



Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación
Konrad
Adenauer-
Stiftung



Ley del Agua*



Contexto



El agua en Colombia es un bien de uso y dominio público cuya administración y manejo es competencia del Estado. Nuestro país se destaca entre los países de América Latina por ser uno de los que más ha desarrollado su legislación en materia ambiental, siendo el agua un eje estructurante de la política. Es así como para la administración de los recursos naturales, Colombia cuenta con un conjunto de entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).

De este sistema hacen parte todas las instituciones nacionales y regionales gubernamentales y no gubernamentales del sector del medio ambiente. Entre estas, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) que ejercen la autoridad en el sector, juegan un rol preponderante en la administración y autoridad sobre los recursos naturales, y son el eje articulador institucional de la política ambiental. Sin embargo el SINA no se ha consolidado efectivamente ni ha enfrentado los dos grandes retos que le dieron origen: lograr la inclusión de lo ambiental como dimensión del desarrollo, y articular y coordinar las acciones de todos los sectores de gestión estatal y social encargados de asuntos medioambientales¹.

Por otro lado, es importante resaltar que el país es reconocido a nivel mundial por su gran oferta hídrica. Ésta se estima en 58 litros por segundo por kilómetro cuadrado (lt/seg km²), que es seis veces más que el promedio mundial y tres veces más que el promedio latinoamericano². No obstante esta oferta en

cantidad y calidad, ha ido disminuyendo significativamente en los últimos años, tanto así que según el Estudio Nacional del Agua realizado por el Instituto de Hidrología, Meteorología, y Estudios Ambientales (IDEAM)³, el desabastecimiento hídrico podría afectar en el 2025 al 69% de la población colombiana. Lo más preocupante es que las causas directas de este desalentador panorama es el uso indiscriminado del recurso en las actividades humanas.

Ante la amenaza de escasez del recurso hídrico y la ineficiencia en la administración del mismo, el Gobierno Nacional a través MAVDT, radicó el año pasado en el Congreso de la República el proyecto de ley N° 365 de 2005. Esta iniciativa busca establecer un conjunto de principios, criterios y directrices para orientar la planificación y administración del recurso hídrico en Colombia, con el fin de asegurar su disponibilidad presente y futura, en cantidad y calidad adecuada.

Por ahora la Ley del Agua, como se le conoce en el Congreso, tan sólo ha cursado uno de sus cuatro debates y continúa en la lista de la Plenaria de la Cámara como uno de los proyectos a discutir en este segundo periodo de la legislatura.

- 1 Pombo, D. y otros. *Análisis sistémico del SINA para orientar la cooperación internacional*. Embajada Real de los Países Bajos y Programa Ambiental GTZ. 2005.
- 2 Marín, R. *Colombia: Potencia Hídrica*. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia. 2003.
- 3 IDEAM. *Estudio Nacional del Agua*. Bogotá: IDEAM. 2005.

* Preparado con la colaboración de Adrián Cardona Alzate. Experto Local Programa Ambiental de la GTZ en Colombia. Administrador del Medio Ambiente. Especialista en Gobierno y Políticas Públicas. MSc Planificación y Administración del Desarrollo Regional. adriancardona@utp.edu.co

gtz

Programa Ambiental de la gtz.



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.



Hoja de vida del proyecto

- " **Nombre:** "Por el cual se establecen medidas para orientar la planificación y la administración del recurso hídrico en el territorio nacional".
- " **Numero de Proyecto:** 365 de 2005, Cámara.
- " **Autores:** Sandra Suárez, Ministra de Medio Ambiente y Nancy Patricia Díaz, Representante a la Cámara.
- " **Ponentes:** Alfredo Cuello, Alirio Villamizar, Gustavo A. Lanciano, Antonio Valencia, Luís Eduardo Dussan, Luís Fernando Duque, Armando Amaya y Luís Edmundo Maya.
- " **Gacetas del Congreso:** 217 y 316 de 2005.
- " **Estado:** Pendiente de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara.

