidad presente y futura del agua como elemento estratégico para el desarrollo sostenible de la Nación.

Objetivos Específicos del Proyecto de Ley

El presente Proyecto de Ley tiene por objetivos específicos los siguientes: (i) fortalecer a la cuenca hidrográfica como el ámbito geográfico idóneo para la planificación del recurso hídrico, con el propósito de asegurar niveles adecuados de disponibilidad y calidad; (ii) señalar las condiciones a través de las cuales se permite el acceso al recurso, así como los requerimientos para el vertimiento de aguas residuales en los cuerpos de agua del país en función de los objetivos ambientales fijados para cada uno de ellos; (iii) materializar la gestión del recurso hídrico conforme al modelo conceptual señalado en la Constitución Política de 1991 y desarrollado en la Ley 99 de 1993, adoptando para ello el modelo previsto para el Sistema Nacional Ambiental, el cual propende por la Gestión Integral de los recursos naturales renovables, entre ellos el recurso hídrico⁴; (iv) clarificar las competencias en materia de

³ Ibidem.

⁴ La administración y manejo del agua debe hacerse en forma integral con los demás recursos naturales renovables, comprendiendo todas las aguas en cualquiera de sus estados y formas, las superficiales y las subterráneas, las continentales y las marinas y costeras, consideradas tanto en su cantidad como en su calidad, de modo que todo obedezca a unos principios y criterios comunes y se busque, entonces, la

investigación, prospección y aprovechamiento de las aguas subterráneas; (v) fortalecer la actuación del Estado para la gestión integral de los riesgos asociados al manejo del recurso hídrico; (vi) asignar responsabilidades para el adecuado desarrollo y manejo del drenaje urbano, bajo principios de sostenibilidad; (vii) fortalecer los instrumentos financieros para la ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas del país; (viii) consolidar el Sistema de Información Ambiental, como herramienta que permita contar con información confiable y oportuna para la toma de decisiones referidas a la planificación y administración del recurso hídrico.

Contenido del Proyecto de Ley

Cada uno de los objetivos anteriormente mencionados, se desarrolla en varios capítulos cuyo contenido se expone a continuación:

Capítulo I. Normas Generales, Instituciones y Planificación.

Este capítulo complementa los principios de la gestión ambiental definidos en la Ley 99 de 1993, para lo cual adiciona otros que deberán orientar la planificación y administración del recurso hídrico: (i) importancia estratégica del agua, por ser base para la vida, contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país y al funcionamiento de los ecosistemas; (ii) eficiencia, buscando la racionalidad en la asignación y uso del agua, así como el mayor beneficio posible en términos sociales, económicos y ambientales; (iii) unidad de manejo y planificación, reconociendo la importancia de la cuenca hidrográfica como el espacio territorial adecuado para la administración y manejo del recurso hídrico, independientemente de si en ella tienen jurisdicción una o más autoridades ambientales; y (iv) solidaridad de cuenca hidrográfica, de manera que la identificación de las necesidades de inversión y gasto misma sean definidas a partir del ejercicio de planificación conjunta por las autoridades ambientales con jurisdicción en la cuenca, y sus costos asumidos equitativamente por la totalidad de usuarios en ella asentados, mediante la aplicación de las tasas y contribuciones correspondientes.

Para garantizar la debida planificación del recurso hídrico a nivel nacional en el corto, mediano y largo plazo, se propone la formulación del Plan Hídrico Nacional, como instrumento que oriente la actuación de las autoridades ambientales competentes, propendiendo por la conservación y recuperación de la oferta hídrica natural, el control de la contaminación hídrica, la prevención y reducción de riesgos hidrológicos, la definición de necesidades de investigación, y la identificación de aquellas cuencas hidrográficas que requieran de manera prioritaria del Plan de Ordenación y Manejo.

protección, conservación, renovación y recuperación del recurso como un todo, para promover el desarrollo económico y social sostenible.

Especial importancia se da al componente marino y costero, con la inclusión del Plan de Aguas Marinas y Costeras que debe ser desarrollado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el soporte técnico de la Comisión Colombiana del Océano - CCO. El Plan de Aguas Marinas y Costeras será el eje estructurador del Plan de Desarrollo del Territorio Marítimo y Costero Nacional que debe ser formulado bajo la coordinación de la Comisión Colombiana del Océano – CCO. Este instrumento de planificación deberá ser incorporado en los apartes pertinentes al Plan Hídrico Nacional, para efectos de garantizar la integralidad de la gestión del recurso hídrico.

