



Tribunal Constitucional
Tribunal de los Derechos
Humanos

AUDITORIA COORDINADA

**POLÍTICA NACIONAL GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HIDRICO –
PNGIRH**

2010-2013

**CGR – CDMA No.026
Junio de 2014**



**AUDITORÍA COORDINADA A LA POLÍTICA NACIONAL GESTIÓN INTEGRAL
DEL RECURSO HÍDRICO - PNGIRH
2010-2013**

Coordinación General: Jorge Enrique Cruz Feliciano,
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

EQUIPO DE TRABAJO:

Supervisora: Bibiana Guevara Aldana

Equipo Auditor:

María Alcira Sánchez Sánchez
Diana Brigitte Ramírez Prado
Lina María Ramírez Riaño
Flor Nubia Pérez Valero
Erika Viññas Romero
Oscar Mauricio Mendez Andrade
Ivan Tamayo Botero



TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	6
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	24
3.1 ¿Existe una política hídrica nacional que establezca las bases para el uso sustentable de los recursos hídricos?.....	25
3.1.1 La política de recurso hídrico está plasmada en instrumentos legales con fuerza de aplicación. Priorización	28
3.1.2 Estrategias para asegurar la disponibilidad de agua para las generaciones futuras	45
3.1.3 Mecanismos para la planificación y toma de decisiones	52
3.1.4 Aspectos relativos a la gobernanza, participación ciudadana, garantía de derechos constitucionales.	58
3.1.5 Contiene aspectos contradictorios con las políticas de desarrollo de los distintos sectores?.....	70
3.2 ¿El marco legal nacional es consistente con el uso sustentable de los recursos hídricos?.....	77
3.3. ¿El marco institucional nacional está definido de acuerdo con los requisitos de buena gobernanza?	92
3.4 ¿En qué medida los instrumentos de gestión implementados garantizan el uso sustentable de los recursos hídricos?	111
3.4.1 PLANES Y ESTRATEGIAS GENERALES.....	112
3.4.2 Sistemas de información de calidad y/o cantidad de los recursos hídricos	126
3.4.3 Instrumentos de vigilancia y/o control de la calidad y /o cantidad de los recursos hídricos (incluye redes hidrológicas)	131
3.4.5. Instrumentos económicos	141
3.4.6 Otros instrumentos	145
3.4.7 Herramientas para medir el desempeño	148
3.4.8 Mecanismos sancionatorios ante incumplimientos	156
ANEXOS.....	159
Anexo 1: Matriz de hallazgos.....	159
Anexo 2: Análisis Documento POHGRH	159
Anexo 3: Evaluación respuesta Corporaciones	159
LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	160



Tramitar para
con eficiencia
Transparencia
por sus deberes
Humano

1. ANTECEDENTES DE LA AUDITORÍA

En la X Reunión Anual de la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de la OLACEFS, celebrado en México en mayo de 2012, se definió en el Plan de Trabajo de 2013 de la COMTEMA, incluyó la realización de una auditoría coordinada sobre los recursos hídricos, con el objetivo general de “examinar la gestión de los organismos gubernamentales responsables de la implementación de las políticas hídricas a nivel nacional”.

Posteriormente, en el seminario taller de Planificación realizado en Asunción – Paraguay. Se acordaron los lineamientos del ejercicio del control fiscal, que comprende la realización de éste proceso de auditoría en cooperación.

La Auditoría en cooperación, corresponde a una “Auditoría Coordinada”, cuyo enfoque establece una ejecución coordinada y armonizada en los objetivos generales, pero con diferencias propias de acuerdo con el marco legal y los mandatos específicos de cada EFS y en el marco del Grupo de Trabajo de Medio ambiente de la INTOSAI.

La presente Auditoría está enmarcada en lo definido como funciones para la CGR y en especial atendiendo la Resolución 6680 de 2012, así como en todas las normas inherentes a la gestión pública relacionada, con el fin de examinar la gestión de los estados nacionales de la región para garantizar el uso sustentable del recurso hídrico.

Para la ejecución del proceso Auditor se ha definido como estrategia de Auditoría, la revisión de las siguientes cuestiones de Auditoría:

¿Existe una política hídrica nacional que establezca las bases para el uso sustentable de los recursos hídricos?

¿El marco legal nacional es consistente con el uso sustentable de los recursos hídricos?

¿El marco institucional nacional está definido de acuerdo con los requisitos de buena gobernanza?

¿En qué medida los instrumentos de gestión implementados garantizan el uso sustentable de los recursos hídricos?

En desarrollo de las cuestiones de auditoría se realizó el estudio y análisis de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH), la cual fue formulada el 31 de marzo de 2010, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el resultado de dicho examen arroja como relevante el hecho que la gestión integral del recurso hídrico superficial y subterráneo implica considerar aspectos relacionados con su conservación, recuperación, uso



Ministerio de
Ambiente y
Desarrollo
Sostenible
Toma conciencia
por sus derechos
ambientales

eficiente, demanda y amenazas, requiriendo la coordinación de actividades dentro de una visión holística, que vincule el desarrollo económico y social con la protección de ecosistemas naturales. En Colombia los organismos responsables de la gestión de recursos hídricos involucran a entidades del orden nacional, regional y local.

Desde la formulación de Política, su relación con otros instrumentos de planificación como los planes de desarrollo y con las demás políticas sectoriales así como con los planes de ordenación y manejo de cuencas (POMCA), los planes de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV) y los planes de ordenamiento territorial (POT), hace que su evaluación sea compleja.

Por lo anterior, se hace necesario establecer los aspectos de la política que están en conflicto con las políticas de desarrollo de otros sectores relacionados con el uso del agua, como son el sector energético, agropecuario, minero etc. En el caso del ordenamiento de la minería, establecer sus relaciones con el territorio y el medioambiente es un ejercicio particularmente complejo, pues no solo se deben considerar elementos expuestos en superficie sino componentes del subsuelo que únicamente pueden ser percibidos mediante técnicas especiales.

Para el efecto y teniendo en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tiene como objetivo principal contribuir y promover el desarrollo sostenible, a través de la formulación y adopción de políticas, planes, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos renovables, usos del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral, la CGR indagó sobre sus acciones y resultados con el fin de establecer la gestión realizada por el Ministerio en el marco de aplicación, evaluación, seguimiento de algunos los instrumentos de gestión ambiental, Con el fin de establecer la gestión realizada por el Ministerio en el marco de aplicación, evaluación, seguimiento de algunos los instrumentos de gestión ambiental.



Procuraduría General de la Nación
Protegiendo los derechos
del ciudadano

1. CARTA DE CONCLUSIONES



Inter-Am.C.H.R.
Comisión Interamericana
de Derechos Humanos

Doctora

LUZ HELENA SARMIENTO

Ministra

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS

Bogotá D.C.

Respetada señora Ministra:

La Contraloría General de la República en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, en el marco de la X Reunión Anual de la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de la OLACEFS, celebrado en México en mayo de 2012, se definió en el Plan de Trabajo de 2013 de la COMTEMA, donde se incluyó la realización de una auditoría coordinada sobre el recursos hídrico de nuestro país.

En virtud de ello, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales la Contraloría adelantó la Auditoría Coordinada al Recurso Hídrico, con el objeto de examinar la gestión de los organismos gubernamentales responsables de la implementación de las políticas hídricas a nivel nacional.

La actuación incluyó el análisis y evaluación sobre la gestión de los entes responsables y se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, con el objeto de obtener una base razonable para emitir sus conceptos. Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por cada entidad y analizada por la Contraloría General de la República.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la evaluación de la gestión y resultados obtenidos por la administración de los entes en las áreas y/o procesos auditados.

La Auditoría Coordinada incluyó el análisis y evaluación sobre la gestión de los entes involucrados en la gestión del recurso hídrico y se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, con el objeto de obtener una base razonable para emitir sus conceptos. El enfoque de este proceso establece una ejecución coordinada y armonizada en los objetivos generales, pero con diferencias propias de acuerdo al marco legal y los mandatos específicos de cada EFS y los lineamientos del grupo de trabajo de medio ambiente de la INTOSAI.



La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría incluyó el examen, sobre una base selectiva, de las revelaciones en los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales inherentes.

Las entidades evaluadas de manera directa fueron el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y 25 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), éstas últimas correspondieron a aquellas que previa revisión normativa se identificaron como responsables de la gestión del recurso hídrico, a las cuales se realizó solicitud de información y con base en el análisis y pruebas ejecutadas, se produjeron los resultados que se presentan al interior del presente informe. No obstante, es claro para el ente de control que dentro del marco institucional existente para la gestión del agua existen diversas entidades que tiene responsabilidad en los resultados de la política integral formulada por el Estado para la gestión integral del recurso hídrico.

A continuación se presentan las principales conclusiones cuyo detalle está en el interior del presente informe:

La gestión del recurso hídrico no está basada en un enfoque de derechos humanos

La gestión integral del recurso hídrico para garantizar su acceso y saneamiento, en consideración a las implicaciones para la vida y la salud de la población, debe ser un objetivo fundamental en el desarrollo de la gestión pública encaminada a garantizar el derecho humano básico al agua¹.

Siendo el agua un derecho fundamental de los seres humanos, el manejo de este recurso debe dirigirse a asegurar que el mismo sea distribuido equitativamente a todos y que se dé prioridad en su ordenación a los usos personales y domésticos en su distribución.

Este enfoque de derechos humanos para la gestión del recurso hídrico requiere, en particular, que ningún grupo de población quede excluido y que, al asignar los recursos públicos disponibles, se dé prioridad a quienes no tengan acceso o a quienes sean objeto de discriminación en el acceso al agua potable. Para su

¹ Derecho al agua: derecho de todos "a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico". Observación General N° 15. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.



evaluación, la Contraloría General revisó si en la oferta, demanda, calidad y gestión del riesgo del recurso hídrico se tuvo en cuenta este enfoque de gobernanza y de derechos humanos.

El vertimiento anual, sin control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, a los acuíferos de cerca de 9.000 toneladas de materia orgánica originando que el 50 por ciento de la riqueza hídrica del país, estimada en 2.200 kilómetros cúbicos por año, no sea apta para el consumo es también una evidencia de la ineficacia para garantizar la calidad y el posible reuso del agua.

Son así mismo resultado de una gestión ineficaz, sucesos como la ola invernal del año 2011 que pese a lo extraordinario de su dimensión hizo evidente la falta de acciones preventivas y de atención efectivas; también constituye una consecuencia de la inadecuada planeación y gestión del recurso hídrico situaciones como la sequía presentada en el Departamento de Casanare 2014, con la consecuente afectación a la población de chigüiros y ganado, cuyo origen es el cúmulo de factores de desecamiento de fuente hídricas superficiales y profundas, desde su nacimiento, actividades de sísmica que requieren construcción de vías afectando los flujos hídricos y otros factores que son sujeto de evaluación por la Contraloría bajo una Actuación especial en desarrollo.

Los anteriores son apenas algunos de los ejemplos que sobresalen pero que a nivel micro en cada fuente hídrica y en las afectaciones al ciclo hidrológico por intervenciones antrópicas, se hace evidente para el ente de control la falta de planificación de los entes y actores responsables basada en el conocimiento de las características que el recurso hídrico y su dinámica en el área de su jurisdicción, los desabastecimientos, la falta de cobertura, continuidad y calidad del agua, las pérdidas, las conexiones erradas, son situaciones persistentes en los municipios y ciudades sin que se evidencie manera que las acciones que se desarrollen garanticen mejoras en su oferta, optimizar la distribución según demanda, monitorear la calidad y busquen la minimización de riesgos, según las características de las fuentes hídricas en su jurisdicción y de sus áreas de influencia.

El acceso al agua potable sigue siendo un desafío para el país que afecta no sólo a pequeñas y apartados centros poblados y áreas rurales, de cerca de 970 municipios, sólo el 31 por ciento de ellos, es decir 400, cumple los requisitos mínimos de potabilidad², así mismo, ciudades capitales como Yopal o Santa Marta no cuentan con agua o su cobertura es minoritaria y en cuanto a calidad los resultados no son mejores: *el 30.49% de la población presumiblemente se abastece de agua con alguna deficiencia en su calidad, dentro de los niveles de riesgo medio*

² Informe Defensoría del Pueblo.



hacia arriba según la norma (medio, alto e inviable sanitariamente), según lo establece el Censo de Población realizado por DANE durante el 2005.

Los principios definidos en la política sobre sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico; uso eficiente del recurso, equidad, racionalidad económica, sostenibilidad financiera y participación ciudadana y legalidad deben contar con instrumentos legales y de gestión que se cumplan sin excepción ante las situaciones afrontadas y que el país seguirá presentando de no hacerlo.

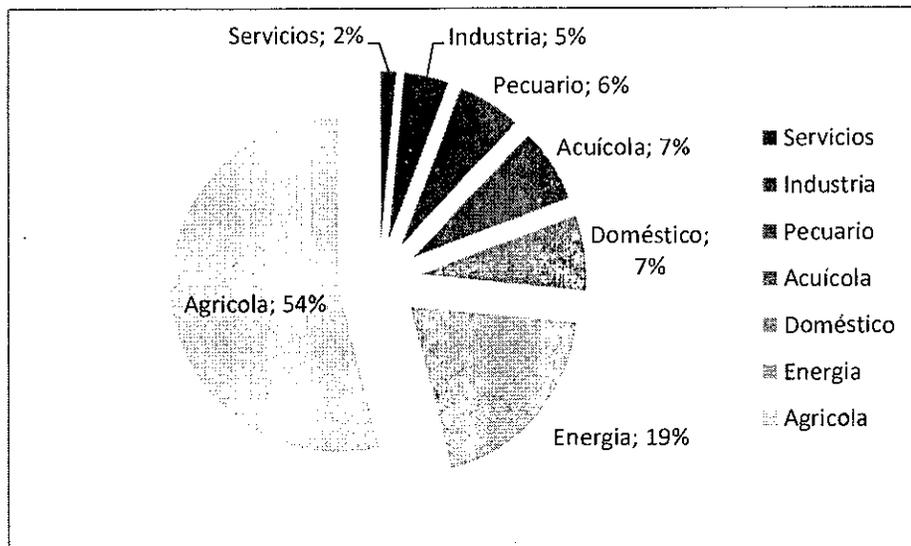
Se verificó por la Contraloría que a la fecha de esta auditoría, las corporaciones no disponen de información actualizada sobre usuarios, vertimientos y recursos de inversión, que permitan una acertada toma de decisiones de inversión y el mejoramiento de la calidad de las fuentes hídricas, por lo que las acciones que se desarrollan resultan ineficaces frente a la problemática generalizada de calidad del agua en nuestro país. Son incipientes o inexistentes los avances en las estrategias establecidas en la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico tales como la reducción de la contaminación del recurso la cual se orienta a combatir las principales causas y fuentes de contaminación del agua mediante acciones preventivas y correctivas, priorizando acciones sobre los diferentes tipos de contaminación de acuerdo con las particularidades del problema en cada región del país, como se ve en las clasificaciones sobre la gestión adelantada que se elaboró en el presente estudio (Anexo)

Prioridad al consumo humano debilitada frente a otros usos- Conflictos de uso por sectores

La demanda hídrica, definida como la extracción de agua del sistema natural que tiene como fin suplir las necesidades de consumo de la población del sector productivo y las demandas ecológicas propias de los ecosistemas naturales – caudal ecológico y ambiental³, es estimada por el IDEAM en el Estudio Nacional del Agua, como aparece en la gráfica, siendo el sector agrícola el mayor usuario del recurso hídrico con fines económicos con el 54% del total del agua utilizada en el país, le siguen el sector Energía y Doméstico en orden como mayores usuarios del recurso.



Gráfica 1: Cálculo de la demanda de agua en los sectores



Fuente: IDEAM

De acuerdo con el documento de la PGIRH, se estableció como una de las líneas de acción estratégica para el desarrollo de la misma, cuantificar la demanda y la calidad del agua requerida para el desarrollo de las actividades de los principales sectores usuarios del recurso, a nivel regional y sectorial y estableció como meta para el corto plazo (2010-2014) la implementación de una estrategia de medición de los consumos de agua de los principales usuarios, con una meta general de *cuantificar y medir como mínimo el 60% de los consumos de agua total y por tipo de usuario en las cuencas priorizadas por las Autoridades Ambientales en el Plan Hídrico Nacional -PHN.*

La cuantificación y caracterización de la demanda es un objetivo estratégico de la Política Nacional Hídrica⁴ debido al gran número de usuarios que no están legalizados, de los que se desconoce tanto el volumen captado como sus usos; y el efecto que tienen sobre la calidad por la carga de residuos contaminantes que se vierten a las fuentes de agua.

La CGR en visitas practicadas al MADS y al IDEAM, estableció poco avance en las líneas de acción propuestas, para el cumplimiento de esta estrategia y evidenció que el último cálculo de la demanda reportado en el Estudio Nacional del Agua, ENA, 2010 no incluyó el uso del agua en los sectores minero,

4 Objetivo 2. DEMANDA: Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país." MADS. PGIRH 2010. Pág. 96.



hidrocarburos y navegabilidad por lo que dichos cálculos estarían subestimando el total del agua requerida por los sectores productivos en el país y el registro de usuarios del recurso hídrico aún no se ha completado.

Esta situación obedece a deficiencias en los procesos de coordinación interinstitucional que lidera el MADS para hacer seguimiento a los objetivos propuestos en la Política Hídrica Nacional. Lo que está generando ineficacia en el avance de las metas propuestas en dicha política.

Inexistencia de planeación estratégica del recurso hídrico en las dimensiones de gobernanza

Al revisar y analizar la política de Gestión Integral del Recurso Hídrico de Colombia y el Plan de Acción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia por parte de la CGR, que los objetivos y las estrategias no están acompañados por un marco articulado en los procesos participativos para la toma de decisiones respecto a las políticas en la gestión ambiental sobre el territorio y particularmente sobre el ordenamiento y manejo de macrocuencas, cuencas y microcuencas con los actores que intervienen para regular y gestionar el agua.

Por lo anterior, a juicio de la Contraloría, se requiere establecer los lineamientos de gestión y directrices estratégicas de procesos y mecanismos participativos en la toma de decisiones vinculantes; en el que se identifiquen los actores en las dimensiones de gobernanza del agua (ambiental, económica, política y social) desde el orden nacional, regional y local con una perspectiva ambiental e integral de acuerdo con las potencialidades, vocación, particularidades ambientales y sociales de cada una de ellas al acceso equitativo a los recursos, con el fin de garantizar su protección, conservación y sostenibilidad como fuente esencial de vida y como recurso estratégico para mejorar la calidad de vida y el desarrollo económico y atender así el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Ordenamiento ambiental del territorio en cuencas hidrográficas sin priorización

Para la CGR no presentan la coherencia requerida la actual ordenación del territorio en cuencas hidrográficas dado que aún no se cuenta con los Planes Estratégicos por macrocuencas, los cuales se establecieron como base fundamental para la ordenación de cuencas en el documento de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico.