Fecha de publicación: Abril 4 de 2006

Contenido del Proyecto de Ley

I. Principios generales

La iniciativa define unos principios generales para la Ley, entre los cuales se incluyen el reconocimiento estratégico del agua, la **eficiencia** en la asignación y en el uso de este recurso y el establecimiento de **la cuenca hidrográfica** como la unidad fundamental para la planificación y administración del recurso hídrico.

II. Instituciones competentes

El proyecto crea nuevas instancias para la planificación y administración del recurso hídrico, entre éstas:

- " El Comité Intersectorial para la Planificación del Recurso Hídrico, adscrito al Consejo Nacional Ambiental y el cual tendría entre sus funciones: dar concepto sobre el Plan Hídrico Nacional; proponer criterios, directrices y lineamientos para la regulación en materia del agua; revisar y recomendar sobre los planes sectoriales que se relacionen con el recurso; e igualmente hacer recomendaciones en materia de investigación.
- " El Consejo de Cuenca, que deberá crearse para las cuencas hidrográficas que entren en proceso de ordenación. Ésta instancia funcionará como órgano de consulta en el proceso de diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas. En estos consejos se debe asegurar la participación de las entidades territoriales, de las entidades públicas con representación en la zona, de la comunidad, de la academia o centros de investigación, y de los usuarios del recurso hídrico; incluyendo los que correspondan a las aguas marinas y costeras, cuando sea del caso.

III. Instrumentos de planificación

- " El Plan Hídrico Nacional es el instrumento mediante el cual se definen las prioridades y metas de la planificación y administración del recurso hídrico a nivel nacional, así como la definición de responsabilidades y los mecanismos de articulación entre las diferentes entidades y organismos de carácter na-



cional, regional y local que intervienen en dicha planificación. Tiene un horizonte de planificación a 20 años y está bajo la responsabilidad del MAVDT.

- " El Plan de Aguas Marinas y Costeras será el eje estructurante del Plan de Desarrollo del Territorio Marítimo y Costero Nacional, cuya formulación será coordinada por la Comisión Colombiana del Océano (CCO) y el MAVDT, con un horizonte de planificación a 20 años. En el marco de este Plan de Desarrollo el MAVDT y la CCO deberán de igual manera formular el Programa Nacional de Investigación, Evaluación, Prevención, Reducción y Control de Fuentes Terrestres y Marinas de Contaminación del Mar (PNICM).
- " El **Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica** es responsabilidad de las autoridades ambientales competentes (CAR) las cuales elaborarán y adoptarán gradualmente este plan, de acuerdo con el Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente). Éste deberá diseñarse para cada una de las cuencas ubicadas en su área de jurisdicción, dando prelación a aquellas definidas como prioritarias en el Plan Hídrico Nacional.
- " Los Programas Regionales de Reducción de Riesgo se crean para la priorización y la planificación de todas aquellas actividades que puedan reducir tanto la vulnerabilidad de la infraestructura y de la población ante eventos peligrosos asociados al recurso hídrico, así como la magnitud y frecuencia de estos eventos. La elaboración de éstos será responsabilidad de las gobernaciones en coordinación con los municipios, distritos, autoridades ambientales y entes responsables de la infraestructura de servicios vitales.

IV. Otros instrumentos creados por el Proyecto de Ley

- " El Registro Público de Concesiones y Permisos de Uso de Agua y de

Vertimientos se crea como parte del Sistema de Información Ambiental y será administrado por el IDEAM. Éste se define como un instrumento de información al público y una herramienta para la planificación y administración regional del recurso hídrico por parte de las autoridades ambientales.

- " El **Sistema de Cuentas del Agua** será incluido en los sistemas contables de las autoridades ambientales, y permitirá conocer la información detallada sobre todos los ingresos percibidos por la aplicación de los instrumentos económicos y financieros relacionados con el recurso hídrico y de los gastos hechos con cargo a los mismos.