Adicionalmente, para garantizar la efectiva y armónica coordinación de las autoridades ambientales con jurisdicción en una misma cuenca hidrográfica, se impulsa la figura de la “Comisión Conjunta” que promueve el esfuerzo mancomunado en la formulación, ejecución y seguimiento de los respectivos Planes de Ordenación y Manejo, concebidos como el conjunto de metas, objetivos, plazos e inversiones prioritarias para la protección y conservación del recurso hídrico en el territorio de la cuenca. Del mismo modo, se fortalece la participación de los usuarios del recurso, en la identificación de necesidades y en la definición de las acciones correspondientes, a través de los Consejos de Cuenca, como órganos consultivos en el proceso de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del respectivo Plan de Ordenación y Manejo.

Capítulo II. Asignación y Uso del Recurso Hídrico.

El acceso al uso y aprovechamiento del recurso hídrico, requiere que previamente las autoridades ambientales conozcan la cantidad del recurso hídrico disponible y los estándares de calidad mínima para cada tipo de aprovechamiento⁵.

Así las cosas, y tratándose de usos antrópicos, surge la necesidad tanto de garantizar la adecuada disponibilidad del recurso para el desarrollo de las actividades productivas y de servicios, como de prevenir los efectos que su aprovechamiento pueda tener sobre la salud humana. Lo mismo sucede con los ecosistemas del país, para los cuales también se debe determinar los estándares mínimos de cantidad y calidad del cuerpo de agua que deben observarse para garantizar la protección y conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas asociados.

Mediante el presente Proyecto de Ley, se establecen claramente las responsabilidades de las autoridades nacionales en la fijación de dichos estándares, señalando que corresponderá al Ministerio de Protección Social en consulta con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la fijación de los estándares mínimos de

⁵ Actualmente definidos en el Decreto 1594 de 1984, reglamentario del Decreto Ley 2811 de 1974.

calidad del recurso hídrico en función de los usos de origen antrópico para los que se solicita la autorización, y que será el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial⁶ el responsable de establecer los estándares mínimos de calidad del recurso hídrico para garantizar la protección y conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas asociados, y para prevenir impactos indeseados en el medio ambiente.

Adicionalmente y para efectos de conceder el acceso y uso del recurso, se establece un caudal mínimo en cada cuerpo de agua con el fin de garantizar la cantidad necesaria para la conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas asociados. Para ello, se introduce el concepto de “caudal ecológico”.

Otros elementos previstos en este capítulo que tienen por cometido garantizar la adecuada administración y manejo del recurso hídrico, se refieren a la determinación de obligaciones para los usuarios del recurso, entre las cuales se encuentran la de tramitar simultáneamente la concesión y el permiso de vertimiento.

Así mismo, se prevé la participación de los usuarios del recurso hídrico y de la comunidad en general en el proceso de otorgamiento de las concesiones y permisos, ya sea directamente o a través de la realización de audiencias públicas⁷.

Se regulan igualmente otros aspectos de las concesiones, tales como los plazos máximos de duración con el propósito de dar mayor seguridad jurídica al concesionario público o privado permitiendo la recuperación de la inversión⁸; así mismo, se prevé la posibilidad de que los concesionarios puedan reusar las aguas residuales previo el cumplimiento de los estándares de calidad establecidos para el “reuso”, logrando de esta forma disminuir la presión sobre el recurso hídrico.

Para promover el reuso, se crea un incentivo para los usuarios del recurso, en la medida en que, previa autorización de la autoridad ambiental competente, el beneficiario de la concesión puede entregar sus aguas residuales a otro usuario, quedando eximido del pago de la tasa retributiva por no realizar vertimientos, al tiempo que el segundo usuario queda eximido del pago de la tasa por utilización debido a que no realiza una captación del recurso.

⁶ Los estándares de calidad se relacionan directamente con las metas de calidad del recurso a las que se refiere el Capítulo III.

⁷ Estos aspectos se complementan con el Registro de Concesiones y permisos que cada autoridad ambiental debe establecer, conforme el Capítulo VIII del proyecto.

⁸ Criterios definidos en el artículo 60 del Decreto Ley 2811 de 1974, que no fueron incorporados en las posteriores reglamentaciones.

Capítulo III. Control de la Contaminación y Vertimientos

Para el control de la contaminación hídrica en Colombia, se cuenta con dos herramientas complementarias: el permiso de vertimiento y la tasa retributiva.