Tanto el convenio 008 de 2012 por un valor de \$315.938 millones, propuesto como una estrategia para la reducción de nuevas condiciones de riesgo del país entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Fondo de Adaptación, con dos grandes objetivos:



a) Recuperación ambiental, rehabilitación y protección de áreas de regulación y carga hídrica prioritarias para prevenir y mitigar inundaciones, deslizamientos y avalanchas y

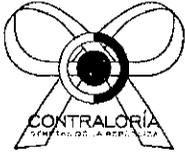
b) ordenamiento ambiental del territorio en cuencas hidrográficas, como una estrategia para la reducción de nuevas condiciones de riesgo del país.

Así como el contrato 085 de 2013 por \$7.500 millones con ASOCARS cuyo objetivo es Prestar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de 130 planes de ordenación o manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, de conformidad con el estudio previo de origen, no están fundamentados en los Planes Estratégicos de las macrocuencas.

Según la normativa existente en el país, el Plan Estratégico de la Macrocuenca respectiva debe indicar mediante un proceso analítico, cuáles son los cuerpos de agua más importantes de la zona, y de éstos, cuáles son los prioritarios para la realización del ordenamiento del recurso hídrico mediante el POMCA y éste a su vez, permitirá organizar los cuerpos de agua a ordenar a nivel de subcuencas, de tal forma que a medida que se avance en el ordenamiento, se logren instaurar y/o restablecer las mejores condiciones posibles para la conservación de la calidad y la cantidad del recurso hídrico de la cuenca de manera integral.

Al respecto del convenio No. 008 de 2012 y el contrato 008 de 2013, la CGR observa:

- Transcurridos 12 meses desde la suscripción del convenio No.008 de 2012, se firma el convenio No.160 de 2013, orientado a prestar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de 130 planes de ordenación o manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, sin embargo, la CGR no pudo evidenciar soportes sobre la ejecución de éste último convenio, y no se encuentra definida la forma de pago del Convenio 008 de 2012.
- Dos años después de expedida la norma sobre reglamentación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, no se tienen resultados sobre este proceso, debido a que la información corporaciones (por ejemplo: CAR, CAS, CVS, Corantioquia, Corpocaldas, entre otras) muestran que han presentado las modificaciones a los POMCA, conforme a los cambios normativos del año 2012, a la fecha no



se ha culminado el proceso; teniendo un escenario de planificación estratégica de las cuencas hidrográficas incluso en avance.

- Además, se observa en el marco de la nueva norma, Decreto 1640 de 2012, es el MADS quien lidera la ejecución de esta actividad a través de la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 160 de 2013, lo cual se sustenta en la conformación del Comité Directivo de este proceso, el cual preside el MADS y el Fondo de Adaptación, sin embargo la participación de las autoridades ambientales se ve rezagada a la intervención de ASOCARS en un cuarto nivel.

Por parte de la CGR, son motivo de advertencia por tanto los convenios 008 de 2012 y 160 de 2013 mencionados, así como el contrato 085 de 2013 en consideración a que los Planes Estratégicos y los POMCA impactarán los Planes de Ordenamiento Hídrico -PORH, los Planes de Manejo de Microcuencas y acuíferos, el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR, y el Plan de Acción Trienal -PAT de las Corporaciones Autónomas Regionales -CARs, los planes de ordenamiento territorial -POT de los municipios y demás acciones derivadas que se desarrollen o actualicen; como solución a esta situación, los Planes Estratégicos se tendrán que ajustar a los POMCAS ya elaborados.

Lo anterior genera que se pierda su objeto de dar las directrices, o se obligue a la modificación y ajuste de los POMCAS de conformidad con lo establecido en el Decreto 1640 de 2012 y de todos los planes y acciones derivadas, según los criterios establecidos en los Planes Estratégicos, resultado de lo cual se aumentan los costos, afectando la posibilidad de obtener resultados en el tiempo establecido en la política (2022) y en general, se debilita la posible efectividad y los impactos esperados con la implementación de la PNGIRH.

Para la CGR es determinante el hecho que se están elaborando los PGAR a 10 años de las CAR sin los lineamientos de los Planes Estratégicos, e igualmente se realizarán los POT de todos los municipios, que actualmente por ley se encuentran en ajuste, muchos de ellos, sin concertar debidamente los determinantes ambientales establecidos en los POMCA como lo señala la ley, al no contar aún con los POMCA formulados. Esta desarticulación y desfase puede generar demoras y costos adicionales en la implementación de la política en el corto y mediano y largo plazo e incumple los plazos y metas establecidas.

Adicionalmente, la priorización debe realizarse en orden riguroso, atendiendo lo estipulado en el ordenamiento de las cuencas, esto es, según las necesidades, teniendo en cuenta los criterios de oferta, demanda, calidad y riesgo así como las variables sociales, económicas, geológicas, geográficas, etc., que justamente deben estar desarrolladas, analizadas y valoradas en el Plan Estratégico. Casi dos años después de expedido el Decreto 1640, no se ha avanzado en la identificación



de los criterios mencionados, teniendo en cuenta que en ninguna de las 130 cuencas priorizadas, según información aportada por el Ministerio, se ha implementado un POMCA con los componentes de oferta, demanda, calidad, riesgo y gobernabilidad encadenados, lo cual da herramientas para orientar la toma de decisiones y constituyen el eje estructural de la priorización de cuencas, según los criterios establecidos por el IDEAM.

La CGR observa que no fue incluido el nivel SUB-ÁREAS HIDROGRÁFICAS en el Decreto 1640 de 2012, mediante el cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, pese a que se concibió como un instrumento de planificación del MADS, por lo que las funciones correspondientes a las mismas, entre ellas las establecidas en el Programa de Priorización, Articulación y Coordinación de los POMCA que definen a nivel de subárea hidrográfica “las cuencas que deben ser objeto de ordenación y manejo, en el corto, mediano y largo plazo de la PNGIRH” y que establecen “los mecanismos de articulación y coordinación para la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas”, no están reglamentadas.

Así mismo, como se anota en el Plan Estratégico de la macrocuenca Magdalena-Cauca sobre el Programa de Priorización, Articulación y Coordinación de los POMCA “el programa se acordará a través de las Comisiones Conjuntas Regionales y serán implementados de manera coordinada y articulada por las autoridades ambientales en el marco de los respectivos POMCAS”.

La priorización de las cuencas en el Decreto 1640 de 2012 está en poder de las Corporaciones Autónomas Regionales, no obstante, el MADS ha realizado estudios pero no los ha comunicado a las Corporaciones por lo que existe la posibilidad de que los Planes Estratégicos no estén influyendo directamente sobre la priorización de cuencas ya que, como se ha dicho, el programa de priorización que direccionaba el MADS probablemente ya no existe. En entrevista a la Subdirección de Recurso Hídrico del IDEAM, se manifestó que nunca existieron las Subáreas en la concepción del IDEAM, y que éstas fueron mecanismos de planificación del Ministerio.

La CGR entiende que había una interfase entre el plan estratégico y las subzonas objeto de ordenación que eran las subáreas las cuales ya no existen y no se encuentra sustituto que llene el vacío que se generaría con lo no existencia del Programa de Priorización, Articulación y Coordinación, por lo que se diluye la injerencia del Ministerio y por ende de los Planes Estratégicos en la priorización de las cuencas, perdiendo su importancia de su formulación como instrumento direccionador de los planes del recurso hídrico, con la consecuente pérdida de recursos técnicos e incluso financieros que esto podría implicar.



El convenio 085 advertido que tiene como fin implementar el componente de gestión del riesgo dentro de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCA, fue presentado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Fondo de Adaptación, con plazo al 31 de diciembre de 2014; la formulación y ajuste de 130 planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas en desarrollo del convenio, priorizaron la zona Andina y la zona Caribe, en las cuencas que fueron afectadas por el fenómeno climático de la Niña 2010-2011.

Cabe anotar, que en respuesta a solicitud de la CGR sobre instrumentos de planificación, la CAR afirma que las nueve (9) cuencas que se están ordenando en su jurisdicción fueron priorizadas por el Fondo de Adaptación y serán ajustadas bajo el contrato 085 de 2013 entre ASOCARS y el Fondo de Adaptación, por lo tanto el avance de este proceso está sujeto al avance del convenio en mención, para la Contraloría no es clara la competencia del MADS para celebrar convenios de ordenación de cuencas, dado que esta actividad está reglamentada en el Decreto 1640 de 2012, en el cual se establece la ordenación de cuencas POMCA como competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y no del MADS.

En ese orden de ideas, por ser de su competencia las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible asumen la formulación de los POMCAS, en un esquema que parte de una alianza con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la financiación del Fondo de Adaptación, para lograr la intervención en las Cuencas Hidrográficas priorizadas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, que cubren aproximadamente 28 millones de hectáreas del país, donde está concentrada más del 70% de la población, y en donde se requiere hacer la incorporación del componente de gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los POMCA.

La CGR observa que si bien es importante la formulación de los POMCA en las regiones que sufrieron los rigores de la ola invernal de 2011, sería de gran importancia la definición de la priorización de los POMCA bajo los "criterios de priorización" elaborados por el IDEAM y el MADS actualizados en 2013. Lo anterior teniendo en cuenta que a la fecha se encuentran determinadas las cuencas a ordenar, las cuales, según documentación e información de funcionarios de la Dirección de Gestión del Recurso Hídrico del MADS, fueron seleccionadas previamente por el Fondo de Adaptación y concertadas en diferentes reuniones realizadas entre el MADS y las Corporaciones, por lo tanto, para la CGR no existe claridad sobre cuáles fueron los criterios de priorización que determinaron esa selección.

Lo anterior se sustenta en que al hacer la evaluación a los Planes Estratégicos de Macrocuenca que se encuentran en elaboración por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, se determinó por parte de la CGR que



no existe un hilo de enlace entre esta actividad y las decisiones que finalmente se toman en las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR pues éstas no estarían obligadas mediante norma alguna con fuerza de aplicación distinta al Decreto 1640 de 2012, a seguir los lineamientos del Ministerio ya que son autónomas y los criterios establecidos por el Ministerio en algún momento pueden ser sólo de carácter informativo, pues el MADS no cuenta con mecanismos jurídicos para exigir a las CAR a seguir estos lineamientos.

Para la CGR esto se constituye en una debilidad de la gestión que debe advertirse, pues no sólo legal sino desde el ámbito de la gobernanza, no se evidencian mecanismos que articulen los entes de los diferentes niveles y que incidan directamente en la efectividad de los Planes Estratégicos, los que en últimas solo aportarían sugerencias de libre implementación por parte de las CAR, dado que éstas podrían en algún momento no tener en cuenta los lineamientos que se establecieron en los mismos, los cuales están directamente relacionados con los objetivos de la PNGIRH, o sea con el conocimiento de la oferta, demanda, calidad y riesgos, básicamente, de tal manera que de conformidad con el estado de cada uno de estos aspectos debidamente combinados y ponderados se priorizara la ordenación. Lo anterior en menoscabo del éxito de la PNGIRH que garantice el desarrollo sostenible y de los recursos del Estado aplicados en la configuración de los planes estratégicos, desentendiendo lo establecido en el documento de política en su marco conceptual, sobre la articulación y coordinación institucional requeridas.

Ordenamiento de cuencas sin planificación- Advertencia

Con el fin de establecer la gestión realizada por el MADS y las Corporaciones, en el marco de sus funciones, del resultado de la aplicación de algunos instrumentos de gestión ambiental, la CGR presenta función de advertencia por las deficiencias señaladas en el presente informe sobre los mecanismos de planificación y control del recurso hídrico, así como de los recursos que se han asignado mediante el Convenio No.008 del de 2012 por un total de \$7.500 millones, con el objeto de establecer la bases de coordinación, para estructurar la formulación e implementación en zonas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, de los proyectos:

- a) Recuperación ambiental, rehabilitación y protección de áreas de regulación y carga hídrica prioritarias para prevenir y mitigar inundaciones, deslizamientos y avalanchas y
- b) ordenamiento ambiental del territorio en cuencas hidrográficas, como una estrategia para la reducción de nuevas condiciones de riesgo del país.



Así mismo, también es objeto de advertencia el convenio No. 160 de 2013, orientado a prestar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de 130 planes de ordenación o manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, de conformidad con el estudio previo de origen y el contrato No. 085 de 2013 por \$7.500 millones, cuya finalidad es aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos, para unificar criterios y establecer compromisos con miras a fortalecer los proceso de ordenamiento ambiental del territorio, como estrategia fundamental para planear la reducción de las condiciones de riesgo en las principales cuencas hidrográficas que fueron impactadas por el fenómeno de La Niña, a través de la formulación y/o actualización de los Planes de ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), incorporando el componente de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial de acuerdo a la priorización, dada por el MADS, por parte de las Corporaciones o las Comisiones Conjuntas, según sea el caso, en el marco de las competencias de cada institución.

Dentro de los fundamentos de la advertencia a formular por la CGR, obtenidos como resultado de esta actuación especial, que se presentan en detalle por cada entidad en el cuerpo del Informe, se destacan las siguientes conclusiones:

- En desarrollo de la evaluación a los Planes estratégicos de Macrocuena (PE) que se encuentran en elaboración por parte del MADS, se determinó por parte de la CGR que los mismos presentan información importante sobre los temas a desarrollar en las diferentes regiones del país y las cuencas que en criterio del Ministerio deben ser priorizadas para desarrollar las necesidades establecidas como de mayor importancia para el país.

No obstante, no existe un hilo de enlace entre estos estudios que realiza el MADS y las decisiones que finalmente se toman en las Corporaciones Autónomas Regionales pues, según la Dirección de Gestión de Recurso hídrico del MADS, las CAR no están obligadas mediante norma alguna con fuerza de aplicación distinta al Decreto 1640 de 2012, a seguir los lineamientos del Ministerio ya que son autónomas y los criterios establecidos por el Ministerio en algún momento pueden ser sólo de carácter informativo, pues el MADS no cuenta con mecanismos jurídicos para exigir a las CAR a seguir estos lineamientos.

Para la CGR esto se constituye en una debilidad legal y desde el ámbito de la gobernanza, pues no existen mecanismos que articulen los entes de los diferentes niveles y que incidan directamente en la efectividad de los Planes Estratégicos - PE, los que en últimas solo aportarían sugerencias de libre implementación por parte de las CAR, dado que éstas podrían en algún momento no tener en cuenta



los lineamientos que éstos establezcan. Lo anterior tendría graves repercusiones si se considera que están basados en los objetivos de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico -PNGIRH, es decir en el conocimiento de la oferta, demanda, calidad y riesgos, elementos indispensables para que debidamente combinados y ponderados se priorice la ordenación de las cuencas hídricas existentes en cada macrocuenca.

Lo anterior en detrimento del éxito de la PNGIRH que garantice el desarrollo sostenible y así se desgastarían los recursos del Estado aplicados en la configuración de los planes estratégicos, desentendiéndose lo establecido en el documento de política en su marco conceptual, sobre la articulación y coordinación institucional requeridas.

La zonificación y mecanismos de planificación se encuentran normatizados mediante el Decreto 1640 de 2012, al respecto la CGR observa que existe una desarticulación temporal en lo referente a la elaboración de los planes planteados en la norma. Lo anterior dado que los Planes Estratégicos de Macrocuena, se encuentran aún en elaboración y son determinantes para la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuenca (POMCA). Estos últimos se encuentran en elaboración o ajuste sin que cuenten con lineamientos estratégicos.

Los Planes Regionales de Gestión Ambiental - PGAR de las CAR con proyección a 10 años con sus respectivos Planes de Acción Cuatrienales derivados, los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH), los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, EOT y PBOT) de los entes territoriales que deben ceñirse a las determinantes ambientales que establezcan los POMCA, entre otros, se están realizando desde el 2012 sin contar con los lineamientos de los PE.

Por otra parte, en lo referente a las Microcuencas y sus planes de manejo, el IDEAM, en entrevista realizada a funcionarios de la Subdirección del Recurso Hídrico, afirma no estar de acuerdo con la definición de los Planes de Manejo de las Microcuencas ya que las mismas finalmente hacen parte de una cuenca por lo tanto no se necesitan y podrían convertirse en POMCA pequeños, con la generación de altos costos y desgaste institucional en razón a que existe una cantidad no medible fácilmente de los mismos (se calculan según IDEAM 700.000 microcuencas en el país) por los que se ha generado un debate conceptual entre el IDEAM y el MADS frente a este tema de la zonificación de cuencas, por lo cual el instituto no ha elaborado la Guía para el ordenamiento de microcuencas, requiriéndose según advierte la CGR la coordinación y articulación institucional al respecto.

Esta falta de articulación del MADS con otras entidades del SINA para la concertación en estos temas antes de la promulgación de políticas y normas reguladoras, afecta la implementación de los instrumentos de planificación, genera



confusiones, contradicciones en las determinaciones y toma de decisiones de orden espacial y temporal en la implementación de la PNGIRH, lo que puede originar incrementos muy altos en costos y en los resultados esperados a 2022, en detrimento de la sostenibilidad del recurso hídrico.

- De otra parte, al analizar la política de Gestión Integral del Recurso Hídrico de Colombia y el Plan de Acción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia por parte de la CGR, que los objetivos y las estrategias no están acompañados por un marco articulado en los procesos participativos para la toma de decisiones respecto a las políticas en la gestión ambiental sobre el territorio y particularmente sobre el ordenamiento y manejo de macrocuencas, cuencas y microcuencas con los actores que intervienen para regular y gestionar el agua.

Por lo anterior, a juicio de la Contraloría, se requieren lineamientos de gestión y directrices estratégicas de procesos y mecanismos participativos en la toma de decisiones vinculantes; en el que se identifiquen los actores en las dimensiones de gobernanza del agua (ambiental, económica, política y social) desde el orden nacional, regional y local con una perspectiva ambiental e integral de acuerdo con las potencialidades, vocación, particularidades ambientales y sociales de cada una de ellas al acceso equitativo a los recursos, con el fin de garantizar su protección, conservación y sostenibilidad como fuente esencial de vida y como recurso estratégico para mejorar la calidad de vida y el desarrollo económico y atender así el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Reglamentación

La reglamentación existente en Colombia sobre el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, hace pesar que se cuenta con suficientes lineamientos, y con objetivos y metas claras que permiten una adecuada zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales; no obstante, dicho proceso no reporta avances sustanciales en la implementación de instrumentos de planificación como POMCA, y los PORH, debido a que la regulación actual plantea nuevos criterios para optimizar los procesos de planificación referidos a la necesidad de actuar sobre prioridades regionales de alto impacto en el contexto de una gestión más coordinada, eficiente, transparente y participativa, y define los instrumentos de seguimiento y evaluación de la gestión institucional y ambiental que permitirán establecer mediciones sobre su desarrollo.