V. Las concesiones de agua

- " La concesión es la autorización que una autoridad ambiental competente otorga para que una persona natural o jurídica, pública o privada, utilice el agua de dominio público para usos definidos, con un caudal y por un término determinado.
- " Según el proyecto de ley las concesiones de agua se otorgarán por la vida útil del proyecto, sin que exceda un término de veinte (20) años. En los casos de prestación de servicios públicos de agua potable y de generación de energía, y para proyectos de interés público, se otorgarán por un período hasta de cincuenta (50) años.
- " En este punto la iniciativa también legisla sobre el otorgamiento, renovación, cancelación y cesión de las concesiones.

VI. El control de la contaminación y los vertimientos

- " Los vertimientos que afecten a los **cuerpos de agua** deberán cumplir con los estándares establecidos, y sujetarse a los términos y condiciones señalados por la autoridad ambiental competente en la respectiva autorización. Los permisos de vertimiento serán expedidos por las CAR con una duración de hasta diez (10) años.
- " El MAVDT, en consulta con el Ministerio de la Protección Social, establecerá los parámetros mínimos que se deben controlar en los vertimientos a los

cuerpos de agua continentales, marinos y costeros, incluyendo en todo caso aquellos que afectan de manera directa la salud humana y considerando de manera especial las sustancias peligrosas y potencialmente peligrosas para la misma, al igual que sus concentraciones permisibles.

“ Con base en estos parámetros, las CAR definirán en su jurisdicción metas quinquenales de calidad del recurso hídrico, así como los estándares mínimos exigibles para los vertimientos a los cuerpos de agua ubicados en el área de su jurisdicción.

VII. Uso e investigación de las aguas subterráneas

“ Los estudios e investigaciones de las aguas subterráneas corresponden al Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS), de acuerdo con la priorización de las zonas de investigación hidrogeológica definidas en el Plan Hídrico Nacional.

“ Con base en los resultados de estas investigaciones, las CAR elaborarán la caracterización y cuantificación de la oferta aprovechable de los **acuíferos** en el territorio de su jurisdicción, con énfasis en aquellos identificados como

prioritarios en el Plan Hídrico Nacional y en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas.

“ Cualquier persona podrá solicitar a la autoridad ambiental competente permiso para hacer **prospección** en busca de aguas subterráneas para su posterior aprovechamiento, aun en terreno ajeno, previo consentimiento del propietario o el establecimiento correspondiente.

VIII. La gestión de los riesgos asociados al manejo del recurso hídrico

“ Se entiende por conocimiento de los riesgos, el estudio que lleva a identificar y evaluar las posibles amenazas asociadas al recurso hídrico como lo son las crecientes lentas y súbitas, las sequías, los fenómenos de **remoción en masa** y la avería de represas; así como la vulnerabilidad y el riesgo de los elementos expuestos a estos fenómenos en un territorio determinado.

“ Se entiende por evaluación del riesgo el resultado de relacionar la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar las posibles consecuencias sociales, económicas y ambientales aso-

ciadas a uno o varios eventos. La evaluación del riesgo se adelantará en forma conjunta entre las autoridades ambientales respectivas y las entidades territoriales de orden departamental, municipal y distrital.

IX. Instrumentos financieros

“ El proyecto de ley hace énfasis en algunos instrumentos económicos y financieros para apoyar la planificación y administración del recurso hídrico como los son las **tasas por uso** y **las tasas retributivas**.

“ El propósito de estas tasas ambientales, como instrumentos económicos, es incentivar a los usuarios del recurso hídrico a tomar decisiones costo efectivas que se reflejen en un uso racional del mismo en relación con la cantidad demandada y con la calidad de los vertimientos a él incorporados.

“ Los departamentos, municipios y distritos invertirán anualmente el 1% de los ingresos corrientes, salvo los que tengan destinación específica señalada por la Constitución Política y la ley, para la adquisición, mantenimiento, conservación y restauración de las cuencas estratégicas.