En este capítulo se regulan aspectos atinentes a las condiciones de otorgamiento de los permisos, entre ellos, la previsión de que el permiso de vertimiento será autorizado en la medida en que el interesado cumpla con los estándares de calidad que la autoridad ambiental competente determine para el vertimiento⁹, de conformidad con las metas de calidad del recurso hídrico (usos esperados) que las mismas definan en el proceso de planificación participativo, para lo cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determinará los lineamientos generales.

Dichos lineamientos tendrán en cuenta la capacidad de asimilación del cuerpo de agua receptor, sus condiciones de asimilación y autodepuración, así como los usos esperados de la fuente aguas abajo.

De igual forma, a efectos de proteger la salud de la población y promover la salud ambiental¹⁰, se asigna al Ministerio de Protección Social la función de determinar las sustancias peligrosas y tóxicas para la salud humana y sus concentraciones permisibles.

Por otro lado, el proyecto propone un plazo máximo de 10 años para la duración de los permisos de vertimiento, renovable en la medida en que se hayan cumplido las obligaciones contenidas en el permiso. Al vencimiento y previa renovación del permiso, las condiciones serán revisadas a la luz de las metas de calidad para el cuerpo de agua receptor, definidas en el proceso de planificación.

Por último el proyecto aclara que los estándares de calidad de los vertimientos a sistemas de alcantarillado, diferentes a las aguas residuales de origen doméstico, deben satisfacer los requisitos señalados por la persona prestadora del servicio público de alcantarillado, de acuerdo con lo estipulado en el respectivo contrato de prestación del servicio. De esta manera se logra que la autoridad ambiental competente ejerza su función de control y cobro de la tasa ambiental únicamente al momento del vertimiento a los cuerpos de agua receptores.

Capítulo V. Aguas Subterráneas.

⁹ Actualmente definido en el Decreto 1594 de 1984, reglamentario del Decreto Ley 2811 de 1974.

¹⁰ Condiciones del entorno que permiten prevenir y controlar riesgos derivados de la contaminación ambiental que pueden afectar la salud humana; estas condiciones requieren del equilibrio entre el entorno territorial y las actividades productivas y las acciones socioculturales de la población.

Las aguas subterráneas constituyen una fuente de abastecimiento de agua potable para aproximadamente el 30% de los colombianos y una alternativa de aprovechamiento para el desarrollo de procesos productivos industriales, agrícolas y pecuarios. No obstante, en muchas regiones del país, estos procesos de aprovechamiento se realizan sin considerar criterios de sostenibilidad del recurso hídrico subterráneo poniendo en riesgo de contaminación y/o sobreexplotación dicho recurso, y limitando con ello las posibilidades de abastecimiento de las generaciones futuras.

El título VI del Código de los Recursos Naturales Renovables determina los criterios generales para el aprovechamiento de las aguas subterráneas en predio propio o ajeno, considerando aspectos tales como la concesión para el aprovechamiento y sostenibilidad del recurso, la suspensión temporal o definitiva de las concesiones otorgadas y la posibilidad de revisión de las concesiones de aprovechamiento.

El capítulo II del decreto 1541 de 1978 asigna la responsabilidad de la investigación de las aguas subterráneas al Instituto Nacional de Investigaciones Geológicas – Mineras, Ingeominas, adicionalmente le otorga al Inderena (hoy autoridades ambientales) la obligación de reglamentar el aprovechamiento de las aguas de uso público tanto superficiales como subterráneas distribuyendo los caudales para los usos contemplados en el artículo 36 del Decreto 1541 de 1978, así como otorgar, supervisar, suspender y declarar la caducidad de las concesiones de aguas de uso público, superficiales o subterráneas y otorgar, supervisar, suspender y revocar los permisos para ocupación de cauces, explotación de aguas subterráneas y los permisos de vertimientos.

No obstante la existencia de las disposiciones legales anteriormente citadas, las mismas no determinan con claridad las competencias en materia de definición de la escala regional o detallada para la investigación y prospección del potencial aprovechable del recurso, lo cual ha conducido a que solamente se haya desarrollado en un porcentaje equivalente al 15% de las zonas con potencial de aprovechamiento subterráneo del recurso hídrico, ubicadas en los departamentos de San Andrés y Providencia, Magdalena, Guajira, Cesar, Sucre, norte de Bolívar, Atlántico y algunas zonas de los departamentos del Valle, Antioquia, caldas, Santander, Norte de Santander, Cundinamarca, Tolima y Huila.