La CGR no desconoce la labor que se ha desarrollado en el marco normativo y diversos estudios para llegar a establecer un proceso de ordenación coherente con la realidad ambiental de nuestro país, ni los recursos destinados para apoyar



este tema, sin embargo si bien, cada entidad desarrolla sus funciones en el marco de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, y demás normas que reglamentan sus funciones, la CGR evidenció en el proceso auditor que cada entidad (El MADS, y las Corporaciones), se limitan al cumplimiento individualizado de éstas pero es poco el esfuerzo interinstitucional que se desarrolla al interior de la región.

Lo anterior, sumado a la falta de acciones en el ordenamiento del recurso hídrico en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1640 de 2012, artículo 62, al no disponer de información completa y oportuna por parte de todas las Corporaciones, que soporten la adecuada toma de decisiones y de un proceso de priorización acorde con las necesidades de ordenación del territorio.

En Colombia en el marco institucional para la gestión integral del recurso hídrico, no se encuentran definidas las responsabilidades entre organismos institucionales y jurisdicciones, debido a que las responsabilidades requeridas para el logro de los objetivos de política se encuentran fragmentadas entre las diferentes instituciones, es decir la gestión del recurso hídrico debe surtirse de manera compartida entre corporaciones, municipios, gobernaciones y ministerios, dadas las características de competencia de cada una de ellas que impide que el recurso hídrico sea operado como unidad y se descentralicen las decisiones a la autoridad al nivel de gobernanza más apropiado.

La Política para la gestión integral del recurso hídrico, no establece instrumentos de coordinación y regulación, motivo por el cual se expide el Decreto 1640 de 2012, que reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos. Es así como mediante Resolución MADS 0509 de 2013, se reglamentan los consejos de cuencas, que han operado según información del mismo MADS para 5 cuencas, es decir sólo para el 1.61% del total de las cuencas inventariadas por el IDEAM.

Lo anterior es uno de los ejemplos en donde se evidencia que en la actualidad no se garantiza la representatividad y la participación activa de las comunidades afectadas, ni la transparencia en la gestión del recurso hídrico. Adicionalmente la PNGIRH no refleja un diseño institucional orientado a una efectiva descentralización y participación de los actores relevantes de manera transversal en la toma de las decisiones, adoleciendo de órganos decisorios donde se le otorgue vinculatoriedad a las opiniones.

La CGR observa que en Colombia no existe un organismo relevante que ocupe un rol central en la gestión de recursos hídricos, debido en que la política se limita a plasmar las funciones de los organismos involucrados en la gestión del recurso hídrico Colombiano sin asignar responsabilidades, tiempos, actividades, el rol y/o instrumentos de coordinación y articulación, entre las instituciones, situación que al no ser atendida en la PNGIRH, permite que continúen funcionando instituciones



que carecen de empoderamiento para convocar la voluntad y el presupuesto de distintas entidades en torno al desarrollo proyectos la planificación la coordinación y concertación necesario para el desarrollo de actividades y proyectos en el ámbito de las cuencas hidrográficas que permitan la distribución equitativa de costos y beneficios, con el fin de detener y eventualmente revertir las actuales tendencias de deterioro de las cuencas, Macrocuencas y Microcuencas, que den paso al mejoramiento del bienestar de todos los habitantes del territorio, situación que no se atiende en la PNGIRH.

No se logra la integración de la política hídrica con otros sectores sociales, políticos y económicos, al evidenciar un quiebre en la efectividad de los mecanismos utilizados actualmente, ya que no se establecen responsabilidades de forma clara a las instituciones involucradas, que impide la consolidación y fortalecimiento de la gobernabilidad y gobernanza para la gestión integral del recurso hídrico.

Instrumentos de comando y control

El país cuenta con instrumentos de gestión, formulados, reglamentados y socializados. Sin embargo existen vacíos normativos y de implementación que aún no garantizan el uso sustentable de los recursos hídricos, por cuanto estos instrumentos deben cumplir rigurosamente las etapas de su implementación para garantizar su eficacia y así el bienestar social esperado con su aplicación.

En cuanto a la efectividad de los instrumentos económicos, (tasas retributivas y tasas por uso), de los argumentos expuestos por el Ministerio, la CGR no desconoce los estudios realizados y alcance en el logro de la aplicación del instrumento y a pesar de las diversas acciones señaladas, la propuesta puesta en consideración de las Corporaciones Autónomas Regionales (para el caso de tasas por uso) y plan de choque (para tasas retributivas), y hasta que se definan nuevos lineamientos sobre el tema que permita mejorar la efectividad del instrumento, no se podrá conocer su efectividad.

- El recaudo que se realiza vía tasa retributiva no permitirá en el corto plazo cubrir los costos de inversión y operación requeridos para hacer el tratamiento de las aguas residuales del país, ya que el valor recaudado no representa más del 34% de la inversión promedio anual que las CAR hacen en programas y proyectos (cifras que no incluyen los costos de operación) para garantizar la calidad del agua.
- A pesar de las acciones ejecutadas para mejorar los sistemas de tratamiento de aguas residuales, urbanas e industriales, que contribuyan frenar la



contaminación, ya que cada vez son mayores los impactos que se observan y las inversiones requeridas para mitigarlos. (Caso Río Bogotá).

- Se requiere mejorar la eficiencia de los instrumentos económicos de tal forma que garanticen la internalización de los costos del deterioro ambiental que generan el uso indiscriminado del agua y su uso para depositar los vertimientos de las diferentes actividades humanas, con el fin de modificar el comportamiento de los usuarios.
- El recaudo que se realiza vía tasa retributiva no permitirá en el corto plazo cubrir los costos de inversión y operación requeridos para hacer el tratamiento de las aguas residuales del país, ya que el valor recaudado no es representativo frente a la inversión promedio anual que las Corporaciones Autónomas hacen en programas y proyectos para garantizar la calidad del agua.
- No es posible que el país siga dilatando el compromiso de mejorar los sistemas de tratamiento de aguas residuales, urbanas e industriales, ya que cada vez son mayores los impactos que se observan y las inversiones requeridas para mitigarlos.

A pesar la existencia de instrumentos legales para garantizar la preservación de los nacimientos de agua que surten las fuentes de abastecimiento de las comunidades, no han resultado eficientes y aún hoy no ha sido posible elaborar un inventario nacional de las áreas estratégicas que se requiere adquirir, no se han definido los criterios técnicos para dar el valor económico ambiental de los mismos, ni tampoco se cuenta con un registro y seguimiento a las ya adquiridas.

Por lo anterior, la CGR, concluye que la gestión integral del recurso hídrico en nuestro país es aún un desafío en el que la información suficiente oportuna para la toma de decisiones, la planificación articulada y coordinada de la gestión pública y ciudadana, la aplicación efectiva de los diferentes instrumentos de comando y control - en los que los instrumentos económicos requieren urgente revisión y efectiva aplicación-, son algunos de los elementos fundamentales a resolver.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se auditaron veintisiete (27) entidades. Se establecieron treinta y tres (33) hallazgos administrativos, tres (3) de ellos con posible incidencia disciplinaria y se formula una función de advertencia. De acuerdo con la connotación, los hallazgos anteriores resultado de la auditoría, serán trasladados a las instancias competentes.



Plan de Mejoramiento

Una vez suscrito por cada ente auditado el respectivo Plan de Mejoramiento, deberá ser remitido así como sus respectivos avances, a la Contraloría General de la República, a través del aplicativo SIRECI.

Bogotá, D.C.

03 JUL 2014

JORGE ENRIQUE CRUZ FELICIANO
Contralor Delegado para Medio Ambiente

Copia por competencia:

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM.
CORANTIOQUIA - Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -
CORNARE - Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - Santuario
CORPOURABÁ - Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá
CRA - Corporación Autónoma Regional del Atlántico
CARDIQUE - Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
CSB-Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar-Magangué
CORPOBOYACÁ - Corporación Autónoma Regional de Boyacá
CORPOCHIVOR - Corporación Autónoma Regional de Chivor - Garagoa
CORPOCALDAS - Corporación Autónoma Regional de Caldas.
CORPORINOQUIA-Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
CRC - Corporación Autónoma Regional del Cauca
CORPOCESAR - Corporación Autónoma Regional del Cesar
CODECHOCÓ - Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó.
CVS-Corporación Autónoma Regional de los Valles de Sinú y San Jorge
CORPOGUAJIRA - Corporación Autónoma Regional de la Guajira
CDA - Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico
CAM-Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
CORPAMAG - Corporación Autónoma Regional del Magdalena.
CORMACARENA - Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena.
CORPONARIÑO - Corporación Autónoma Regional de Nariño
CORPONOR - Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
CORPOAMAZONIA - Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia.
CRQ - Corporación Autónoma Regional del Quindío
CARDER- Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CORALINA - Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San
CAS - Corporación Autónoma Regional de Santander - San Gil
CDMB-Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga.
Carsucre-Corporación Autónoma Regional de Sucre
CORPOMOJANA - Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge - San Marcos
CORTOLIMA - Corporación Autónoma Regional del Tolima
CVC-Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca



3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

Dentro de las funciones asignadas al MADS en la Ley 99 de 1993, artículo 5 Numerales 8 y 12 respectivamente, establece que como ente rector de la Política Ambiental, le compete evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental y con los impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados.

Así mismo, definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas.

Y especialmente, el numeral 11, hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos.

Con el fin de establecer la gestión realizada por el Ministerio en el marco de aplicación, evaluación, seguimiento de algunos los instrumentos de gestión ambiental, la CGR indagó sobre sus acciones y resultados; de cuyo análisis se estableció:

3.1 ¿Existe una política hídrica nacional que establezca las bases para el uso sustentable de los recursos hídricos?

Marco conceptual e internacional

El agua es la esencia de la vida. El agua potable y el saneamiento son indispensables para la vida y la salud, y fundamentales para la dignidad de todo individuo. Sin embargo, 884 millones de personas en el mundo carecen de acceso a fuentes mejoradas de agua potable, y 2.500 millones no disponen de servicios mejorados de saneamiento. Y aunque estas cifras de por sí ya revelan una situación preocupante, la realidad es mucho peor aún, porque millones de personas pobres que viven en asentamientos precarios simplemente no son contabilizadas en las estadísticas nacionales. Las causas básicas de la actual



crisis del agua y el saneamiento radican en la pobreza, las desigualdades y la disparidad en las relaciones de poder, y se ven agravadas por los retos sociales y ambientales, como la urbanización cada vez más acelerada, el cambio climático, y la creciente contaminación y merma de los recursos hídricos (Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Organización Mundial de la Salud, *Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation* (2008).

Para afrontar la crisis, la comunidad internacional ha tenido que cobrar conciencia de que el acceso al agua potable y al saneamiento debe encuadrar en el marco de los derechos humanos. Ese acceso se menciona expresamente, por ejemplo, en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas aprobó su Observación General Nº 15 sobre el derecho al agua, en la que éste se definió como el derecho de todos “a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

Cuatro años más tarde, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, aprobó las directrices para hacer realidad el derecho al agua potable y al saneamiento. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también ha subrayado que el punto de partida y el principio unificador de la acción pública en relación con el agua y el saneamiento es el reconocimiento de que el derecho al agua es un derecho humano básico. (El derecho al agua. Folleto informativo No 35. ONU Derechos Humanos; ONU Hábitat; OMS)

Siendo el agua un derecho fundamental de los seres humanos, el manejo de este recurso debe dirigirse a asegurar que el mismo sea distribuido equitativamente a todos. Este enfoque requiere, en particular, que ningún grupo de población quede excluido y que, al asignar los recursos públicos disponibles, se dé prioridad a quienes no tengan acceso o a quienes sean objeto de discriminación en el acceso al agua potable. El enfoque basado en los derechos humanos también ayuda a tomar decisiones con respecto a la ordenación de los recursos hídricos, al otorgar una clara prioridad a los usos personales y domésticos, en lo que se refiere a la distribución del agua entre los distintos fines que compiten entre sí.

No obstante, se ha comprobado que el manejo del agua debe realizarse de manera integral, por lo que en los últimos años se ha venido desarrollando el concepto de Gestión Integral del Recurso Hídrico en todo el mundo.



Contexto colombiano:

Colombia vierte a los acuíferos cerca de 9.000 toneladas de materia orgánica por año, lo que origina que el 50 por ciento de la riqueza hídrica del país, estimada en 2.200 kilómetros cúbicos por año, no es apta para el consumo. Las causas básicas de la actual crisis del agua y el saneamiento radican en la pobreza, las desigualdades y la disparidad en las relaciones de poder, y se ven agravadas por los retos sociales y ambientales, como la urbanización cada vez más rápida, el cambio climático, y la creciente contaminación y merma de los recursos hídricos (ONU) *Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation* (2008).

Las últimas temporadas de invierno han dejado al descubierto el deficiente manejo ambiental que se ha dado en las cuencas hidrográficas. En 2011, en la segunda temporada de lluvias, hubo inundaciones en 29 de los 32 departamentos, más de tres millones de personas resultaron damnificadas y los daños a la infraestructura vial del país superaron los \$20 billones.

La destinación de recursos para construcción de acueductos y saneamiento básico en 600 municipios ascendió a cerca de un billón de pesos, pero la ejecución de las obras no superó, en muchos casos, ni el 20 por ciento de lo presupuestado (CGR). De cerca de 970 municipios, sólo el 31 por ciento de ellos, es decir 400, cumple los requisitos mínimos de potabilidad⁵.

Con el objeto de atender esta problemática, se definieron los principios a considerar en la gestión del recurso hídrico, así:

1. Sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico
2. Uso eficiente del recurso
3. Equidad
4. Racionalidad económica
5. Sostenibilidad financiera
6. Participación ciudadana y legalidad

Así y como desarrollo de dichos principios, en la Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico, PGNIRH, expedida en 2010, con el objeto de garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico para las generaciones futuras, formularon los siguientes postulados básicos a considerar dentro de su implementación:

Bien de uso público: El agua es un bien de uso público y su conservación es responsabilidad de todos.

⁵ Informe Defensoría del Pueblo.



Uso prioritario: El acceso al agua para consumo humano y doméstico tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y en consecuencia se considera un fin fundamental del Estado. Además, los usos colectivos tendrán prioridad sobre los usos particulares.

Con lo cual se establece claramente en el documento que la PGNIRH tiene como objetivos asegurar la oferta del agua, optimizar la demanda, minimizar la contaminación y prevenir los riesgos asociados a la oferta, y señala que para la consecución de estos logros debe enfrentar muchos problemas y conflictos entre los cuales se destacan los limitados recursos económicos, técnicos y de personal que tiene el país para atenderlos.

Lo anterior obligó a priorizar su solución en la formulación e implementación de unas estrategias y líneas de acción de la política, así como en programas y proyectos específicos dentro de un plan de ejecución e implementación de la misma que se denominó Plan Hídrico Nacional, el cual formuló unas etapas para su ejecución en tres fases: corto plazo (2014), mediano plazo (2018) y largo plazo (2022), con el fin de avanzar progresivamente en el logro de sus objetivos y metas previstos.

Para efectos de trazar la política, se zonificó el país en unidades de análisis con base en un criterio espacial, de acuerdo con diferentes niveles de planificación, que de acuerdo con el mapa de zonificación hidrográfica nacional (IDEAM) establece: cinco (5) áreas hidrográficas, las cuales serán objeto de lineamientos de planificación estratégica; cuarenta y un (41) zonas hidrográficas que serán objeto del Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico; trescientas nueve (309) sub-zonas hidrográficas, donde se priorizarán las cuencas objeto de planes de ordenación y manejo - POMCA y el nivel subsiguiente y, las microcuencas y acuíferos que serán objeto de Planes de Manejo Ambiental.

Con base en esta planeación se realizan los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico, obedeciendo a las prioridades establecidas en los POMCA en los cuales se definen los criterios de uso del agua en todas sus acepciones: consumo humano, agricultura, salud y otros sectores productivos y de servicios.

Instrumentos legales con fuerza de aplicación:

3.1.1 La política de recurso hídrico está plasmada en instrumentos legales con fuerza de aplicación. Priorización

Incorporación en los instrumentos legales con fuerza de aplicación en la priorización del agua para consumo humano.



Una vez establecido por parte de la Contraloría que el concepto de priorización del agua para el consumo humano se encuentra incluido en el documento de política, se procedió al análisis integral de los elementos que conforman la política tales como: zonificación del país y ordenamiento de cuencas: planes, programas y proyectos; calidad del agua: vertimientos: planes de saneamiento y manejo de vertimientos - PSMV y tasas retributivas; cantidad: tasas por uso; riesgos; uso eficiente y ahorro del agua, entre otros, con el fin de verificar su aplicabilidad.

El fin del ente de control es verificar si los elementos de política señalados se constituyen en instrumentos legales con fuerza de aplicación que se traducen en beneficios para el hombre por la utilización del recurso hídrico para consumo humano, agropecuario, industrial, infraestructura, minas y energía, entre otros, y establecer si efectivamente se dan las prioridades de uso establecidas en la política.

Como metodología de análisis, la CGR realizó una Actuación Especial ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, las Corporaciones Autónomas Regionales CAR y otras instituciones encargadas del manejo e implementación de la PNGIRH, una revisión de la normatividad colombiana a partir de la expedición del Código de los Recursos Naturales mediante el Decreto Ley 2811 de 1974 hasta la formulación de la PNGIRH en 2010 y posterior a esta, con el fin de determinar si se ha reflejado y cómo ha sido la incorporación legal del concepto de priorización del uso del recurso hídrico al consumo humano.

En desarrollo de esta Actuación Especial a la PNGIRH, la CGR observa que la política se soporta en un amplio marco de legislación ambiental generado en la historia reciente del país, en donde el concepto de priorización relacionado con el recurso hídrico está muy desarrollado, empezando por el Código de los Recursos Naturales expedido mediante la Ley 2811 de 1974, el cual podría considerarse como la base de la normatividad ambiental de Colombia, y cuyo Artículo 9º dice “*El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios: d.- Los diversos usos que pueda tener un recurso natural estarán sujetos a las prioridades que se determinen (...)*”

Igualmente, en el Artículo 45 del mismo código establece la importancia de que los planes ambientales estén integrados a los Planes de Desarrollo bajo un régimen de prioridades; también menciona la zonificación del país y la determinación de áreas de manejo especial, y el desarrollo de programas prioritarios en zonas con problemas graves; en el Artículo 49 se establecen prioridades referentes a los diversos usos y al otorgamiento de permisos, concesiones o autorizaciones, entre otros (Ver cuadro 1 en el anexo 1).

En las normas reglamentarias del código tales como el Decreto 2857 de 1981, en el Artículo 5º establece prioridades en la ordenación de cuencas. La Ley 99 por la



cual se organiza el Sistema Nacional Ambiental en su Artículo 5 dice que en la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; en el Decreto 1729 de 2002, el Artículo 16 sobre el contenido del plan de ordenación y manejo de la cuenca, ordena que este debe incluir la priorización y compatibilidad del uso de los recursos naturales renovables de la cuenca especialmente del recurso hídrico, y en el Artículo 20 se menciona la priorización regional en donde la Comisión Conjunta, o la respectiva autoridad ambiental, según el caso, evaluará y priorizará regionalmente las cuencas hidrográficas. Esta misma norma en su Artículo 25 determina la obligatoriedad del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM de desarrollar los Criterios para la priorización de cuencas.