ABC del proyecto*

- **Acuífero:** Formación geológica subterránea que contiene, almacena o transporta agua.
- **Cuerpo de agua:** Corriente parcial o permanente, confinada o no confinada, de origen natural o humano que contienen o transporta agua. Incluye quebradas, ríos, lagos, lagunas, humedales, canales de aguas residuales, de aguas lluvias o de riego, etc.
- **Cuenca hidrográfica¹:** Área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor y que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.
- **Eficiencia²:** Busca la racionalidad en la asignación y uso del agua, de manera que los beneficios socioeconómicos y ambientales derivados de las políticas e inversiones públicas y privadas que se desarrollen sean siempre superiores a sus costos.
- **Ordenación y manejo de cuenca hidrográfica³:** La ordenación hace re-

ferencia a la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y el manejo a la ejecución de obras y tratamientos.

- **Prospección:** En el proyecto de ley se aplica a la exploración geológica del subsuelo para la extracción y uso de agua subterránea.
- **Remoción en masa:** Conocido comúnmente como derrumbe, consiste en la remoción, movimiento o transporte del suelo (tierra, piedras, lodo, etc.) generalmente por acción del agua, del hombre o de eventos geológicos como terremotos o erupciones volcánicas.
- **Sistemas de Cuentas del Agua:** Paquete contable que haría parte de los sistemas financieros de las autoridades ambientales. Permitirá conocer la información detallada sobre todos los ingresos percibidos por la aplicación de los instrumentos económicos y financieros relacionados con el recurso hídrico y de los gastos hechos con cargo a los mismos.
- **Tasa por uso del agua⁴:** La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que

se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.

- **Tasa retributiva⁵:** Es aquella que cobrará la Autoridad Ambiental Competente a las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, por la utilización directa del recurso como receptor de vertimientos puntuales y sus consecuencias nocivas, originados en actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.
- **Vertimientos:** Comprende toda evacuación deliberada en una corriente o cuerpo de agua de desechos u otras materias que afecte o modifique la calidad del recurso.

1 Decreto 1729 de 2002. Artículos 1 y 2.

2 Proyecto de Ley 365 de 2005. Artículo 2.

3 Código de los Recursos Naturales. Artículo 316.

4 Ley 99 de 1993. Artículo 43.

5 Definición del Decreto 3100 de 2003. Artículo 4.



Algunos comentarios acerca del Proyecto

El proyecto de ley del agua fue discutido en el marco del Foro Nacional Ambiental organizado periódicamente por siete entidades del sector ambiental en Colombia¹. En esta ocasión participaron representantes del Gobierno Nacional, y diversos analistas y expertos del tema, para quienes la iniciativa contiene algunos elementos neurálgicos que valdría la pena analizar a profundidad.

Concesiones y mercado del agua

El punto que quizá ha generado mayor controversia y despliegue de opinión pública debido a sus implicaciones, tiene relación con las concesiones de uso del agua. La polémica se centra en el artículo 17 del proyecto de ley que permite "traspasar el derecho de uso y aprovechamiento del recurso hídrico". En este sentido la iniciativa no se detiene a establecer claramente los parámetros de una cesión de derecho y por tanto deja la posibilidad a la entrada a cualquier operador (nacional o extranjero) y a la conformación de un mercado de libre comercio del agua, que como ya se ha dicho es un bien público nacional de interés estratégico para el bienestar de los ciudadanos.

En opinión de algunos expertos participantes en el Foro Nacional Ambiental², el Congreso de la República debe dar un amplio debate sobre la conveniencia y los riesgos de la privatización del recurso hídrico pues sin un sistema de cuentas de agua establecido y mantenido con el debido rigor, el instrumento de las concesiones y, aún más, el de la cesión de los derechos sobre éstas, no sólo pierden fuerza sino que además podría favorecer inequidades y poner en riesgo la disponibilidad del recurso. La alarma radica en que la ley no fija un marco sobre la orientación en la cesión de los derechos de uso y sin una reglamentación clara se puede generar la privatización del recurso y los subsiguientes conflictos socioambientales.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el mercado del agua presenta algunas imperfecciones como la existencia de monopolios (nacionales o internacionales), fallas en la información, altos costos de transacción y el acaparamiento del recurso; una privatización de éste podría redundar en el alza de las tarifas, en la desatención de la conservación de las cuencas por parte del operador, en déficit en la prestación del servicio o en la desatención de las poblaciones más vulnerables con incapacidad de pago.