Por lo anterior, es necesario precisar las competencias de diversas entidades responsables de promover el conocimiento de las aguas subterráneas, con el propósito de lograr una mayor efectividad de la gestión, en especial, en las zonas más críticas y/o de mayor demanda de este recurso.

En el anterior orden de ideas, se mantiene al INGEOMINAS como responsable de realizar las actividades de investigación y prospección básica, así como la caracterización de la oferta hídrica del país, a una escala regional, mientras las autoridades ambientales elaborarán la caracterización y cuantificación de la oferta aprovechable de los acuíferos en su área de jurisdicción.

Por su parte, la prospección del recurso con fines de explotación será de responsabilidad del usuario interesado en su aprovechamiento.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM- será la entidad responsable de coordinar las acciones tendientes a monitorear y realizar el seguimiento a la oferta hídrica subterránea a nivel nacional.

Capítulo VI. Gestión de Riesgos Asociados al Manejo del Recurso Hídrico.

En el contexto de América Latina, Colombia está catalogado como uno de los países más expuestos a un alto nivel de recurrencia y temporabilidad de eventos desastrosos, registrando un promedio de casi 600 eventos anuales durante los últimos 30 años, que implicaron algún tipo de daño o pérdida. Más del 60% de estos desastres ocurridos en nuestro país se relacionan con el recurso hídrico así: 1) 36,8% por inundaciones; 2) 25,5% por fenómenos de remoción en masa¹¹.

Estos fenómenos generan un alto impacto negativo en el desarrollo económico y social del país. A manera de ejemplo, los desastres generados por eventos de gran intensidad, como la avalancha que arrasó Armero (1985) causando la pérdida de más de 23.000 vidas y daños por valor cercano a los 250 millones de dólares; por su lado, los desastres menores generados por eventos de baja intensidad (inundaciones y fenómenos de remoción en masa) o “normales y recurrentes” durante los últimos 30 años han ocasionado de manera acumulativa pérdidas equivalentes a los 2.227 millones de dólares, más de 9 mil muertos, 14.8 millones de personas afectadas, 89 mil viviendas destruidas, 185 mil viviendas afectadas, y cerca de 3 millones de hectáreas de cultivos dañados¹².

Si bien es cierto, la normatividad vigente relacionada con el tema tiene fortalezas en la atención de los desastres, haciendo énfasis en los preparativos para las emergencias y en las inversiones ex post en rehabilitación y reconstrucción, la misma también evidencia una serie de debilidades en la prevención y mitigación de los riesgos.

Por lo anterior, en este capítulo se busca llenar los vacíos de la actual normatividad en relación con la definición de competencias de las entidades territoriales y de las autoridades ambientales, en la elaboración de los estudios de riesgos asociados al recurso hídrico y la formulación de los respectivos programas de reducción de dichos riesgos, cuyo contenido deberá articularse con los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo

¹¹ Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Prevención de Desastres – La RED

¹² Evaluación de Riesgos Naturales – ERN Colombia para DNP “Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de pérdidas y cuantificación de costos” (2004).

Municipales y Departamentales, los Planes de Acción Trienal de las Corporaciones Autónomas Regionales y los Planes de Contingencia Municipales, teniendo como marco general los lineamientos, políticas y directrices emanados del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Con la elaboración de los estudios y la formulación de los programas se propende por el fortalecimiento de los instrumentos de planificación, la adecuada conservación del recurso hídrico, la debida inversión de los recursos públicos y privados, la disminución de los impactos económicos y las pérdidas humanas durante situaciones de emergencia y desastres.

Capítulo VII. Drenaje Urbano y Zonas de Ronda.

La definición del servicio público de alcantarillado contenida en la Ley 142 de 1994, establece que el servicio consiste en la recolección municipal de residuos principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. Dicha ley también se aplica a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

Dada la anterior definición y pese a que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico ha considerado las actividades relacionadas con el drenaje urbano y el alcantarillado pluvial como un parámetro para el cobro del servicio de alcantarillado, dentro de la metodología tarifaria, basándose entre otros, en el Decreto 302 de 2000¹³, reglamentario de la Ley 142 de 1994, han quedado algunos vacíos de interpretación acerca de si el cobro que se realice por esta actividad se realiza por una vía diferente a las tarifas.