El Decreto 3100 de 2003 por medio del cual se reglamentan la tasas retributivas, en su Artículo 3°. Priorización de Cuencas, formula que, las autoridades ambientales competentes cobrarán la tasa retributiva por vertimientos puntuales en aquellas cuencas que se identifiquen como prioritarias por sus condiciones de calidad. El Decreto 1575 de 2007 por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano establece en el artículo 2° que “el agua potable o agua para consumo humano: es aquella que por cumplir las características físicas, químicas y microbiológicas, en las condiciones señaladas en el presente decreto y demás normas que la reglamenten, es apta para consumo humano”.

En 2010 se expide la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico PNGIRH por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS en la cual se establece que *“el acceso al agua para consumo humano y doméstico tendrá prioridad sobre cualquier otro uso”*. Entre muchos decretos que han reglamentado la PNGIRH cabe destacar: el Decreto 3930 de 2010 que en su Artículo 4 dice: *“entiéndase como Ordenamiento del Recurso Hídrico, el proceso de planificación del mismo, mediante el cual la autoridad ambiental competente: 2. Fija su destinación y sus posibilidades de uso, con fundamento en la priorización definida para tales efectos en el Artículo 41 del Decreto 1541 de 1978”*, y en cuanto a usos del agua y residuos líquidos en su Artículo 5 establece los criterios de priorización del recurso hídrico; el Decreto 1640 de 2012 sobre zonificación y ordenamiento de cuencas establece, entre otras prioridades, que el consumo de agua para abastecimiento humano y, en segundo lugar la producción de alimentos, tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y deberá ser tenido en cuenta en la ordenación de la respectiva cuenca hidrográfica.

Además de lo anterior, es conveniente tener en cuenta el gran número de Resoluciones reglamentarias de algunos decretos anteriormente mencionados tales como la Resolución 104 de 2003 por la que se establecen los criterios y parámetros para la clasificación y priorización de cuencas hidrográficas, la Resolución No 0865 de 2004 por la cual se adopta la metodología para el cálculo



del índice de escasez para aguas, que recomienda fortalecer los programas de medición de las fuentes de abastecimiento actuales, estableciendo las prioridades a que haya lugar en aquellas fuentes sometidas a una alta presión en términos de cantidad y calidad.

Igualmente, la Resolución 1433 de 2000 que en el Artículo 1° dice que el PSMV Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos deberá formularse teniendo en cuenta (...) los criterios de priorización de proyectos definidos en el Reglamento Técnico del Sector RAS 2000. La Resolución 1514 de 2012 indica en el numeral 2.2.2 identificar, evaluar y priorizar los riesgos del sistema de gestión del vertimiento hacia el medio y del medio hacia el sistema, que generen situaciones que limiten o impidan el tratamiento del vertimiento y las condiciones técnicas de descarga, ocasionadas por fallas de funcionamiento del sistema o por condiciones del medio. La Resolución 222 de 2011 dice en su Artículo 33 *“De las prioridades en la identificación y eliminación de uso como medida de reducción del riesgo. Los propietarios deberán tomar todas las medidas necesarias para priorizar la identificación y eliminación del uso de los equipos contaminados con PCB situados en zonas entre las cuales, en primera instancia, se considerarán las siguientes: 1. Plantas de tratamiento de agua para consumo humano (...)”*

También es importante señalar las normas técnicas desarrolladas por el IDEAM, el MAVDT y otras instituciones para establecer los criterios o metodologías para los procesos de ordenación de cuencas, tomas de muestra, técnicas de medición, entre otros, en las cuales el criterio de priorización es siempre tenido en cuenta.

(Para mayor detalle sobre el tema de priorización en la normatividad colombiana ver cuadro 1 en el anexo 1 de este informe).

El agua para consumo humano, una prioridad- Vigilancia de la calidad del agua para consumo humano

Agua Potable:

En cuanto a la calidad del agua para consumo humano, uso priorizado según se señala anteriormente, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1575 de 2007, el control de la calidad del agua de los acueductos se ejerce a través de las entidades que forman parte del Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, en tanto que la responsabilidad de cumplir con la reglamentación expedida en el marco de este sistema debe ser de obligatorio cumplimiento por parte de los prestadores del servicio público domiciliario de acueducto, sin ninguna distinción o diferenciación.

Dicho decreto establece las competencias de control y vigilancia de la calidad del agua en los siguientes organismos:



- Los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quienes reglamentan las características físico-químicas y microbiológicas del agua para el consumo humano; diseñan los modelos para el control y la vigilancia de la calidad del agua; diseñan los criterios para los estudios de riesgo, programas de disminución de riesgo y planes de contingencia; y evalúan los resultados de la implementación del decreto en cuestión.
- El Instituto Nacional de Salud, quien coordina la Red Nacional de Laboratorios para el control y vigilancia de la calidad del agua;
- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios quien deberá iniciar investigaciones e imponer sanciones a aquellos prestadores que incumplan con las condiciones establecidas en la Ley.
- Las autoridades sanitarias del orden departamental, distrital o municipal, quienes entre otras funciones deben: Consolidar y registrar en el sistema de registro de vigilancia de calidad del agua para consumo humano, relacionar la información sobre calidad del agua con la información de morbilidad y mortalidad asociada a la misma, Realizar la supervisión a los sistemas de autocontrol de las personas prestadoras del servicio de acueducto, según los protocolos que definan los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la Protección Social, Practicar visitas de inspección sanitaria a los sistemas de suministro de agua para consumo humano, realizar la vigilancia de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua, calcular los índices de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano, IRCA, y reportar los datos básicos del Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano, IRABAM, al Subsistema de Calidad de Agua Potable, SIVICAP, de su jurisdicción, expedir la certificación sanitaria de la calidad del agua para consumo humano en su jurisdicción, realizar inspección, vigilancia y control a los laboratorios que realizan análisis físicos, químicos y microbiológicos al agua para consumo humano.

(Para información en detalle ver cuadro 2 en el anexo 1)

La CGR observa que pese a que en la Política de Gestión Integral de Recurso Hídrico PGNIRH se establece como prioridad de uso del agua, el consumo humano, el líquido presenta niveles de riesgos medios, altos e inviables que son preocupantes en la zona rural del país y en menos grado en la zona urbana. Estas cifras generan alerta y posiblemente se deban a que por mayor dispersión de la población servida se han constituido diversidad de prestadores cada uno con área de cobertura pequeña, lo que no permite distribución del recurso con calidad uniforme.



Se anota en el informe del cuadro N° 2 del anexo 1 “Censo de Población realizado por el DANE durante el 2005” que (...) “Se observa que el 36.45% de la población del país recibió agua sin riesgo para la salud (16’782,141 habitantes), el 29.87% recibió agua en el nivel de riesgo bajo (13’753,113 habitantes), el 17.27% de la población recibió el recurso en el nivel de riesgo medio (7’950,617 habitantes), el 12.54% de la población recibió agua en el nivel de riesgo alto (5’772,621 habitantes) y el 0.68% recibió agua inviable sanitariamente (315,235 habitantes). No se tiene reporte del nivel de recepción del recurso para el 3.19% de la población equivalente a 1’470,874 habitantes. Estas cifras muestran que el 30.49% de la población presumiblemente se abastece de agua con alguna deficiencia en su calidad, dentro de los niveles de riesgo medio hacia arriba según la norma (medio, alto e inviable sanitariamente). Por lo anterior se constituye en prioridad establecer actividades para intensificar la vigilancia a los prestadores y hacer conciencia en éstos de la necesidad de implementar mejoras efectivas a los sistemas de acueducto para incrementar los estándares de calidad del agua”(…)

La CGR anota que sobre los anteriores datos, SIVICAP “hace la salvedad de que todas las poblaciones calculadas en el informe corresponden a una aproximación, teniendo en cuenta las limitaciones basadas en el hecho de que no existe información fiable de otros sistemas de abastecimiento (aljibes, captación de agua lluvia, etc) o la gran mayoría de prestadores del servicio de acueducto no disponen de información precisa del número de usuarios reales por diferentes motivos (carecen de sistemas de medición, medición fragmentada, distribución de agua en bloque, abastecimiento mixto, etcétera).” Por lo que las cifras podrían ser mayores.

Prioridad en los Planes de Saneamiento y manejo de vertimientos PSMV

Mediante la Resolución 1433 de 2004, expedida por el entonces, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, (hoy MADS) se estableció la obligación para que los prestadores del servicio público de Alcantarillado, que están sujetos al pago de la tasa retributiva, presenten, ante la Autoridad Ambiental competente, su Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, a partir del establecimiento de los Objetivos de Calidad de la Cuenca correspondiente. El Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV, es un instrumento de planeación, dirigido a mejorar indicadores ambientales respecto a los vertimientos de aguas residuales a cuerpos receptores. Por esto, incluye el mejoramiento y aumento del tratamiento de las aguas residuales y del sistema de alcantarillado.

La CGR observa que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD respecto al cumplimiento de la normatividad referente a los PSMV, presenta:

“Hoy, solamente el 84% de las ciudades capitales de departamentos reportaron, en SUI, aprobación en sus Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos. Con respecto al total de los municipios, cerca del 60% tiene aprobado su PSMV, para al menos una de las empresas prestadoras en el territorio de su jurisdicción.”



Además, se identificó que hasta el año 2011, cerca de 722 empresas tenían aprobado su plan. Sin embargo, la aprobación de estos PSMV no es garantía del desarrollo de los sistemas de alcantarillado en Colombia, ni del mejoramiento de la prestación de este servicio."

Mediante el diagnóstico adelantado por la Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y Alcantarillado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se pudo observar que los PSMV formulados son realizados por personal que carece de conocimiento técnico y operativo en los sistemas de alcantarillado; desconocimiento del PSMV por parte del prestador del servicio; falta de capacidad técnica de las personas encargadas de la operación y mantenimiento de los sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; falta de recursos necesarios para la ejecución de los proyectos planteados en el PSMV; incumplimiento de los prestadores en los cronogramas pactados y falta de seguimiento y control.

La CGR pudo constatar que según la SSPD en el informe técnico sobre sistemas de tratamiento de aguas residuales en Colombia. Línea Base 2010 refiere: *"Existen varios sistemas sin ningún tipo de información, ya sea de caudal de diseño o caudal tratado. Esta situación se presenta por la falta de control y seguimiento sobre los sistemas de tratamiento de aguas residuales por parte de los operadores. Hasta el momento no se cuenta con información de los caudales de diseño de 213 sistemas y 259 estructuras no tienen dato de caudales tratados, 33 de los valores de caudal tratado son del año 2008 y 15 son del año 2009. Además existe incertidumbre en la información de si efectivamente existen o no sistemas de tratamiento de aguas residuales en algunos municipios de Colombia y si estos están operando o no, principalmente en lo que respecta a los pequeños prestadores."*

En entrevista realizada a funcionarios de la CAR y en información solicitada a las Corporaciones, se verificó que a la fecha de esta auditoría, no disponen de información actualizada sobre usuarios, vertimientos y recursos de inversión, que permitan una acertada toma de decisiones de inversión y el mejoramiento de la calidad de las fuentes hídricas, por lo que las acciones que se desarrollan resultan ineficaces frente a la problemática generalizada de calidad del agua en nuestro país. Por esta razón no se observan avances en las estrategias establecidas en la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico tales como la reducción de la contaminación del recurso la cual se orienta a combatir las principales causas y fuentes de contaminación del agua mediante acciones preventivas y correctivas, priorizando acciones sobre los diferentes tipos de contaminación de acuerdo con las particularidades del problema en cada región del país. (Más adelante se amplía este tema).



Priorización para la ordenación de cuencas hidrográficas

Para la CGR es determinante en la gestión del recurso hídrico el ordenamiento de las cuencas hidrográficas habida cuenta de que en su ordenamiento se consideran elementos de tipo biofísico, sociocultural tecnológico y económico y político institucional, configurándose en herramientas que permiten gestionar eficientemente las cuencas hidrográficas del país. Por lo anterior, el ente de control le hizo seguimiento a cuáles fueron los criterios de priorización para la ordenación de cuencas.

El IDEAM expidió la Resolución No. 104 del 7 de julio de 2003 *"Por la que se establecen los criterios y parámetros para la Clasificación y Priorización de cuencas hidrográficas"*, los cuales tienen una función indicativa y cada Corporación debe ajustarlos a las particularidades de su región, según el peso relativo. En 2011 el IDEAM expidió los *Criterios de priorización de cuencas hidrográficas susceptibles de ordenación*, de conformidad con la nueva zonificación del país establecida en la PNGIRH.

En el marco de la implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) y en cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011- 2014, relacionado con la conformación de Comisiones Conjuntas de que trata el Artículo 212 de la Ley 1450 de 2011, el Viceministerio de Ambiente inició el proceso de formulación de los *"Programas de Priorización, Coordinación y Articulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas"*, para lo cual se socializaron los criterios de priorización para definición de las cuencas hidrográficas que deben ser objeto de formulación o ajuste del Plan de Ordenación y Manejo. Este programa tiene por objeto previa priorización, definir a nivel de subárea hidrográfica (las subáreas hidrográficas no aparecen relacionadas en la zonificación en el Decreto 1640 de 2012), las cuencas que deben ser objeto de ordenación y manejo en el corto, mediano y largo plazo de la PNGIRH y establecer los mecanismos de articulación y coordinación para la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas". (MADS 2012 Informe avance gestión 2011. Paréntesis y Subrayado nuestra)

El alcance y contenido del programa involucra: 1. Priorización: corto, mediano y largo plazo de la PNGIRH, 2. Determinación de los aspectos técnicos, financieros e institucionales que deben ser objeto de articulación para el ajuste o formulación de los POMCA priorizados en la subárea. 3. Definición de la instancia (Comité Técnico) y el mecanismo (Fondos) para coordinar y articular los procesos de formulación o ajuste de los POMCA priorizados en la subárea. 4. Definir las directrices y orientaciones para la planificación y administración de los recursos naturales renovables de las cuencas hidrográficas objeto de formulación o ajuste del POMCA. 5. Definición de mecanismos de resolución de conflictos en relación con los procesos de formulación o ajuste de los POMCA priorizados y de la



administración de los RNR en las respectivas cuencas. 6. Definición de los indicadores de ejecución de los Programas de Priorización, Coordinación y Articulación de POMCA, a partir de los cuales se hará seguimiento de los mismos. 7. Definición de criterios para la revisión y ajuste de los Programas de Priorización, Coordinación y Articulación de POMCA cada cuatrienio. El programa se acordará en cada caso a través de las Comisiones Conjuntas Regionales.

El programa también menciona la realización de Talleres Regionales de Priorización de cuencas hidrográficas susceptibles de ordenación; Estructuración por parte de las CAR de insumos para la priorización; Elaboración de primera aproximación de resultados de priorización de cuencas susceptibles de ordenación por parte del Ministerio; Talleres Regionales por Subárea Hidrográfica de priorización de cuencas hidrográficas susceptibles de ordenación.

El programa se ejecutaría con la siguiente metodología: En la fase I se realizará la estructuración de criterios de priorización que contiene: definición del objetivo para la priorización; selección de los componentes, factores y criterios que conforman los criterios de priorización; valoración y ponderación de criterios (componentes, factor y parámetros); socialización de la propuesta de los criterios de priorización en Taller Nacional; ajustes a los criterios de priorización.

En la fase II se llevarán a cabo; recopilación por parte de la Autoridades Ambientales de información cartográfica asociada a los parámetros y factores establecidos; aplicación del análisis multicriterio a escala como mínimo 1:100.000 por parte del IDEAM – MAVDT; evaluación de resultados de las cuencas priorizadas susceptibles de ordenación y manejo por subárea hidrográfica; presentación y validación de resultados por subárea hidrográfica en 17 talleres regionales; priorización de cuencas hidrográficas susceptibles de ordenación y manejo por subárea hidrográfica.

Criterios de priorización de cuencas hidrográficas susceptibles de ordenación.

Con la formulación de la PNGIRH, y para lograr una adecuada aplicación de la normativa referente a la priorización de cuencas, por parte de las Autoridades Ambientales, se formularon por el IDEAM los *"criterios técnicos para la priorización de cuencas susceptibles de ordenación" 2011.*

Este documento establece la metodología del IDEAM la cual se basa en una visión ecosistémica que parte de los componentes: oferta, demanda, calidad, riesgo, fortalecimiento institucional y gobernabilidad correspondientes a los planteados en la PNGIRH (2010) y en los cuales se identifican referentes nacionales y regionales, con el fin de identificar puntos críticos para priorizar la ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas. Estos componentes agrupan las condiciones



a evaluar para la priorización de cuencas teniendo como base las directrices de los objetivos específicos de la PNGIRH (2010), los cuales tienen inmersas las unidades Físico-Biótico, Social-Cultural, Tecnológico- Económico y Político-Institucional.

El documento expone que "(...) teniendo en cuenta consideraciones técnicas, operativas y normativas, la priorización de cuencas se debe realizar para el nivel de subzona hidrográfica o niveles subsiguientes (de acuerdo con el mapa de zonificación hidrográfica del IDEAM, 2010) a partir de varias condicionantes entre las cuales se mencionan:

- *En general, las cuencas susceptibles de ordenación y manejo serán el resultado de la evaluación de factores y parámetros que permitan identificar:*
 - *Desequilibrios físicos, químicos o ecológicos del medio natural*
 - *Degradación de las aguas o de los suelos, en su calidad y cantidad*
 - *Construcción de obras de infraestructura o megaproyectos de especial significado económico – social o de utilidad pública e interés social*
 - *Amenazas que afecten los servicios ecosistémicos de la cuenca o que las hagan más vulnerables o pongan en riesgo la vida y/o calidad de vida de sus habitantes*
 - *Presencia de ecosistemas estratégicos para la conservación del recurso hídrico*
 - *Riesgos o efectos de deterioro ambiental de los ecosistemas marino – costeros asociados a la cuenca hidrográfica*
 - *Existencia de potencial hidrogeológico y oferta hídrica superficial que por su extensión hagan parte de más de una sub zona hidrográfica o su nivel subsiguiente.*

Este nivel de conocimiento permite encadenar los factores como elementos que componen una categoría de análisis referente a la dimensión compleja para identificar núcleos y causas asociadas. Así mismo propicia reconocer los problemas estructurales que deben ser priorizados. A estos se asocian finalmente los parámetros como medida que involucra una variable, función y rangos de diferenciación, medible y que permite configurar un criterio para priorizar la ordenación. Los criterios orientan la toma de decisiones y constituyen el eje estructural de la priorización de cuencas..." (Para información más detallada ver cuadro 3 del ANEXO 1

Condiciones de aplicación de las prioridades establecidas para el uso del recurso hídrico

Según la normativa existente en el país, señalada anteriormente, el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca- POMCA objeto de la priorización (la cual debe señalarse en el Plan Estratégico de la Macrocuena respectiva, lo que no ha sido así y se señala por parte de la CGR en las observaciones), debe indicar mediante un proceso analítico, cuáles son los cuerpos de agua más importantes de la zona, y de éstos, cuáles son los prioritarios para la realización del ordenamiento del recurso hídrico.