Aunque en América Latina y el Caribe la creciente participación privada en la gestión del

agua ha aumentado el interés por emplear los precios del mercado como el instrumento principal para asignar el recurso, alcanzando niveles altos de eficiencia como en el caso chileno³; los resultados para otros países como Perú han demostrado que este instrumento puede también afectar negativamente al medio ambiente y a la estabilidad social, por lo que se debe prestar especial atención al diseño de los sistemas de regulación. La experiencia de Chile demuestra la utilidad de los mercados del agua pero también confirma que en la coordinación del uso múltiple de este recurso, en la protección de los usos ambientales y culturales, en la resolución de los conflictos intersectoriales y en el desarrollo de grandes obras; los mecanismos del mercado por sí solos no son efectivos⁴.

En Colombia, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre este punto asegurando que "el agua no puede considerarse únicamente como un bien económico. También es un bien social y cultural indispensable para la garantía de otros derechos como la salud, la alimentación y el medio ambiente sano. Es además un bien que goza de especial protección tanto en las normas del derecho internacional de los Derechos Humanos, como en el Derecho Internacional Humanitario y se considera indispensable para una vida digna"⁵.

Planificación territorial y articulación con otras normas

En este particular, el proyecto de ley del agua crea una serie de instrumentos que podrían hacer más compleja la labor de coordinar la planificación y el ordenamiento del territorio. El Foro Nacional Ambiental concluyó que se podrían presentar problemas asociados a la aplicación de las múltiples herramientas e instancias de planificación y alertó sobre el posible choque que podrían tener los planes elaborados a nivel central con el enfoque descentralizador de la Ley 99 de 1993. En este sentido, como está planteado, el Plan Hídrico Nacional podría ir en contravía de muchos de los elementos incluidos en los planes de orde-

namiento territorial y de desarrollo municipal y departamental. De aquí que el gran reto sería armonizar y establecer una jerarquía coordinada de los múltiples instrumentos que están en aplicación y los que son propuestos por la iniciativa; porque está claro que en un principio se generarían grandes traumatismos en la planificación territorial.

De igual forma, desde el Foro se cuestionó la aparente desconexión que se presenta entre el proyecto de ley y otras normas expedidas en materia ambiental, como el Código de los Recursos Naturales. La iniciativa que se tramita en el Congreso no parte de una evaluación juiciosa de los alcances de este Código y sus planteamientos en muchos aspectos no son compatibles. Por otro lado, sus alcances han sido catalogados por algunos expertos como limitados, puesto que olvida dar solución a la inaplicabilidad de algunas normas existentes. Es el caso por ejemplo de las tasas retributivas y de los planes de ordenamiento territorial, herramientas de gran potencial para incentivar el uso adecuado del agua, pero cuyos resultados no han sido satisfactorios en este tema. Por último los analistas han coincidido en afirmar que el proyecto de ley no cuenta con instrumentos efectivos de sanción, poniendo en duda su futura efectividad⁶.

- 1 Fondo Mundial para la Naturaleza Colombia (WWF), Fundación Friedrich Ebert Stiftung Colombia (FESCOL), Fundación Alejandro Ángel Escobar, Corporación ECOFONDO, Fundación TROPENBOS Internacional, Fundación Natura, Programa Ambiental de la GTZ y la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.
- 2 Foro Nacional Ambiental Proyecto de Ley del Agua. *Policy Paper N° 8*. Bogotá, 2005.
- 3 Lee, T. y Juralev, A. *Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua*. Chile. CEPAL. 1998.
- 4 Donoso, G. & otros. (2004). *Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur*. Chile: CEPAL.
- 5 Defensoría del Pueblo Colombia. *El derecho humano al agua en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Bogotá. Págs. 8-9. 2005.
- 5 *Op. Cit.* Foro Nacional Ambiental.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección General del Proyecto Marcela Prieto Botero • Coordinadora General del Proyecto Juliana Bejarano
- Edición General Gina Romero • Diagramación Victoria Eugenia Pérez P.

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 no. 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.

Tel: (571) 2183858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org