Por lo anterior, a efectos de subsanar los vacíos de interpretación que se han generado y con el propósito de garantizar una fuente cierta, permanente, continua y fiable de recursos para este fin, se hace necesario que el legislador determine de manera expresa que el drenaje urbano, entendido como las actividades de recolección municipal de aguas lluvias, el transporte de dichas aguas por medio de tuberías, canales y conductos, así como su tratamiento y disposición final, constituye una actividad complementaria del servicio público domiciliario de alcantarillado, permitiendo a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico someterlo a su regulación general.

Además, la relación directa de este tema con la ocurrencia de desastres está muy bien documentada con las inundaciones que año tras año afectan a importantes ciudades como es el caso de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, entre otras; hechos que se esperan reducir, pero fundamentalmente prevenir

¹³ El cual dispuso en su artículo 3, numeral 3.32, que la red local de alcantarillado pluvial es el “conjunto de tuberías y canales que conforman el sistema de evacuación de las aguas lluvias de una comunidad y al cual descargan las acometidas de alcantarillado de aguas lluvias de los inmuebles, y al que se deben conectar los sumideros pluviales dispuestos en vías y zonas públicas.”

para futuros desarrollos urbanos, de manera que asegurados los recursos y determinados los responsables de la ejecución de la infraestructura requerida para el efecto -las empresas de servicios públicos domiciliarios- se logren resultados reales en el mediano y largo plazo. Todo lo que, se integra de manera adecuada y oportuna con las previsiones que este proyecto desarrolla en el Capítulo V referido a la Gestión de Riesgos Asociados al recurso Hídrico.

Es importante destacar que este proyecto de ley contempla la posibilidad de darle a las zonas de ronda una nueva función, adicional a su función primaria de franja de conservación donde se armoniza el paisaje con el propósito de protección ambiental de las rondas hídricas adyacentes a los ríos y demás cuerpos de agua. Esta nueva función permite la utilización de estas zonas para el disfrute y uso público con la incorporación de senderos peatonales, ciclorutas, parques de recreación, elementos estos que propenderán por la conservación de estas importantes áreas, evitando de esta manera los procesos de ocupación ilegal de las rondas, coadyuvando además a la protección del mobiliario urbano fundamental tales como conducciones, ductos, plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros.

Capítulo VIII. Instrumentos Económicos y Financieros para Apoyar la Planificación y Administración del Recurso Hídrico.

Concordante con el principio contenido en la Ley 99 de 1993, de asegurar la sostenibilidad de las acciones de planificación y administración del recurso hídrico, el Proyecto de Ley mantiene los instrumentos económicos y financieros actualmente contenidos en dicha ley, introduciendo los ajustes necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las tasas ambientales asociadas al uso y aprovechamiento del recurso y al control de la contaminación hídrica.

Lo anterior, por cuanto el sistema vigente contempla unos factores determinantes de las tasas ambientales que, además de ser de difícil determinación práctica, técnicamente no resultan ser los más adecuados para que las tasas puedan estimarse y funcionen efectivamente como instrumentos que brinden señales e incentivos a los usuarios para que se haga un uso racional y eficiente del recurso.

Para subsanar la anterior deficiencia, la propuesta señala un conjunto de factores de fácil determinación, los cuales establecen el marco de referencia para la definición de las tasas ambientales, con el objetivo de propiciar la utilización racional del recurso y el tratamiento equitativo de los usuarios, permitiendo su diferenciación en función del nivel de exigencia que sobre el recurso impute el usuario, tanto en términos de su demanda como de las características de sus cargas contaminantes. Dichos factores se fundamentan en los siguientes aspectos: (i) la capacidad del cuerpo de agua para atender los requerimientos de servicios ambientales que sobre el se realizan, en términos de la satisfacción de las demandas de uso y de la recepción de cargas contaminantes; (ii) la intensidad de la exigencia de los usuarios sobre la

capacidad del recurso, medida en términos de la relación entre la demanda y la oferta disponible y de la carga vertida y la capacidad de asimilación del cuerpo de agua; y (iii) la recuperación de los costos directamente asociados con la protección, renovabilidad y recuperación del recurso hídrico, distribuyéndolos de manera proporcional y equitativa entre todos los usuarios, en función de los caudales concesionados y de los volúmenes captados, en el caso de la tasa por uso, y de la cantidad y características de las cargas contaminantes vertidas, en el caso de la tasa retributiva.

De esta manera, se busca que todos los usuarios participen proporcionalmente en el cubrimiento de los costos asociados, garantizando con ello la suficiencia de los recursos requeridos para el desarrollo de las acciones asociadas con la ordenación, protección, conservación, renovabilidad y recuperación del recurso hídrico.