Adicionalmente, el POMCA debe indicar el orden de importancia para el ordenamiento, con base en el diagnóstico y el análisis realizado para la cuenca se organizarán los cuerpos de agua, de tal forma que a medida que se avance en el ordenamiento, se logren instaurar y/o restablecer las mejores condiciones posibles para la conservación de la calidad y la cantidad del recurso hídrico de la cuenca.

H.1 Planes Estratégicos. Lineamientos para instrumentos de planificación.

Si bien la priorización es un concepto ampliamente desarrollado en la legislación ambiental relacionada con el recurso hídrico del país, la CGR observa en la zonificación para el ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas, la PNGIRH 2010 y posteriormente el Decreto 1640 de 2012 estableció los alcances de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas.

Revisada la información suministrada al respecto, y con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de la Dirección de Recurso Hídrico del MADS, la CGR observa que los Planes Estratégicos de Macrocuencas se encuentran aún en elaboración, situación que afectará la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas -POMCA los cuales estarían operando sobre sub-cuencas de las cinco (5) Macro-cuencas sin contar con mecanismos ni criterios de priorización definidos ni con las directrices planteadas en el alcance de los Planes Estratégicos que aún no se tienen.

Igualmente esto impactará los Planes de Ordenamiento Hídrico, los Planes de Manejo de Microcuencas y acuíferos, el Plan de Gestión Ambiental Regional, y el Plan de Acción Trienal de las Corporaciones Autónomas Regionales, los planes de ordenamiento territorial (POT) de los municipios y demás acciones derivadas que se desarrollen o actualicen. Para solucionar esto, o bien los Planes Estratégicos se tendrán que ajustar a los POMCA ya elaborados perdiendo su poder de dar las directrices, o se obligue a la modificación y ajuste de los POMCA de conformidad con lo establecido en el Decreto 1640 de 2012 y de todos los planes y acciones derivadas, según los criterios establecidos en los Planes Estratégicos, resultado de lo cual se aumentan los costos, la posibilidad de obtener resultados en el tiempo establecido en la política (2022) y en general, se debilita la posible efectividad y los impactos esperados con la implementación de la PNGIRH.

Para la CGR es importante anotar que se están elaborando los PGAR a 10 años de las CAR sin los lineamientos de los Planes estratégicos, e igualmente se realizarán los POT de todos los municipios, que actualmente por ley se encuentran en ajuste, muchos de ellos, sin concertar debidamente los determinantes ambientales establecidos en los POMCA como lo señala la ley, al no contar aún con los POMCA realizados. Esta desarticulación y desfase generará demoras y



altos costos en la implementación de la política en el corto, mediano y largo plazo e incumple los plazos y metas establecidas.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

(...) con lo establecido en el artículo 22 del Decreto 1640 de 2012 los criterios de priorización de los POMCA, no se basan en los resultados de la formulación de los Planes Estratégicos de Macrocuena, sino en criterios de oferta, demanda y calidad hídrica, riesgo y gobernabilidad, que el Ministerio elaboró, con base en lo establecido en el parágrafo 1 del artículo en mención y que se adjuntan en el Anexo 1 del presente documento. Adicionalmente, es importante destacar lo establecido en el artículo 12 del Decreto 1640 de 2012, en el cual se define el alcance de los Planes Estratégicos, dentro de los cuales no se menciona que sean un criterio para la priorización de los POMCA, cosa diferente es que los Planes Estratégicos prioricen temas claves o conflictos que deban ser tenidos en cuenta en los instrumentos de planificación en forma de lineamientos y directrices. Con base en lo anterior, no es correcta la afirmación de la Contraloría que para la priorización de los POMCA se requiere que los Planes Estratégicos estén formulados.

(...) De otro lado, con respecto a la necesidad de ajustar los POMCA, teniendo en cuenta los lineamientos y directrices que resulten de la formulación de los Planes Estratégicos, ésta necesidad fue prevista en el Título VI del Decreto 1640 de 2012, "Régimen de Transición", para lo cual se establecen plazos diferenciales que van entre 2 a 5 años para el ajuste o formulación de los POMCA (...).

Para la CGR, del análisis a la respuesta proferida por la entidad, se tiene que según Decreto 1640 de 2012 los Planes Estratégicos de las Macrocuencas, se constituyen en el marco para:

- “1. La formulación de los nuevos Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas al interior de la macrocuena, así como, para el ajuste de los que ya han sido formulados.*
- 2. La formulación de los Planes de Manejo de las Unidades Ambientales Marino Costeras y Oceánicas, así como para el ajuste de los ya formulados.*
- 3. La formulación de los Planes de Manejo Ambiental de las Microcuencas y acuíferos, así como para el ajuste de los que ya han sido formulados. (...) “*

Lo anterior refleja que para ser formulado un Plan es necesario establecer un orden según las necesidades, las cuales sí están establecidas en el Plan Estratégico.

Adicionalmente, en el Plan Estratégico Magdalena-Cauca, del cual ya se ha desarrollado la fase de diagnóstico, se tiene:

(...) Coherente con esta política, el Decreto 1640 del 2 de agosto de 2012, que reglamenta los instrumentos de planificación, ordenación y manejo de cuencas



hidrográficas, señala que los Planes Estratégicos son el instrumento de planificación de más alta jerarquía dentro del conjunto que dicho decreto estipula. (...) Con base en el estudio de los instrumentos de planificación, se analizan los objetivos planteados para el manejo y uso sostenible de los recursos naturales del territorio, incluyendo el recurso hídrico. De igual manera, los instrumentos evidencian que se deben llevar a cabo acciones económicamente viables, buscando responsabilidad compartida de todos y cada uno de los actores locales, regionales y nacionales. (...) A partir de lo anterior, se establece que los componentes más relevantes en la etapa de diagnóstico, se relacionan con los temas de cobertura y el uso del suelo, la calidad del agua, riesgos y amenazas, conservación y restauración de ecosistemas estratégicos y el uso sostenible de los recursos para el sector industrial, la producción minera y el sector agrícola, así como la dimensión económica y social. Por consiguiente, las variables de Hectáreas correspondientes a áreas protegidas, Hectáreas con cobertura de bosques, Hectáreas correspondientes a zonas prioritarias de conservación, Hectáreas correspondientes a áreas protegidas, se clasificaron como variables clave.

Para la CGR, todos los temas que se consideran en el Plan estratégico son muy importantes para la toma de decisiones respecto de la macrocuenca y por ende de la ordenación de las cuencas que integran la misma. La priorización obedece al orden riguroso en que se debe realizar el ordenamiento de las cuencas según las necesidades y como bien lo dice el MADS, se debe realizar con criterios de oferta, demanda, calidad y riesgo así como teniendo en cuenta las variables sociales, económicas, geológicas, geográficas, etc que justamente están desarrolladas, analizadas y valoradas en el Plan Estratégico.

H.2 Subáreas Hidrográficas. Conexión Planes estratégicos - POMCA

La CGR observa que, como se mencionó en el texto del informe, el nivel SUB-ÁREAS HIDROGRÁFICAS no fue incluido en el Decreto 1640 de 2012 que reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, pese a que se concibió como un instrumento de planificación del MADS, por lo que las funciones correspondientes a las mismas, entre ellas las definidas en el Programa de Priorización, Articulación y Coordinación de los POMCA que definen a nivel de subárea hidrográfica "las cuencas que deben ser objeto de ordenación y manejo, en el corto, mediano y largo plazo de la PNGIRH" y que establecen "los mecanismos de articulación y coordinación para la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas", no están reglamentadas.

Así mismo, como se anota en el Plan Estratégico de la Macrocuena Magdalena-Cauca sobre el Programa de Priorización, Articulación y Coordinación de los POMCA "el programa se acordará a través de las Comisiones Conjuntas Regionales, y serán implementados de manera coordinada y articulada por las autoridades ambientales en el marco de los respectivos POMCA". En entrevista realizada por la CGR a los funcionarios encargados de la Dirección del Recurso



Hídrico del MADS se determinó que la continuidad de este programa no es clara y no se pudo determinar de manera específica por parte de la CGR, que estas funciones se dejaron en poder de las 41 zonas de monitoreo, por lo que para el ente de control de no existir actualmente ésta claridad necesaria, se generarían vacíos, entre otros, en los mecanismos de priorización del uso del agua. (Tomado de Avance MADS 2011). Es importante observar que en un avance posterior del MADS (2013) no aparece información sobre el resultado de este programa.

Para la CGR había una interfase entre el plan estratégico y las subzonas objeto de ordenación que eran las subáreas las cuales ya no existen y no se encuentra sustituto que llene el vacío que se generará con la inexistencia del Programa de Priorización, Articulación y Coordinación, por lo que se esfuma la injerencia del Ministerio y por ende de los Planes Estratégicos en la priorización de las cuencas, perdiendo en parte la importancia de su formulación como instrumento direccionador de los planes del recurso hídrico.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

(...) En efecto, para la ordenación de las cuencas hidrográficas la PNGIRH estructuró un modelo espacial que comprende las siguientes escalas a que hace referencia la parte considerativa y resolutive del Decreto 1640 de 2012. (...) (Otras anotaciones del MADS hacen referencia a la priorización de los POMCA definida por el Fondo de Adaptación).

Para la CGR, del análisis a la respuesta proferida por la entidad, se tiene que:

En la Fase de Diagnóstico del Plan Estratégico Magdalena Cauca numeral 4.3 se encuentra que entre los instrumentos de planificación y desarrollo además de los Planes Estratégicos, el Programa Nacional de Monitoreo los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas y los Planes y/o Programas de Manejo Ambiental se encuentra el Programa de Priorización, Articulación y Coordinación de los POMCA que definen a nivel de subárea hidrográfica, (...) *“las cuencas que deben ser objeto de ordenación y manejo, en el corto, mediano y largo plazo de la PNGIRH”. De igual manera, establecen “los mecanismos de articulación y coordinación para la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas. El programa se acordará a través de las Comisiones Conjuntas, y serán implementados de manera coordinada y articulada por las autoridades ambientales en el marco de los respectivos POMCA”.*

Es de anotar, como se dijo en la observación, que este Plan Estratégico está actualmente en proceso de consolidación, y que como se aprecia, el tema de las Subáreas y su programa específico de Priorización, Articulación y Coordinación, es contemplado en el mismo, lo que valida la observación de la CGR en cuanto a la importancia y pertinencia de este mecanismo. Para la CGR es claro que la



interfase entre el plan estratégico y las subzonas objeto de ordenación, que eran las subáreas, no se reemplazó generando un vacío en la planificación. Por lo anterior la observación se configura como un hallazgo administrativo.

H.3 Implementación componente gestión de riesgo en los POMCA competencia de las CAR según Decreto 1640 de 2012.

Con el objeto de implementar el componente de gestión del riesgo dentro de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas POMCA, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS presentó al Fondo de Adaptación el proyecto *“Formulación e implementación de acciones de ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011 como una estrategia para la reducción de las nuevas condiciones de riesgo del país”* el cual fue aprobado por el Comité Directivo del Fondo de Adaptación. Para tal efecto se suscribió el convenio 0085 de 2013 con plazo al 31 de diciembre de 2014.

La formulación y ajuste de 130 planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas POMCA se realizó prioritariamente en la zona Andina y la zona Caribe, en las cuencas que fueron afectadas por el fenómeno climático de la Niña, 2010-2011. Cabe anotar aquí, que en respuesta a solicitud de la CGR sobre instrumentos de planificación, la CAR afirma que las nueve (9) cuencas que se están ordenando en su jurisdicción fueron priorizadas por el Fondo de Adaptación y serán ajustadas bajo el contrato 085 de 2013 entre ASOCARS y el Fondo de Adaptación, por lo tanto el avance de este proceso está sujeto al avance del convenio en mención.

En ese orden de ideas, por ser de su competencia legal, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible asumen la formulación de los POMCA, en un esquema que parte de una alianza con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con la financiación del Fondo de Adaptación, para lograr la intervención en las Cuencas Hidrográficas priorizadas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, que cubren aproximadamente 28 millones de hectáreas del país, donde está concentrada más del 70% de la población, y en donde se requiere hacer la incorporación del componente de gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los POMCA.

El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica es el principal aporte de las instituciones ambientales al ordenamiento territorial del país, por ser el instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca, en aras de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura ecológica principal o de soporte de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.



La CGR observa que es importante la formulación de los POMCA en las regiones que sufrieron los rigores de la ola invernal en 2011 (todo el país) no obstante hace notar que sería de gran importancia la definición de la priorización de los POMCA bajo los “criterios de priorización” elaborados por el IDEAM y el MADS actualizados en 2013. Lo anterior teniendo en cuenta que a la fecha se encuentran determinadas cuáles son las cuencas a ordenar, las cuales, según documentación e información de funcionarios de la Dirección de Gestión del Recurso Hídrico del MADS, fueron seleccionadas previamente por el Fondo de Adaptación y concertadas en diferentes reuniones realizadas entre el MADS y las Corporaciones, por lo tanto, para la CGR no existe claridad sobre cuáles fueron los criterios de priorización que determinaron esa selección.

Adicionalmente en cuanto al convenio celebrado, para la Contraloría no es clara la competencia del MADS para celebrar convenios de ordenación de cuencas, dado que esta actividad está reglamentada en el Decreto 1640 de 2012, en el cual se establece la ordenación de cuencas POMCA como competencia de las CAR y no del MADS. En otro aparte del texto del informe de la CGR se amplía observación sobre este tema.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

“Como se mencionó anteriormente y en concordancia con lo establecido en la PGIRH y en su decreto reglamentario, las Corporaciones Autónomas Regionales deben adelantar los procesos de ordenación de las cuencas en el área de su jurisdicción de acuerdo a los criterios de priorización que para tal fin definió el Ministerio, entre los cuales se encuentra el riesgo. (...) En este marco, como consecuencia de los efectos del fenómeno de La Niña 2010 - 2011, el Ministerio presentó al Fondo de Adaptación el proyecto “Formulación e implementación de acciones de ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas hidrográficas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, como una estrategia para la reducción de las nuevas condiciones de riesgo del país”, mediante el cual las Autoridades Ambientales competentes actualizarán o formularán 130 POMCAS en las cuencas directamente afectadas por dicho fenómeno.

Para acceder a los recursos del Fondo de Adaptación, los criterios establecidos por el Fondo y el MADS fueron:

- a. *Número de viviendas y personas afectadas en las cuencas hidrográficas.*
- b. *Área con susceptibilidad alta y muy alta a la ocurrencia de eventos de inundación y erosión de acuerdo a los mapas de susceptibilidad a la Inundación y a la erosión (IDEAM)*



- c. *Afectación correspondiente al Área de la cuenca hidrográfica afectada por las inundaciones y número de eventos de deslizamientos presentados en las cuencas hidrográficas (IDEAM).*

Para la CGR, del análisis a la respuesta proferida por la entidad, se tiene que como se dijo en la observación que los criterios establecidos para la priorización de la ordenación de las cuencas no obedecen en su totalidad a los criterios establecidos por el IDEAM y adoptados por el MADS, por lo tanto la observación se mantiene y constituye un hallazgo administrativo.

H.4 Fuerza de aplicación legal de los criterios establecidos en los Planes Estratégicos

En desarrollo de la evaluación a los Planes estratégicos de Macrocuenca que se encuentran en elaboración por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, se determinó por parte de la CGR que los mismos presentan información importante sobre los temas a desarrollar en las diferentes regiones del país y las cuencas que en criterio del MADS deben ser priorizadas para desarrollar las necesidades establecidas como de mayor importancia para el país.

No obstante, no existe un hilo de enlace entre estos estudios que realiza el MADS y las decisiones que finalmente se toman en las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR pues, según información obtenida en entrevista con los funcionarios encargados del tema en la Dirección de Gestión de Recurso hídrico del MADS, las CAR no están obligadas mediante norma alguna con fuerza de aplicación distinta al Decreto 1640 de 2012, a seguir los lineamientos del Ministerio ya que son autónomas y los criterios establecidos por el Ministerio en algún momento pueden ser sólo de carácter informativo, pues el MADS no cuenta con mecanismos jurídicos para exigir a las CAR a seguir estos lineamientos.

Para la CGR esto se constituye en una debilidad no sólo legal sino desde el ámbito de la gobernanza, pues no existen mecanismos que articulen los entes de los diferentes niveles y que incidan directamente en la efectividad de los Planes Estratégicos, los que en últimas solo aportarían sugerencias de libre implementación por parte de las CAR, dado que éstas podrían en algún momento no tener en cuenta los lineamientos que se establecieron en los mismos, los cuales están directamente relacionados con los objetivos de la PNGIRH, o sea con el conocimiento de la oferta, demanda, calidad y riesgos, básicamente, de tal manera que de conformidad con el estado de cada uno de estos aspectos debidamente combinados y ponderados se priorizara la ordenación. Lo anterior en detrimento del éxito de la PNGIRH que garantice el desarrollo sostenible y así se desgastarían los recursos del Estado aplicados en la configuración de los planes estratégicos, desentendiéndose lo establecido en el documento de política en su marco conceptual, sobre la articulación y coordinación institucional requeridas.



La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia a la presente observación en los siguientes términos:

“Los Planes Estratégicos se encuentran regulados por el Decreto 1640 de 2012, de tal forma, su carácter vinculante deriva del mismo Decreto, norma la cual goza de presunción de legalidad, que no puede ser desconocida por las autoridades ambientales. (...) En todo caso es de tener en cuenta que los lineamientos y directrices de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas a escala 1:500.000 son de carácter nacional con un nivel de detalle y una visión nacional frente al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.(...)”

Para la CGR, del análisis a la respuesta proferida por la entidad, se tiene que la observación está dirigida justamente a la carencia de un mecanismo jurídico con fuerza de aplicación que dirija las acciones de las autoridades ambientales (CAR) y que de alguna manera proporcione mecanismos de carácter vinculante, de tal manera que esta visión macro de los Planes Estratégicos sea determinante en las actividades que en la escala inferior de la planeación sean coherentes con las necesidades que allí se plantean en beneficio no solo de las cuencas y la región de la jurisdicción de las CAR sino de toda la macrocuenca y por ende de todo el país. Por lo anterior la observación configura un hallazgo administrativo.

3.1.2 Estrategias para asegurar la disponibilidad de agua para las generaciones futuras

Estrategias específicas para la sostenibilidad del recurso hídrico.