Conforme con la política de descentralización en materia de la planificación y administración del recurso hídrico, en el marco de la cuenca hidrográfica como el escenario geográfico de dicha actuación, la propuesta contempla que la determinación del valor de las tasas corresponda a las autoridades ambientales competentes, quienes deberán someterse a los lineamientos que, por la vía reglamentaria, determine el Gobierno Nacional.

Así, sin perjuicio de las directrices generales de orden nacional, se introduce la flexibilidad necesaria para que se incorporen las particularidades regionales que, en últimas, determinarán las necesidades de actuación de la autoridad competente, en concordancia con los objetivos ambientales que como resultado del proceso de planificación participativa se establezcan para los diversos cuerpos de agua.

Para efectos de la aplicación de la tasa por uso, la cual será diferencial según las particularidades de los cuerpos de agua, se contempla la definición de una componente fija asociada a los costos anualizados de implementación de las actividades relevantes de control, monitoreo y seguimiento del recurso hídrico, la cual se recuperaría a través de un cargo asociado a los caudales concesionados. Adicionalmente, la tasa por uso contempla una componente variable, en función de los volúmenes efectivamente captados, mediante el cual se recuperarán las inversiones requeridas regionalmente para garantizar la protección y renovabilidad del recurso, de acuerdo con las prioridades y directrices que señale el Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca en cada caso.

Con respecto a la tasa retributiva, al igual que la tasa por uso, esta será diferencial, para recoger tanto las particularidades de los diferentes cuerpos de agua, en términos de su capacidad de asimilación, dilución y capacidad de autodepuración, como las cantidades y características de las cargas contaminantes vertidas por los diferentes usuarios. Como referente para la determinación de su valor, se tienen en cuenta los costos equivalentes de reducción de carga contaminante, hasta aquellos niveles concordantes con el

objetivo de calidad que, según lo establecido en el respectivo Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca, se haya definido para cada cuerpo de agua. Adicionalmente, se tendrán en cuenta los costos asociados al control, monitoreo y seguimiento a la calidad del recurso hídrico.

Por otra parte, y teniendo en cuenta las cuantiosas necesidades en materia de la adquisición y conservación de áreas de importancia estratégica para la protección y conservación del recurso hídrico, el Proyecto de Ley le otorga el carácter de permanente a la obligación actualmente establecida para los entes territoriales, en el sentido de dedicar el 1% de sus ingresos corrientes, salvo los que tengan destinación específica señalada por la Constitución y la Ley, para la adquisición de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos; se propone una asignación y manejo eficiente para esta fuente de recursos.

Adicionalmente se amplía el universo de su ejecución, previéndose, adicional a la adquisición de predios, la realización de actividades concomitantes asociadas al mantenimiento, conservación y restauración de las zonas identificadas como de interés público y de importancia estratégica para la conservación y protección de los recursos hídricos. A su vez, y dada la necesidad de estos recursos para el sostenimiento de la gestión ambiental, se prevé el carácter de permanencia de los mismos.

Con relación a las transferencias del sector eléctrico, el Proyecto de Ley establece de manera definitiva claridad respecto al hecho de que en dicha transferencia se encuentra incorporado el pago de la tasa por uso, tanto para las hidroeléctricas como para las térmicas. Adicionalmente, se pretende eliminar la inequidad actual con respecto a aquellos municipios en cuyo territorio, sin contener el embalse o ser parte de la cuenca aportante, se encuentran ubicadas las plantas de generación que originan la transferencia asociada a las ventas brutas de electricidad; por ello, el Proyecto de Ley les asigna una proporción de las transferencias que corresponden a los municipios.

De otra parte, el Proyecto de Ley hace un reconocimiento a los esfuerzos que, aún a costa de sus propias oportunidades de desarrollo económico y social, realizan numerosos municipios a lo largo y ancho del país para la protección de las cuencas que producen agua para beneficio de otras regiones del país. Por ello, se establece una contribución especial a cargo de aquellos usuarios que utilizan aguas embalsadas natural o artificialmente y que cuentan con una capacidad nominal de captación superior a 0.3 m³/seg; dicha contribución se propone como la equivalente al 1% de los ingresos derivados de la venta de agua.

Finalmente, habida cuenta que por medio de la tasa por uso se recuperarán plenamente los costos directamente asociados con la protección y renovabilidad del recurso hídrico, y con el propósito de mejorar la posición competitiva del país de cara al Tratado de Libre Comercio, el Proyecto de Ley persigue incentivar el desarrollo de la infraestructura sectorial que

urgentemente requiere el país, mediante la eliminación de la inversión forzosa a que obliga la Ley 99 tanto para los distritos de riego como para todos aquellos proyectos que requieren licencia y que involucren en su ejecución el uso del agua.

En síntesis, la propuesta contempla que la definición de las tasas ambientales y la aplicación de los recursos concomitantes, así como de los otros que para los mismos propósitos tienen disponibles las autoridades ambientales competentes, se realice considerando las necesidades de la cuenca en su conjunto, y simplificando y focalizando las exigencias económicas sobre los usuarios, quienes asumirán la responsabilidad que les corresponde en función de su nivel de exigencia sobre el recurso hídrico. De esta manera, se busca promover la conjunción de esfuerzos y recursos, propendiendo por una planificación regionalizada y por la búsqueda de soluciones efectivas y de alto impacto a problemas comunes.

Ahora bien, con el propósito de promover la mayor transparencia y eficiencia en la aplicación de los recursos provenientes de los instrumentos económicos y financieros asociados a la gestión del recurso hídrico, se propone la creación de las Cuentas del Agua cuyo objetivo es permitir un seguimiento permanente a los ingresos, gastos e inversiones y contar con información homogénea para efectuar las comparaciones y validaciones necesarias para medir la eficiencia de la actuación de las autoridades ambientales competentes.

Capítulo IX. Monitoreo y Seguimiento del Recurso Hídrico

Teniendo en cuenta que existen debilidades para el manejo de la información relacionada con los recursos naturales y el ambiente, así como su uso y aprovechamiento y que las herramientas existentes han generado el desarrollo de programas de monitoreo y seguimiento aislados, atendiendo a necesidades propias y temporales, sin considerar protocolos, metodologías, normas y estándares que faciliten su confiabilidad, agregación y homologación a nivel regional y nacional y que no se cuenta con un Sistema de Información para el recurso hídrico consolidado, se hace necesario el establecimiento de directrices que orienten este sistema de información.

Tales directrices se concretan en i) la consolidación del sistema de información del recurso hídrico del cual harán parte las entidades públicas y privadas y los usuarios del recurso, ii) la definición de competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en materia de formulación de la política de información y del IDEAM en la administración de la información y en el establecimiento de los programas de monitoreo y seguimiento del recurso hídrico iii) la definición de las competencias institucionales para adelantar los programas de monitoreo y seguimiento regido por protocolos y estándares, iv) la necesidad de establecer obligaciones de reporte de información de manera normalizada y confiable, para los usuarios del recurso, reduciendo los costos y mantenimiento de los sistemas de captura de información, v) la determinación

del carácter de utilidad pública de la información y su entrega a entidades estratégicas para favorecer los procesos de planificación y de toma de decisiones, vi) la necesidad de establecer una obligación directa para las autoridades ambientales regionales en el monitoreo a escala regional del recurso hídrico, vii) la importancia de establecer registros unificados de concesiones y permisos de uso de agua y de vertimientos, y viii) la acreditación de laboratorios para obtener información confiable.

* * *

La Representante Nancy Patricia Gutiérrez, coautora del presente Proyecto de Ley, se permite insistir en que dentro de la discusión del proyecto debe revisarse la propuesta de creación de una Unidad Administrativa Especial del Agua, al interior del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como órgano responsable de la implementación, ejecución, vigilancia y control de esta Ley.

La integralidad del recurso, la visión de cuenca, la decisión en conjunto sobre las inversiones y la administración del agua, requieren de un responsable con función específica dentro de la estructura del propio Ministerio, para que las acciones de las autoridades ambientales sean consolidadas en el nivel nacional. Como se ha integrado el tema de las aguas marinas, este órgano dedicado al agua, debe ser el eje coordinador entre los organismos competentes en lo referente a la planificación y administración de los recursos hídricos.

* * *

En el anterior contexto, el Proyecto de Ley que nos ocupa parte del reconocimiento que la legislación y reglamentación nacional, especialmente desde la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y, posteriormente, con la expedición de la Ley 99 de 1993, ha sido profusa y de avanzada en la regulación de nuestros recursos naturales renovables, de los que el AGUA es el eje estructurador.