Como parte del diagnóstico presentado en el documento de Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, PNGIRH, se señala que Colombia es uno de los países con mayor riqueza hídrica en el mundo, pero esta oferta es heterogénea y relativa, pues la mayor parte del recurso se encuentra en lugares con bajos niveles poblacionales como la Amazonía, Orinoquía y Chocó, mientras que la zona Andina, donde se encuentra asentada la mayoría de la población y donde se ejerce la mayor presión a los recursos naturales, cuenta con tan solo el 15% de la oferta hídrica total. (IDEAM 2010)

Con base en estas y otras consideraciones, la PNGIRH estableció 6 objetivos que se transcriben:

Oferta: conservar la cantidad del recurso existente en las diferentes formas en que se manifiesta en el ciclo hidrológico, es decir, como agua marina, superficial, subterránea o meteórica, o también como el sistema natural que la contiene, es



decir: cuencas hidrográficas, provincias hidrogeológicas, mares, humedales, glaciares, embalses, entre otros.

Demanda: caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda considerada desde el punto de vista de los principales usuarios del agua, es decir, los sectores agrícola, doméstico, industrial, pecuario y de servicios. Igualmente hay que tener en cuenta la demanda de agua necesaria para mantener los ecosistemas que dependen del recurso hídrico, sin los cuales nuestra propia sobrevivencia no sería posible.

Calidad: mejorar la calidad y minimizar la contaminación que afronta el recurso: materia orgánica, sólidos y sedimentos, patógenos, nutrientes y sustancias de interés sanitario.

Riesgos: desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua ocasionados por causas de origen natural (deslizamientos, terremotos) o antrópico (inundaciones, erosión).

Fortalecimiento Institucional: relacionado con la generación de condiciones para el fortalecimiento de la gestión integral del recurso hídrico.

Gobernabilidad: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para una gestión integral del recurso hídrico, orientada a estimar, priorizar y asegurar las inversiones necesarias para la implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

Cada uno de estos objetivos presenta problemas y conflictos diversos cuya solución requiere recursos económicos, técnicos y de personal, los cuales en el país son limitados, por lo que se hace necesario priorizar su solución en la formulación e implementación de las estrategias y líneas de acción de la política, así como en los programas y proyectos específicos del Plan Hídrico Nacional, razón por la cual se deben ir resolviendo por etapas, para lo que se establecieron tres fases: corto plazo (2014), mediano plazo (2018) y largo plazo (2022), con el fin de avanzar progresivamente en el logro de sus objetivos y metas.

Así, como se puede observar en el documento se plasman las estrategias encaminadas a garantizar el uso del recurso de manera sostenible, especialmente definido en los dos primeros principios referentes a la oferta y la demanda, en donde explícitamente se señala la importancia de garantizar la sostenibilidad del recurso.

La descripción de las metas relacionadas con los objetivos y estrategias de la política se presenta en su totalidad en el cuadro 4 del anexo 1.



Implementación de las estrategias

Objetivo 1. OFERTA:

Estrategia 1.1- Conocimiento:

El IDEAM en respuesta a solicitud de la CGR explica los mecanismos utilizados para la consecución de información referente a la oferta hídrica la cual se refiere al volumen de agua continental, almacenada en los cuerpos de agua superficiales y subterráneos en un periodo determinado de tiempo. La principal fuente de información por parte del SIRH para conocer la oferta y comportamiento de fuentes superficiales son las estaciones hidrológicas operadas por el IDEAM que miden el flujo de agua, y que reportan para diferentes periodos, datos de niveles y caudales, y cuyos datos son gestionados en el *Subsistema de Hidrología y Meteorología, SSHM*, en su sección de Aguas superficiales. A un mediano plazo podrá integrarse información de las estaciones operadas por otras autoridades ambientales, sin embargo para ello aún se requieren acuerdos interinstitucionales y establecimiento de mecanismos de intercambio de información.

En el año 2011 el Departamento Nacional de Planeación, DNP, contrató a la empresa Econometría Consultores para realizar el estudio: *“Evaluación de la capacidad del IDEAM para producir la información hidrológica, meteorológica y ambiental que necesita el país”*. Algunos de sus resultados se resumen a continuación:

“(...) se presentan un conjunto de problemas que comienzan con la obsolescencia en la red de estaciones. La mayoría de las estaciones son convencionales, corresponden a estaciones que fueron adquiridas hace bastante tiempo por el IDEAM y hoy en día ya se encuentran descontinuadas. Lo anterior genera problemas de mantenimiento, pues ya no se consiguen repuestos para las mismas, ni soporte técnico de sus fabricantes. Cuando una estación se daña, su reparación se debe hacer en Bogotá. Ocasionando discontinuidad en la información. (...) El flujo de la información en general es lento. La frecuencia de las visitas para recolección y medición de la información, y el tiempo de procesamiento, conlleva rezagos largos y alta posibilidad de discontinuidades derivadas de problemas en la estación. Esto debido a falta de recursos humanos y logísticos. (...) En términos de la calidad de los datos se observan problemas que empiezan desde su medición. (...) la red actual difiere de la red óptima no en densidad sino en la cobertura óptima de cada estación, ya que en el proceso de evolución de la red se han heredado estaciones de monitoreo que obedeciendo a objetivos específicos fueron instaladas en puntos con áreas aferentes mucho menores a los 200 km², magnitud que corresponde al área óptima mínima según los cálculos efectuados.(...)”

De otra parte, en las Corporaciones Autónomas Regionales CAR entes corporativos ambientales también que tienen sus propias estaciones hidrometeorológicas, el control de calidad de los datos hidrometeorológicos no es



muy claro y existen dudas importantes sobre este aspecto. Por ejemplo, en el informe final del Proyecto: *"Zonificación del impacto de la oscilación ENOS sobre las condiciones climáticas del altiplano Cundiboyacense como base para orientar la generación y transferencia de tecnología agropecuaria y reducir la vulnerabilidad climática"*, 2012, realizado por CORPOICA con apoyo de profesionales de IDEAM, se analizó la calidad de los datos de la región y se indicó que " ... en total se revisaron 233 estaciones de diferentes categorías procedentes del IDEAM (59 estaciones) y de la CAR (174 estaciones) y por control de calidad se descartaron 173 en total (74% del total), 148 estaciones de la CAR y 23 estaciones del IDEAM".

La CGR observa la importancia de la renovación y modernización de la red hidrometeorológica por ejemplo, en lo referente a la priorización de cuencas, en donde la oferta es un componente de gran importancia en el cual se toman como determinantes para los factores oferta superficial y subterránea parámetros como los índices de aridez y regulación hídrica, y potencial hídrico subterráneo respectivamente, donde se miden los regímenes de caudales, los excedentes y déficit de agua, la cantidad de agua disponible o aprovechable almacenada en los acuíferos, los cuales con las debilidades encontradas en la red, adolecen de imprecisión y falta de confiabilidad. Lo anterior, suponiendo, en el mejor de los casos, que las CAR efectivamente puedan aplicar los criterios anteriores para la priorización de cuencas elaborados por el IDEAM y adoptados por el MADS en 2011.

Estrategia 1.2 – Planificación:

Este componente integra la información sobre Planes estratégicos de Macrocuena, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, POMCAS, y Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico, PORH, los cuales son instrumentos a los cuales se les han desarrollado aplicativos que sirven para registrar datos sobre la planificación y el ordenamiento ambiental, sobre lineamientos estratégicos establecidos para las macrocuencas, proyectos, y actividades asociadas a la ordenación de las cuencas y de los acuíferos asociados, entre otros.

Como ya se ha mencionado anteriormente, en cumplimiento de esta estrategia, en el momento algunas de las acciones del MADS se han encaminado a la elaboración de los Planes estratégicos de las cinco (5) macrocuencas. Algunos de los POMCAS que existen actualmente se están modificando según el Decreto 1640 de 2012 sin la orientación de los planes estratégicos que se encuentran en construcción. Sobre Planes de Manejo de acuíferos y ecosistemas estratégicos no se recibió información de las CAR. Para la CGR la Planificación desde el punto de vista estratégico de la forma en que se está implementando, no presenta una secuencia lógica teniendo en cuenta la gradualidad de la planeación lo cual



generará confusión e inconsistencias a futuro. (Este último tema se retoma en el procedimiento 3 donde se expone sobre mecanismos de planificación).

Por otra parte no se elaboró la Guía para la ordenación de microcuencas sobre las cuales existe un debate entre el MADS y el IDEAM pues el IDEAM no considera necesario la existencia de las microcuencas pues son simplemente partes más pequeñas de la cuenca.

Objetivo 2. DEMANDA: Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país.

Estrategia 2.1 – Caracterización y cuantificación de la demanda del agua en cuencas priorizadas:

El IDEAM en respuesta a solicitud de la CGR explica los mecanismos utilizados para la consecución de información referente a la demanda hídrica la cual se refiere a las actividades de extracción de agua del sistema natural destinada a suplir los requerimientos del consumo humano, la producción sectorial y las demandas esenciales de los ecosistemas. Las autoridades ambientales deben tomar decisiones con relación a permitir o no la extracción o una mayor extracción del recurso sopesando el bienestar de la sociedad y el consumo permitido del recurso que contribuye al desarrollo económico y la necesidad de conservarlo con el fin de que las generaciones futuras puedan hacer también uso del recurso. Para atender esta responsabilidad las CAR deben identificar todos los tipos de consumo de la manera más detallada posible para obtener información veraz y suficiente para regular la demanda.

La CGR observa que existe actualmente a nivel regional una carencia de herramientas que involucren de forma integral los factores técnicos, sociales, económicos, institucionales, políticos, ambientales y culturales para la determinación de la demanda hídrica con la rigurosidad que se plantea en el documento anteriormente mencionado, por lo que se requiere tomar las acciones pertinentes para hacer viable este propósito.

Estrategia 2.3 Uso eficiente y sostenible del agua:

La CGR observa que la Ley 373 de 1997 que regula el uso eficiente y ahorro del agua pese a que se formuló hace 17 años, no ha sido reglamentada. Las Corporaciones no reportan oportunamente al MADS información que permita realizar seguimiento y control en cumplimiento de sus funciones por los que se genera desconocimiento sobre el desarrollo y aplicación de este instrumento y sus impactos sobre el manejo y conservación del recurso hídrico en Colombia, por lo que no se cuenta con información sobre acciones de mejoramiento, inversiones que se hayan realizado en cumplimiento del programa descrito, reducción de



pérdidas, reúso obligatorio del agua, en los términos establecidos en esta Ley, todo lo anterior en perjuicio del éxito de la implementación de la estrategia para controlar y optimizar la demanda. Más adelante se amplía este tema.

Objetivo 3. CALIDAD: Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico.

Según respuesta del IDEAM a solicitud presentada por la CGR, el instituto presenta los resultados de las mediciones de calidad realizadas por el mismo y por las Autoridades ambientales para estimar las cargas contaminantes que ejercen presión sobre los sistemas hídricos del país. Entre estas se incluyen las actividades sectoriales industriales, domésticas, agrícolas, por vertimientos aportantes de materia orgánica nutrientes, por utilización de fertilizantes y plaguicidas, que afectan potencialmente las condiciones de calidad del agua de los cuerpos de agua receptores.

Según informe de calidad del agua del IDEAM 2005 – 2011, se presentan debilidades y limitaciones de la capacidad operativa institucional para abordar los diversos temas que competen al seguimiento fisicoquímico e hidrobiológico de los recursos hídricos superficiales (lóticos y lénticos) y subterráneos. Se advierte en este informe que:

(...) Para realizar un seguimiento periódico de mayor cobertura a la calidad del agua superficial a través de la Red de Referencia del IDEAM es deseable ampliar la cobertura geográfica, la frecuencia temporal de visitas y el número de variables a determinar, máxime si se pretende dinamizar y evolucionar la interpretabilidad de los resultados de calidad hacia el modelamiento. Dicha ampliación debe responder a priorizaciones de acuerdo con la capacidad institucional, identificación de zonas presionadas, dentro de las 41 zonas hidrográficas objeto de instrumentación y monitoreo en respuesta a la PNGIRH y que aún no han sido cubiertas y las 309 subzonas hidrográficas objeto de ordenación....”

Objetivo 4. RIESGO: Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad el agua.

La esta estrategia el IDEAM señala que (...) *este componente deberá consolidar información sobre los eventos de sequía e inundaciones que se presentan en el país. Para ello la Subdirección de Hidrología cuenta con información diaria sobre el comportamiento de los niveles de los principales ríos de Colombia, y con los cuales se generan alertas sobre posibles eventos que constituyen un riesgo para las poblaciones. (...) En el momento la subdirección genera documentos PDF que son publicados en la página web institucional para consulta del público interesado, pero que en el momento no cuentan con procesos de sistematización de los datos que permitan a futuro generar análisis sobre tendencias en comportamientos de*



las fuentes. (...) El IDEAM cuenta actualmente con una red de 2741 estaciones entre convencionales y automáticas. De estas 308 son automáticas, de las cuales 260 realizan transmisión satelital de la información. Algunas estaciones hidrometeorológicas cuentan con tecnologías del año 2000 y periodos de servicio superiores a seis (6) años, igualmente el instrumental de medición, los sistemas de transmisión y alimentación y la infraestructura física que compone estas estaciones no son suficientes y por tanto deben ser repotenciados para garantizar óptima operación.

Como se puede observar para la CGR el IDEAM no cuenta con los equipos e instrumentos tecnológicos y otros mecanismos para desarrollar de manera efectiva y eficiente la atención a los riesgos de calamidades, teniendo en cuenta la intensidad y periodicidad de los eventos extremos de los últimos años, los cuales traen consigo nuevos escenarios de riesgo, relacionados con inundaciones, deslizamientos, incendios forestales, huracanes, crecientes súbitas, desabastecimiento de agua, enfermedades transmitidas por vectores y pérdidas económicas, entre otros.

Objetivo 5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico.

Objetivo 6. GOBERNABILIDAD: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico. Para el logro de este objetivo se han diseñado tres estrategias: participación, cultura del agua, y manejo de conflictos.

Estos dos últimos objetivos últimamente se han resumido y unificado, sobre los mismos; a continuación de este tema de planificación, se desarrolla lo respectivo a gobernanza.

Observaciones generales a estrategias

La CGR observa que los objetivos y estrategias no están acompañados de un marco temporal bien articulado. Por lo tanto, no está muy claro, cuando se pretende realizar la ejecución de las líneas estratégicas logrando las metas y consolidando los objetivos.

Las principales herramientas que la PNGIRH propone para desarrollar las estrategias son el Plan Hídrico Nacional y los Planes Estratégicos de ordenación y manejo de las cinco macro cuencas hidrográficas del país. Sin embargo, ambos documentos están atrasados, y no se sabe cuándo se van a llevar a cabo. El Plan Hídrico Nacional, donde se deben presentar metas claras a la PNGIRH, cada una con un horizonte temporal definido, clasificado en corto plazo (2010 a 2014), mediano plazo (2015 a 2018) y largo plazo (2019 a 2022) solo existe un borrador pues no ha sido oficializado.



Actualmente, según información obtenida por intermedio de los funcionarios encargados de la Gestión del Recurso Hídrico en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible MADS, se diseñó una propuesta de Plan Hídrico Nacional (Borrador) PHN, en la cual se determinan las acciones relacionadas con la FASE I de la PNGIRH.

En el documento de la PNGIRH se establece que *“El Plan Hídrico Nacional desarrollará cada una de las líneas de acción estratégicas de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, a través de la definición de programas y proyectos específicos, y establecerá metas específicas que permitan determinar el grado de implementación del plan y su impacto sobre el recurso hídrico”*.

No se definen términos de tiempo específicos en la PNGIRH para la elaboración de este plan pero sí se establecen metas correspondientes a la FASE I que deben estar terminadas en 2014. Sobre este tema se presenta una observación en el tema de instrumentos de planificación.

La CGR observa la falta de una visión y estrategia clara a nivel nacional, la existencia de instrumentos normativos específicos para la ordenación de las aguas, como los POMCA, o generales de ordenamiento como los POT, o sectoriales como los planes maestros de acueducto y alcantarillado o los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, no han logrado de manera uniforme en el país el manejo y administración de los recursos hídricos, bajo estándares de protección de la disponibilidad y calidad de las aguas y la reducción de los factores de deterioro que afectan su calidad y en forma paralela la calidad de vida de los pobladores de las cuencas.

Para información más detallada sobre las estrategias de la PNGIRH ver cuadro 4 del anexo 1.

3.1.3 Mecanismos para la planificación y toma de decisiones

Mecanismos de planificación:

Para enfrentar la problemática y alcanzar los objetivos de la política, se dispone de una serie de instrumentos de gestión, entre los cuales se encuentran los siguientes instrumentos de planeación:

Instrumentos de Planificación:

Cuencas y zonificación



La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico estructuró un modelo espacial para una ordenación coherente de las cuencas hidrográficas, estableciendo las siguientes escalas:

- 1 ÁREAS HIDROGRÁFICAS O MACROCUENCAS. Sujetas de planificación estratégica a escala 1:500.000, siendo los planes estratégicos los instrumentos de planificación.
- 2 SUBÁREAS HIDROGRÁFICAS. Se establecieron por parte del IDEAM, diecisiete (17) subáreas hidrográficas cuyo objeto es priorizar a nivel de cada subárea hidrográfica, las cuencas objeto de ordenación y manejo (corto, mediano y largo plazo, PNGIRH), establecer los mecanismos de articulación y coordinación para la elaboración / ejecución de los POMCAS y definir directrices y orientaciones para los procesos de planificación y administración de los RNR de la cuenca. (inexistente en la actualidad).
- 3 ZONAS HIDROGRÁFICAS. El instrumento de planificación es el Programa Nacional de Monitoreo a escala 1:100.000, cuyo objeto es la Red Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico (cantidad y calidad) .En el mapa de zonificación ambiental del IDEAM se han determinado cuarenta y un (41) zonas hidrográficas.
- 4 SUBZONAS HIDROGRÁFICAS. El instrumento de planificación es el Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica (POMCA) a escala 1:25.000,
- 5 MICROCUENCAS Y ACUÍFEROS objeto de Plan de Manejo Ambiental. Corresponde a las cuencas de orden inferior a las sub-zonas hidrográficas, así como los acuíferos prioritarios,

Participación y avance en la formulación de planes estratégicos de macrocuenca:

Al respecto, se informó a la CGR por parte del Ministerio que estos Planes Estratégicos se están desarrollando por el MADS, con el apoyo técnico de los Institutos de Investigación y la participación de las AAC y los sectores productivos a través de los Ministerios correspondientes:

Para la primera fase de la PNGIRH se propuso la realización de los Planes Estratégicos de las 5 Macrocuencas: 1. Caribe 2. Magdalena – Cauca 3. Orinoco 4. Amazonas 5. Pacífico

En el Informe de Gestión 2012 el MADS afirma:

Planes estratégicos. Oferta del Recurso Hídrico:

El objetivo planteado en la PNGIRH es conservar y recuperar ecosistemas de los cuales depende la oferta de agua del país. Para tal efecto se planteó:



- *Formular los Planes Estratégicos para las Macrocuencas Magdalena - Cauca, Caribe, Orinoco, Amazonas y Pacifico:*

El Ministerio está formulando los Planes Estratégicos de las Macrocuencas Magdalena – Cauca, Caribe, Pacifico, Orinoco y Amazonas, los cuales establecen lineamientos de conservación, protección y ordenamiento de los ecosistemas de importancia estratégica para la regulación hídrica, garantizando la oferta hídrica superficial estimada en el país de 2.265 Km³/año; la conformación en cada macrocuenca se llevará a cabo durante el primer semestre del año 2013.