Con la incorporación, mediante la Ley 99 de 1993, de la organización del Sistema Nacional Ambiental como una nueva estructura para la gestión y conservación de los recursos naturales renovables, en la que se destacan de manera especial las Autoridades Ambientales Regionales como el eje articulador de la gestión ambiental y de la administración de dichos recursos, resulta una necesidad inaplazable, en la tarea de consolidar esta nueva estructura y estilo de planificación y administración, desarrollar un marco legal que prevea dicho esquema con toda claridad y determinación, en cuanto al recurso hídrico se refiere, en el que bajo el reconocimiento de las políticas y directrices nacionales, en los ámbitos regional y local se planifique y desarrolle la administración del recurso hídrico de manera rigurosa, continua y

permanente, bajo el liderazgo de las autoridades ambientales con jurisdicción en la cuenca, de manera participativa y con el debido soporte técnico y científico.

El cumplimiento de dicho propósito es la razón que anima al Proyecto de Ley que hoy se somete a consideración del Honorable Congreso de la República.

En resumen, éste hace un aporte destacable y requerido en el señalamiento de un esquema claro de planificación y de administración del recurso hídrico, articulado desde el orden nacional, sobre la base de la política nacional en la materia y con un marco de planificación concreto: el Plan Hídrico Nacional, a partir del cual, previo el reconocimiento de las particulares condiciones, características y necesidades regionales en la materia, se define y pone en marcha un instrumento dinámico de planificación debidamente articulado, denominado Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca, el cual sirve para determinar la oferta y calidades del recurso hídrico y administrarlo debidamente para atender y regular su demanda, tanto por las generaciones actuales como futuras, de una parte, como para planificar su recuperación, de otra.

El Proyecto destaca a la Cuenca como eje fundamental de la planificación. Por ello, si bien se reconoce que las autoridades ambientales regionales tienen asignada una jurisdicción, se procura que la planificación y administración del recurso hídrico se realice sobre un ámbito geográfico natural de mayor alcance, que desborda los límites meramente territoriales, reconociendo una integralidad en la materia, que posibilita la acción e inversión conjunta y efectiva de las autoridades con jurisdicción concurrente en la misma cuenca, en desarrollo del concepto de “solidaridad de cuenca”.

Si bien las restricciones y sanciones legales resultan aún válidas para contribuir a la gestión, conservación y por tanto administración adecuada del agua, como de los demás recursos naturales renovables, consideramos que el esquema de planificación y administración de los mismos que esboza la Ley 99 de 1993, es el más efectivo instrumento para lograr tales propósitos, y por ello, el Proyecto de Ley, resulta valioso y oportuno, en la medida que lo concreta de manera acertada.

Nada más ineficaz que sustentar la gestión ambiental exclusivamente en la simple prohibición y eventual sanción a los infractores de las normas sobre conservación de los recursos naturales renovables; de ello son ejemplo vivo múltiples situaciones a lo largo y ancho de la geografía nacional. Pero, asimismo, nada más eficaz que la intervención, gestión y apropiación social del interés sobre los recursos naturales renovables, para asegurar su conservación y debida administración. En esto último, el Proyecto de Ley contribuye de manera contundente.

El estilo de gestión ambiental y estructura del sector que el Estado Colombiano ha definido en materia ambiental y de los recursos naturales renovables, está

basado en la necesidad de interiorizar en la conciencia y actuación diaria de todos y cada uno de sus habitantes el sentido de su conservación, para el aprovechamiento y beneficio de las generaciones actuales y futuras, y eso se logra, a nuestro entender, con una debida e integral planificación que redunde en una adecuada y oportuna administración de los recursos naturales renovables y, muy especialmente, del recurso hídrico, tal como se desarrolla en el Proyecto de Ley.

Por último es importante destacar que éste Proyecto de Ley, que hoy se presentan a consideración del Honorable Congreso de la República, ha sido el resultado de un trabajo conjunto entre diferentes entidades del Gobierno Nacional y de un proceso de consulta y participación de los gremios y de la sociedad civil a través de la realización de seminarios, foros, talleres, conversatorios y mesas de trabajo que han sido desarrollados a lo largo de los dos últimos año. Así mismo con éste Proyecto se ésta cumpliendo el compromiso del Gobierno Nacional expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario” en relación con la formulación de la Ley Nacional del Agua.

De los Honorables Congresistas,

SANDRA SUÁREZ PÉREZ
Ministra de Ambiente, Vivienda
y Desarrollo Territorial

NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ
Representante a la Cámara