No obstante lo anterior, debido a ocurrencia de eventos hidroclimatológicos extremos han impedido que se logre avanzar en el cumplimiento de la meta de gobierno para la presente vigencia (2 macrocuencas formuladas) con la celeridad que los compromisos adquiridos lo exigen.”

En respuesta del MADS a la solicitud de la CGR sobre las actas de reuniones desarrolladas por el Ministerio con relación al Concejo Ambiental Regional de cada macrocuenca, se informó que hasta la fecha no se han realizado reuniones de los Concejos Ambientales Regionales de Macrocuena o CARMAC y que en el mes de noviembre de 2013, se realizará para el caso de las macrocuencas Magdalena-Cauca y Caribe. Para el caso de las macrocuencas Orinoco, Pacífico y Amazonas estas reuniones se realizarán en el año 2014, cuando se desarrollen las fases III y IV de las respectivas macrocuencas.

En cuanto al desarrollo de los Planes Estratégicos de las (5) Macrocuencas, la prioridad ha sido dada a las de Magdalena–Cauca y Caribe, a través del desarrollo de una consultoría, la cual dirige y acompaña la formulación de dos planes estratégicos, uno para cada Macrocuena que definirán los lineamientos estratégicos de gestión y uso del recurso hídrico, identificando e involucrando a actores clave.

H.5 Armonización de los instrumentos de planificación y coordinación institucional.

La zonificación y mecanismos de planificación se encuentran normatizados mediante el Decreto 1640 de 2012, al respecto la CGR observa que existe una desarticulación temporal en lo referente a la elaboración de los planes trazados en la norma. Lo anterior dado que los Planes Estratégicos (PE) de Macrocuena, se encuentran aún en elaboración y son determinantes para la formulación de los POMCA. Estos últimos se encuentran en elaboración o ajuste sin que cuenten con lineamientos estratégicos.



Los Planes Regionales de Gestión Ambiental - PGAR de las CAR con proyección a 10 años con sus respectivos Planes de Acción Cuatrienales derivados, los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico PORH, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, EOT y PBOT) de los entes territoriales que deben ceñirse a las determinantes ambientales que establezcan los POMCA, entre otros, se están realizando desde el 2012 sin contar con los lineamientos de los PE.

Por otra parte, en lo referente a las Microcuencas y sus planes de manejo, el IDEAM, en entrevista realizada a funcionarios de la Subdirección del Recurso Hídrico, afirma no estar de acuerdo con la definición de los planes de manejo de las Microcuencas ya que las mismas finalmente hacen parte de una cuenca por lo tanto no se necesitan y podrían convertirse en POMCA pequeños, con la generación de altos costos y desgaste institucional en razón a que existe una cantidad no medible fácilmente de los mismos (se calculan según IDEAM 700.000 microcuencas en el país) por los que se ha generado un debate conceptual entre el IDEAM y el MADS frente a este tema de la zonificación de cuencas, por lo cual el Instituto no ha elaborado la Guía para el ordenamiento de microcuencas, requiriéndose según advierte la CGR la coordinación y articulación institucional al respecto.

Esta falta de articulación del MADS con otras entidades del SINA para la concertación en estos temas antes de la promulgación de políticas y normas reguladoras, afecta la implementación de los instrumentos de planificación, genera confusiones, contradicciones en las determinaciones y toma de decisiones de orden espacial y temporal en la implementación de la PNGIRH, lo que puede originar incrementos muy altos en costos y en los resultados esperados a 2022, en detrimento de la sostenibilidad del recurso hídrico.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

(...) no existe una desarticulación temporal entre los Planes Estratégicos y los demás instrumentos de planificación que deben tener como marco los lineamientos que resulten de ellos; al respecto como ya se indicó, el Decreto 1640 de 2012 en su artículo 66 establece plazos entre 2 y 5 años para incluir en los POMCA, entre otros, los lineamientos y directrices que resulten de los Planes Estratégicos.

Por otra parte en lo relacionado con el tema de microcuencas es importante recordar que el Decreto 1640 de 2012 en el Capítulo I desarrolla entre otros aspectos: el objeto y responsabilidad de la formulación del Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas, las microcuencas objeto del plan, la escala, los criterios de priorización, la instancia de concertación, las fases, la aprobación y la financiación de los mismos, y por tanto la formulación de este instrumento es de obligatorio cumplimiento.



Para la CGR del análisis a la respuesta proferida por la entidad, se tiene que el Decreto 1640 de 2012 en su artículo 66 establece plazos entre 2 y 5 años para incluir en los POMCA, entre otros, los lineamientos y directrices que resulten de los Planes Estratégicos, pero de los POMCA ya existentes. Los POMCA que se están realizando y los que se van a realizar lo están haciendo sin el marco establecido en los Planes Estratégicos, por ende, los PORH, planes territoriales y demás planes que tengan que realizarse bajo los determinantes ambientales establecidos en los POMCA se van a ver afectados por la desarticulación temporal mencionada en la observación. Esta desarticulación sin duda alguna ocasionará los efectos mencionados. En lo referente a obligación de las Corporaciones de incorporar las estrategias, programas y proyectos definidos en los POMCA en los respectivos PGAR y Planes de Acción ya se comentó anteriormente que éstos últimos se están elaborando sin los lineamientos de los POMCA ni de los Planes Estratégicos de Macrocuena, pues estos apenas se encuentran en elaboración. Por esta razón la observación se conforma como hallazgo administrativo.

Monitoreo del estado del recurso hídrico como instrumento de la política:

Tal como fue establecido por parte de la CGR en la documentación y legislación analizada el Programa Nacional de Monitoreo está orientado a la evaluación integral del recurso hídrico y se constituye en la herramienta para hacer seguimiento al estado del mismo, dicho programa se adelanta a nivel de las Zonas Hidrográficas definidas en el mapa de zonificación ambiental del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, las cuales serán el espacio para monitorear el estado del recurso hídrico y el impacto que sobre éste tienen las acciones desarrolladas en el marco de la PNGIRH.

El programa de monitoreo es implementado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés" - INVEMAR en coordinación con las autoridades ambientales competentes, de conformidad con las funciones establecidas en el Decreto 1323 de 2007 "por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH)". El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en los insumos técnicos suministrados por las entidades científicas adscritas y vinculadas de que trata el Título V de la Ley 99 de 1993, adoptará mediante acto administrativo el Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico.

Así mismo, la autoridad ambiental competente, implementará en su respectiva jurisdicción la Red Regional de Monitoreo, con el apoyo del IDEAM y el INVEMAR, en el marco del Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, el cual se implementará en las 41 Zonas Hidrográficas por el IDEAM y el INVEMAR y estará orientado en su primera fase a:



- Optimizar la Red Nacional de Monitoreo
- Mejorar el conocimiento de la dinámica hidrológica
- Evaluar la cantidad y calidad de las aguas superficiales
- Determinar la alteración del recurso hídrico debido a procesos de contaminación y agotamiento del recurso
- Soportar la información para el control de las actividades relacionadas con el uso y aprovechamiento del recurso
- Mejorar el conocimiento sobre condiciones de amenaza y vulnerabilidad asociados a la oferta hídrica

Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico y la estrategia para su implementación.

Para la CGR, el Programa Nacional de Monitoreo (PNMRH) se constituye en la principal herramienta para las Evaluaciones Regionales del Agua, ERA, que busca la integralidad y complementariedad en el monitoreo de las principales variables de seguimiento del estado en cantidad y calidad el agua. Considera el monitoreo en los diversos estados dentro del ciclo hidrológico; aguas meteóricas (precipitación, evaporación); aguas superficiales (ríos, lagos, mares); aguas subterráneas (acuíferos).

Como se señala en la PNGIRH se busca con este programa, entre otras cosas, homologar el proceso de obtención de datos en cada uno de los diferentes niveles nacional, regional o local para que tengan igual significado. Así mismo, se vislumbra la necesidad de homologar métodos y procedimientos de muestreo, medición, procesamiento, validación, almacenamiento y difusión de los datos a nivel regional y nacional, entre las distintas entidades que realizan actividades de monitoreo.

En el documento de lineamientos también se establece la necesidad de contar con conocimiento básico e información obtenida sistémicamente sobre el agua y el recurso hídrico, que se oriente a lograr una gestión integrada del agua en el área de jurisdicción de las autoridades ambientales. En respuesta a información solicitada por la CGR el IDEAM afirma: "(...) La PNGIRH colapsaría por el peso de los volúmenes de información que de no ser ordenados, sistematizados y validados pueden sepultar la intención de alcanzar un SIRH útil a todos los niveles. La fortaleza de los ERA se reconocen en los principios que rigen el paradigma de la GIRH, su potencialización dependerá de su replicabilidad y trazabilidad en las autoridades ambientales."

La CGR observa que existe dispersión entre las acciones desarrolladas por las Corporaciones Autónomas Regionales frente al monitoreo del recurso lo cual puede ocurrir porque son acciones puntuales desarrolladas según las necesidades



que se han presentado en la jurisdicción de cada corporación que no obedecen a un plan de monitoreo ordenado y consistente.

Aunado a lo anterior, con las deficiencias que se presentan en la red hidrometeorológica ya mencionada anteriormente la información que se obtiene en conjunto de las corporaciones presenta debilidades resultantes de las estaciones obsoletas y daños en los instrumentos. (Para información más detallada sobre las estrategias de la PNGIRH ver cuadro 5 del anexo 1)

Elaboración de planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas.

En su informe de gestión 2012 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS afirma que en cumplimiento de la meta de gobierno en la vigencia de ajustar 15 y formular 10 Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas – POMCA acorde al nuevo esquema legal incorporando el componente de gestión del riesgo, se están formulando y/o ajustando los POMCA de varios ríos y humedales correspondientes a 473 mil Hectáreas con mayor presión del recurso hídrico. Los POMCA establecen los programas, proyectos, responsables y los presupuestos para la conservación, restauración y uso sostenible de las cuencas hidrográficas del país; este proceso se encuentra en la fase de diagnóstico.

(...) Igualmente se afirma en el informe de gestión 2012 que, “el Fondo de Adaptación le aprobó al Ministerio en el mes de febrero, el proyecto de «Formulación e implementación de acciones de ordenamiento ambiental del territorio en las cuencas hidrográficas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, como una estrategia para la reducción de las nuevas condiciones de riesgo del país”, por un monto de \$176.000 millones de pesos, a través del cual se ajustarán y/o formularán 130 Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, incorporando el componente de gestión del riesgo.

Sobre el tema de la elaboración de los POMCA así como los avances en la implementación de la PNGIRH, se encuentra un resumen en el Cuadro 6 del anexo 1. Posteriormente en el acápite relacionado con los instrumentos de gestión de este informe, se presenta un análisis de los mecanismos e instrumentos de planificación y la participación de las CAR en los mismos.

3.1.4 Aspectos relativos a la gobernanza, participación ciudadana, garantía de derechos constitucionales.

El concepto de gobernanza del agua ha ido adquiriendo mayor importancia y ha logrado colocarse como un elemento crucial en los actores globales y en las políticas públicas ligadas a los temas del agua (IHDP, 2006), representando una serie de cambios que se han dado entre el gobierno y la sociedad (Mats, 2004)



para reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de ésta última y su relación con el medio ambiente.

La definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, se relaciona con la capacidad de decisiones, concertadas entre los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros) en intervenir en los asuntos públicos, y se establece nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios relacionados al agua.

La gobernanza trata sobre los procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, es un concepto dinámico; mientras que la gobernabilidad se refiere al estado resultante de la aplicación de estos mecanismos y procesos, es un fin de la administración. Uno de los desafíos de gobernanza en la región es proveer de agua segura, continua y accesible para todos en condiciones equitativas.

Se establece el concepto: la Gobernanza del agua se refiere a la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos (Rogers y Hall, 2003) y administrativos que entran en juego para regular el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad (UNDP, 2000).

Es así, que la Gobernanza del agua exige que las organizaciones estatales encargadas de la gestión del recurso establezca una política efectiva, junto con un marco legal apropiado para regular y gestionar el agua, de forma tal que responda a las necesidades ambientales, económicas, sociales y políticas del Estado, con la participación de todos los agentes sociales, con el objetivo de integrar la protección del medio ambiente en el desarrollo económico y social e incorporar las consideraciones ambientales en las políticas de desarrollo sostenible.

Cada vez se reconoce más que los argumentos del ambiente están interrelacionadas no sólo con el desarrollo y con el crecimiento económico sostenible, sino también con el comercio, la agricultura, la salud, la paz y la seguridad. A pesar de ello tampoco existe una cooperación permanente con los actores responsables de estos temas.

Gobernanza del Agua en Colombia:

Con la implementación de la Política Nacional para Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) 2010, se ha avanzado en la ejecución del concepto de gobernanza del agua reconoce la prioridad del agua como elemento fundamental para la vida en procesos de coordinación y cooperación de distintos y diversos



actores sociales, sectoriales e institucionales que participan en su gestión integrada; y asume al territorio y a la cuenca como entidades activas en tales procesos, con el fin de evitar que el agua y sus dinámicas se conviertan en amenazas para las comunidades y de garantizar la integridad y diversidad de los ecosistemas, para asegurar la oferta hídrica y los servicios ambientales.

La gobernanza plantea nuevas maneras de entender la gobernabilidad, en tanto ubica la autoridad del Estado en función de su capacidad de comunicación y concertación con roles y responsabilidades claras, para acceder al agua de manera responsable, equitativa y sostenible.⁶

En el documento de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico de manera específica se plantea el Objetivo 6. Sobre GOBERNABILIDAD que pretende consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico. Para el logro de este objetivo se han diseñado tres estrategias como son: participación, cultura del agua, y manejo de conflictos como se menciona anteriormente en el informe relacionadas con los objetivos y estrategias de la política.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estructuró el Plan de Acción en la vigencia 2012 en función del objetivo 6 del PNGIRH, los cuales se han desarrolla a través de las siguientes acciones estratégicas así:

Plan de acción del recurso hídrico en eje estratégico: cultura gobernanza del agua.

EJE ESTRATEGICO: CULTURA Y GOBERNANZA DEL AGUA				META			
ESTRATEGIA	ACTIVIDAD PRINCIPAL	ACTIVIDADES DESAGREGADAS	INDICADOR DE GESTIÓN	2012	2013	2014	TOTAL
Promoción de la Cultura del Agua	A8. Fortalecer la gobernanza del agua, promoviendo la cultura del agua y la participación social	Revisión de información y experiencias nacionales y regionales en torno a la cultura social del agua y la participación social.	Documento de línea Base.	0,5	0,5	0	1
		Ajustar e implementar el Programa Nacional de Cultura, incluyendo el diseño y la publicación de material de divulgación por públicos diferenciales.	Programa Nacional de Cultura de Agua implementado.	0,5	0,5	0	1
		Apoyar y acompañar la estrategia de Misión Gobernanza del Agua.	Impulsar el componente de Gobernanza en Planes Estratégicos.	2	0	0	2

⁶Esta definición es construcción de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación - DNP, durante el año 2013, en el marco del desarrollo del objetivo de gobernabilidad de la PNGIRH y los resultados de la Misión Gobernanza del Agua que tuvo lugar en el año 2012.



EJE ESTRATEGICO: CULTURA Y GOBERNANZA DEL AGUA				META			
ESTRATEGIA	ACTIVIDAD PRINCIPAL	ACTIVIDADES DESAGREGADAS	INDICADOR DE GESTIÓN	2012	2013	2014	TOTAL
Fortalecer los canales de participación para GRH		Desarrollar el componente de Gobernanza del Agua en el Plan Estratégico de Macrocuencas Magdalena, Cauca y Caribe.	Documento de Gobernanza del agua en el marco de la formulación del Plan Estratégico.	0,5	0,5	0	1
		Promover la conformación de los Concejos de Cuencas para fortalecer la Gobernanza del Agua.	Concejo de Cuencas conformados con Cuencas priorizadas.	25	49	59	133
		Fortalecer la Gobernanza, Cultura del Agua y Gestión Integral del Recurso Hídrica en el territorio Nacional.	Estrategias de fortalecimiento Gobernanza, Cultura del Agua y Gestión Integral del Recurso Hídrico.	0,3	0,3	0,4	1

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Para dar cumplimiento al anterior plan según información suministrada por el Ministerio, se realizaron las siguientes actividades:

- Programa Nacional de Cultura del Agua, cuyo objetivo es la promoción de prácticas responsables frente al uso, protección y conservación del agua y cuyas herramientas son la comunicación, la educación, la investigación social y la participación pública, a través de las que se promueve el entendimiento sobre la disponibilidad, ciclos, naturaleza y utilidad del líquido de la vida, al tiempo que se promulgan los elementos culturales que ponen en el panorama la dependencia absoluta que tenemos del agua y el tratamiento que debemos darle en virtud de esa dependencia.
- Propuesta de Guía Metodológica para la Transformación de Conflictos Relacionados con el Agua *“La seguridad territorial como herramienta para la prevención y transformación de conflictos relacionados con el agua”*.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el liderazgo de la Dirección de Gestión de Recurso Hídrico realizó talleres participativos el 4 de septiembre de 2013, con distintos actores sociales e institucionales con el fin de avanzar en el diseño del Observatorio de Gobernanza del Agua; donde participaron Universidades, ONG, centros de investigación, Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Gobernaciones, comunidades indígenas y entidades estatales del orden nacional concurren a los talleres que se desarrollaron durante dos días en Bogotá, El proceso está enmarcado en la Política Nacional para la Gestión integral del Agua en lo que tiene que ver con sus objetivos estratégicos de fortalecimiento institucional y gobernabilidad.

El Proyecto acompañamiento en la Fase de Diseño del Observatorio Colombiano de Gobernanza del Agua (OCGA) en el informe final del Contrato



Interadministrativo No. 61 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y la Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Ambientales (IDEA).

El objetivo general es de conceptualizar y formular, desde una visión interdisciplinaria, los lineamientos fundamentales para el diseño del Observatorio Colombiano de Gobernanza del Agua (OCGA), en el marco de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó al Gobierno de Colombia, en octubre de 2011, la Cooperación Técnica no Reembolsable para desarrollar el Programa de Gestión Integrada y Adaptiva de Recursos Hídricos en Colombia. El programa tiene como objetivo apoyar al gobierno de Colombia mejorar la gobernanza sobre el recurso hídrico.

Como parte de esta cooperación técnica, el Gobierno de Colombia a través de la Dirección de la Gestión del Recurso Hídrico del MADS, solicitó al Centro de la Gobernanza del Agua de Holanda (WATER GOVERNANCE CENTRE) en enero 2013 de ayudar en elaborar una estrategia para la gobernanza del agua.

Del primer informe de la consultoría WATER GOVERNANCE CENTRE, se retoma el numeral 1.2. La identificación de los principales problemas en cuanto a la gobernanza del agua en Colombia así:

“(…)

- *Los objetivos y las estrategias no están acompañados por un marco temporal bien articulado, en la actualidad no existe un Plan Nacional Hídrico, así como planes estratégicos de Macro-cuenca que estén completos y operativos (El plan hídrico nacional se encuentra en un importante estado de avance, sin embargo aún falta desarrollar algunos de los programas propuestos.*

En cuanto a los planes estratégicos de las macrocuencas se encuentran en proceso de formulación los planes de las cuencas Magdalena – Cauca, Caribe, Amazonía, Orinoquia y Pacífico. Se espera que estos planes estén completamente formulados para el primer semestre del 2014. Por lo tanto aún no se cuenta con los lineamientos de estos documentos). Gran parte de la información sobre el uso del agua y su gestión se encuentra dispersa, desarticulada, insuficiente y/o no necesariamente relevante.

- *Falta de capacidades técnicas y económicas a nivel local, regional y nacional.*

Organización: Fragmentación y falta de claridad sobre los roles y las responsabilidades en la gestión del agua, la gestión del agua y la ordenación del



territorio no están suficientemente alineados. En la ordenación del territorio no se tienen en cuenta suficientemente la importancia del agua. La coordinación institucional es uno de los problemas principales y debe ser una prioridad en la gestión del agua

- *Legislación/instrumentos: Falta de ejecución y cumplimiento de las leyes y/o políticas*
- *Financiación: Falta de una estructura de financiación sólida con instrumentos adecuados*
- *Participación: no está organizada de una manera estratégica y estructural*
- *Cooperación: Existe una falta de colaboración por parte de los organismos públicos, los actores y los sectores productivos involucrados en la gestión del agua*
- *Integridad: El control de la corrupción y el favorecimiento de los aliados políticos es un desafío importante*
- *Conflictos: Aunque el país se encuentra actualmente desarrollando y promoviendo acciones orientadas hacia el registro y legalización de los usuarios del recurso, aún el nivel de avance no es suficiente. Por lo tanto existen numerosos conflictos relacionados con la gestión del agua; muchos de ellos tienen que ver con el inadecuado uso del suelo del país y la incapacidad del Estado para corregir favorablemente la informalidad, la ilegalidad y la falta de incorporación de la variable hídrica y cultural en el ordenamiento territorial.*
- *La corrupción puede ser un obstáculo importante para lograr resultados en la lucha contra los problemas que obstaculizan la correcta gestión del agua. Por lo tanto, prevenir la corrupción debe ser visto como un desafío fundamental. La corrupción, sin embargo, debe ser considerada como un fenómeno que se encuentra en un nivel más alto que la gestión del agua y que limita a todas las áreas políticas en el país. Es por ello, que en este informe no se procede a analizar esta cuestión específica. A pesar de no tratarse el tema de la corrupción en el presente informe, se recomienda soportar y participar en el Observatorio Anticorrupción y de Integridad Colombia, el cual tiene como objetivo contribuir a la lucha contra la corrupción..."*

H.6 Requerimiento de planeación estratégica del recurso hídrico en las dimensiones de gobernanza

Al revisar y analizar la política de Gestión Integral del Recurso Hídrico de Colombia y el Plan de Acción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia por parte de la CGR, que los objetivos y las estrategias no están acompañados por un marco articulado en los procesos participativos para la toma de decisiones respecto a las políticas en la gestión ambiental sobre el territorio y particularmente sobre el ordenamiento y manejo de macrocuencas, cuencas y microcuencas con los actores que intervienen para regular y gestionar el agua.



Por lo anterior, a juicio de la Contraloría, aún es un desafío por resolver el establecer los lineamientos de gestión y directrices estratégicas de procesos y mecanismos participativos en la toma de decisiones vinculantes; en el que se identifiquen los actores en las dimensiones de gobernanza del agua (ambiental, económica, política y social) desde el orden nacional, regional y local con una perspectiva ambiental e integral de acuerdo con las potencialidades, vocación, particularidades ambientales y sociales de cada una de ellas al acceso equitativo a los recursos, con el fin de garantizar su protección, conservación y sostenibilidad como fuente esencial de vida y como recurso estratégico para mejorar la calidad de vida y el desarrollo económico y atender así el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Lo afirmado por el ente fiscalizador tiene entre como sustento entre otros, lo señalado en las características del primer informe resultado de la consultoría del Centro de la Gobernanza del Agua de Holanda (WATER GOVERNANCE CENTRE) numeral 1.2. La identificación de los principales problemas en cuanto a la gobernanza del agua en Colombia y de un informe sobre la Amazonia y que aplica a las cuencas hidrográficas de todo el país, donde se señalan como conclusiones que el recurso hídrico tiene una alta vulnerabilidad a los impactos asociados con su uso por falta de gobernabilidad y gobernanza del mismo, puesto que se adolece de una visión integral, existe una muy poca gestión a nivel de cuenca y una débil participación pública. La investigación, la información científica y la capacitación respecto al tema son limitadas, por lo que se carece de instrumentos suficientes para tomar decisiones y hacer la gestión que tan importante recurso requiere⁷.

Para la CGR, aunque se cuenta con un conocimiento sobre el sistema hídrico generado por el IDEAM, los Institutos de Investigación, algunas de las universidades en Colombia y a pesar de que existen expertos a nivel nacional, hace falta la capacidad y el conocimiento a nivel regional y local, y en general, como se evidenció en la respuesta de las Corporaciones sobre el tema, se demuestra que no hay líneas de acción estratégicas de la integración del conocimiento tradicional con el científico y técnico en las decisiones de los actores gubernamentales y partes interesadas para garantizar la gobernanza del recurso hídrico en Colombia.

Lo anterior se da aún en las cuencas que se han determinado como prioritarias para el país, como es la del Río Bogotá, cuyo resultado del análisis hecho por la CGR, se encuentra como conclusión en el informe de Auditoría Especial a la

⁷ SINTESIS DIAGNOSTICA Y RECOMENDACIONES; Producto No. 4 del Informe Final, Convenio Interadministrativo MADS-SINCHI No. 077/2012, para el desarrollo de las Fases I y II del Plan Estratégico de la macro-cuenca de la Amazonia



Gestión Sobre el Río Bogotá Intersectorial y Articulada, vigencia 2012, donde se cita algunos apartes relacionados con el tema:

" (...)

La gobernanza del recurso hídrico en la cuencas

"Un proceso de gobernanza, resultado de consultas previas y construcción colectiva, aún está por iniciarse en la cuenca del río Bogotá. No se cuenta con el acceso a la información; y se precisa de fortalecer la participación de los actores sociales, e incluso estatales, relevantes, como elemento indispensable para una buena gobernanza, con el fin de adelantar revisiones normativas, elaborar acuerdos institucionales -cuando la normativa existente no cubre los temas-, que permitan la coordinación y transversalidad institucional, así como crear mecanismos y estrategias para la eficaz participación ciudadana, en procura de buscar consensos, acceder a la información, lograr la transparencia y la rendición de cuentas, y reconocer los conocimientos y costumbres ancestrales y las formas comunitarias de gestión del agua eficientes.

Se requiere el diseño de una estrategia de saneamiento y recuperación de la cuenca representativa, vinculante, eficaz y con recursos; con propuestas de modificación del marco regulatorio que tiendan a asegurar la permanencia en el tiempo de los acuerdos tomados, a garantizar la relevancia de las medidas de acción propuestas y la sustentabilidad del proceso en el tiempo; que incluyan actores con y sin derechos de aprovechamiento de aguas, que tuviesen atribuciones legales para definir y fiscalizar el uso de las aguas de acuerdo a planes de gestión claramente definidos, y con regulación estatal que garantice el acceso a todos".

"En la actualidad no se cuenta con participación ciudadana, ni con estrategias para el manejo de conflictos (governabilidad) ni con los instrumentos normativos, por lo que la recuperación de las cuencas en general y en particular la del río Bogotá parece abocada al fracaso, descontando que cada día el deterioro es mayor, con las múltiples afectaciones que ello implica".

Para la Contraloría General de la República a pesar que las Corporaciones vienen desarrollando acciones encaminadas a manejar aspectos relacionados con la gobernabilidad del recurso hídrico, se evidencia que no se tiene estándares y criterios definidos de la gestión para la gobernanza del agua en definir las obligaciones y responsabilidades que permita establecer reglas claras que faciliten

⁸ "El concepto de gobernanza permite según Claire (2006) analizar el funcionamiento del Estado, así como su interacción y relación con otros actores públicos y privados, no sólo en los términos de la acción y efecto de gobernar sino de cómo se propone el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. "Es un proceso formal e informal de interacción entre actores para la conducción de una sociedad. Un sistema de gobernanza está integrado por reglas y procedimientos, formales e informales, que configuran un marco institucional en el cual los diversos actores implicados tienen que operar".



la participación de otros actores y sectores en la gestión del agua, donde las decisiones respecto a las políticas públicas son establecidas por consenso con todos los actores que intervienen en dicha gestión del agua, como se puede evidenciar en el siguiente cuadro relacionado con la información solicitada por la CGR al respecto y las respuestas de algunas Corporaciones (cuadro 7 del anexo No.1), la respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia a la presente observación en los siguientes términos:

“El Decreto 1640 de 2012, por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones, reglamentó en su artículo Artículo 7; en cuanto a las instancias de participación: que las instancias de participación para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos son:

Consejos de Cuenca: En las cuencas objeto de Plan de ordenación y manejo.

Mesas de Trabajo: En las micro cuencas o acuíferos sujetos de Plan de Manejo Ambiental.

Estas instancias participativas se circunscriben en un marco territorial articulado; tanto los Consejos de Cuenca como las Mesas de Trabajo actúan en un nivel hidrográfico definido, debido a que hidrográficamente el país se encuentra clasificado por niveles que responden a diferentes escalas de trabajo y a diferentes instrumentos de planificación.

Los consejos están reglamentados en el Decreto 1640 de 2012, como la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica.

La Resolución 509 del 2013 reglamenta lo concerniente a la conformación de los consejos de cuenca.”

Para la CGR, una vez analizada la respuesta de la entidad, se mantiene el hallazgo toda vez que, en la política de Gestión Integral del Recurso Hídrico de Colombia y los Planes de Acción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones en sus objetivos y estrategias no están acompañados por lineamientos de gestión y directrices articulados en los procesos y mecanismos participativos en la toma de decisiones vinculantes; en los que interviene los actores en las dimensiones de gobernanza del agua (ambiental, económica, política y social) desde el orden nacional, regional y local para proveer el agua segura, continua y accesible para todos en condiciones equitativas.

H.7 Aspectos relativos a la gobernanza, participación ciudadana, garantía de derechos constitucionales.



La normatividad contempla y algunos Entes dan participación en los Consejos directivos como el SINA, las Corporaciones Autónomas Regionales, Consejo Ambiental Regional de Macrocuencas, Comisión Conjunta, Consejo de Cuenca, entre otros, donde se promueve y desarrolla la participación de la comunidad en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y sobre el manejo adecuado de los recursos naturales renovables, pero a pesar de ello no se desarrolla ni promueve la participación, ni existe capacitación por parte de las instituciones del Estado en el manejo de procedimientos que permitan el desarrollo de espacios de mediación, concertación, y negociación de los diferentes sectores de la población frente a la toma de decisiones ambientales, aunado a que es restringida dicha intervención y/o participación de la comunidad, por lo que no surte efecto positivo esta participación, pues en muchos casos no hay comunicación permanente con grupos y líderes comunitarios, ni se les da participación a fin de conocer y consultar sus intereses, desconociendo así los procedimientos y mecanismos idóneos que promuevan la amplia y efectiva conciliación.

Como se puede establecer en la información solicitada por la CGR con respecto a los Actos administrativos u otros mecanismos institucionales a través de los cuales los ciudadanos y otros actores se articulan en la gobernanza del agua para ejercer sus derechos constitucionales y legales, en las respuestas dadas por el MADS y por las Corporaciones Autónomas Regionales, la Contraloría pudo evidenciar que no se está cumpliendo con la exigencia constitucional de la participación ciudadana en la gestión pública; tal como se establecen en la Constitución y en especial en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 en *"Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables"*; dado que se limita la participación en el proceso de rendición de cuentas, en la presentación de los informes de gestión y avance de los Planes de Acción, foros, talleres, etc..

La CGR considera que si bien es cierto, son instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 1640 de 2012, el MADS y las CAR no cuentan con mecanismos institucionales en sus líneas de acción, estableciendo directrices transparentes, procedimientos y condiciones necesarias, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de la población afectada, para lograr la legitimidad en las decisiones garantizando el desarrollo de capacidades que permita la participación y los cambios de actitudes de las personas, grupos, organizaciones y sociedades involucradas en la GIRH que genere concertación en la toma de decisiones vinculantes.

De otra parte, en aquellos casos en que se brinda la oportunidad de la participación comunitaria no existe apoyo, asesoría, ni recursos para transformar los proyectos, solo se realizan estas convocatorias por cumplir con un formalismo,



mas no para tener en cuenta las inquietudes, intereses, información, expectativas, limitaciones, preocupaciones de la comunidad, ni cobertura donde se permita un ambiente de negociación, compromiso y elección de la medida más justa de conformidad a la complejidad de los diversos intereses del pueblo, donde prime el interés general frente al particular.

Para la CGR, tampoco existe por parte de los entes estatales trabajos de sensibilización de sus funcionarios, no hay capacitación, no existe institucionalización de canales permanentes de información, no hay comunicación ni concertación con la sociedad civil; siendo un compromiso estatal que nace de la buena fe de la comunidad, siendo motivación para la población y así formar parte e intervenir desde su conocimiento y experiencia en la toma de decisiones representando la fuerza que garantiza el equilibrio entre los intereses particulares del sector privado y los intereses generales de la sociedad para hacer realidad el desarrollo sostenible; pues en general los proyectos y actividades ejecutados por el Estado incluso los de materia ambiental se ejecutan sin tener en cuenta la intervención de la ciudadanía, ni de ONGs, ni veedurías, ni se tiene en cuenta la opinión de la Sociedad perjudicada frente al desarrollo y resultado final de los mismos.

De otra parte, la participación ciudadana en el proceso de rendición de las cuentas no plantean mecanismos y estrategias que tiendan a fortalecer este proceso, que generen una cultura de autoevaluación y donde exista la obligatoriedad de la rendición de la información que el ciudadano requiere sobre la gestión realizada, aportándola de manera completa, precisa, clara, oportuna y suministrada mediante canales apropiados y de fácil acceso.

Adicionalmente, se carece de procesos que contemplen pedagogía dirigida al ciudadano a fin de que éste aprenda a pedir cuentas, se incentive e impulse para involucrarse en dicho proceso de tal manera que existan mejores sistemas de información al servicio de la ciudadanía, que en la rendición de las cuentas se presente tanto lo positivo como lo negativo de la gestión para el conocimiento y crítica de la ciudadanía, que se definan las responsabilidades institucionales, que se brinde apoyo y capacitación a los ciudadanos informándoles las herramientas y disponibilidad de la información a fin de que se motive su participación generando mayor control frente a la gestión y desarrollo de las funciones de los entes gubernamentales, dejando de lado la importancia de legitimar y garantizar la participación tanto en la construcción como en la implementación de la Política.

En las Respuestas de algunas Corporaciones mencionan que existen varios los instrumentos de participación con los que cuentan para garantizar y promover la participación de la comunidad en la construcción y seguimiento de su planificación, ejecución y seguimiento programático; entre los principales instrumentos de participación ciudadana e institucional se pueden mencionar:



Ejercicio de participación comunitaria de diagnóstico y formulación del Plan de Acción Institucional 2012-2015, construcción y validación del Plan de Gestión Ambiental Regional y procesos de educación ambiental, audiencias públicas de Rendición de Cuentas y Asambleas Corporativas, Veedurías Ciudadanas, formulación y socialización de Proyectos de Inversión, Mesas de concertación, procesos de Consulta Previa, diagnóstico social participativo de los PORH, Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental – CIDEA-, audiencias de Participación Ambiental, Agendas Ambientales Indígenas entre otros.

La respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo, por cuanto, no obstante de existir todas estas formas de participación ciudadana, no se evidencia mecanismos institucionales en sus líneas de acción de manera estratégica y estructural con directrices transparentes, procedimientos y condiciones necesarias para incorporar los procesos de participación (sus necesidades e interés) para lograr la legitimidad en las decisiones garantizando el desarrollo de capacidades que permita la participación y los cambios de actitudes de las personas, grupos, organizaciones y sociedades involucradas en la GIRH para mejorar sus habilidades y desempeñar funciones y resolver problemas para la toma de decisiones vinculantes.

H.8 Definición de Gobernabilidad dentro de la PNGIRH.

Revisado el documento de la PNGIRH por parte de la CGR, llama la atención que no se hizo definición de gobernabilidad, la única referencia conceptual se encuentra en un pie de página⁹, referenciando lo adoptado en el marco normativo mexicano.

Adicionalmente las estrategias asociadas para el cumplimiento de los objetivos no apuntan a desarrollar los elementos incluidos en la definición, como se aprecia en la estrategia de participación, la cual según el concepto debería incluir la intervención a múltiples niveles más allá del Estado, se limita a los Consejos de Cuencas, mecanismo de participación que incluye a algunos de los actores de una cuenca, dejando por fuera los sectores privados, organizaciones no gubernamentales, etc. El desconocimiento del marco conceptual, a partir del cual desarrolla la política, hace que las estrategias no logren implementar la gobernabilidad del recurso hídrico.

⁹ Pág 96 PNGIRH4 "Es importante aclarar que gobernabilidad no es sinónimo de gobierno. Es más bien un proceso que considera la participación a múltiples niveles más allá del Estado, en donde la toma de decisiones incluyen no solamente a las instituciones públicas, sino a los sectores privados, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general" .Fuente: Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, México, <http://www.thirdworldcentre.org/governance2.html>, consultada en diciembre de 2009.



Mediante comunicación No. 8000-2-7046 de fecha 17 de marzo de 2014, el MADS, manifiesta al respecto de esta observación lo siguiente:

R// La política expone en el marco conceptual bajo el cual se erige, que “dada la forma de la relación entre los actores que interactúan en la cuenca...” la gobernabilidad sobre el recurso hídrico es un aspecto de fundamental importancia para la política en la medida en que hace posible que dichas relaciones se den de manera armónica, efectiva, eficiente y eficaz, por esta razón, se determinó como el quinto objetivo específico de la misma”.

Adicionalmente a lo anterior en el capítulo destinado al Diagnóstico en el documento de la Política; el resumen de la problemática y conflictos en cuanto a la gestión del recurso hace énfasis en la gobernabilidad y su problemática como un concepto primordial a tener en cuenta en la GIRH.

Con relación a la estrategia de participación para el logro del objetivo de gobernabilidad la política establece como estrategia 6.1 la Participación, la cual se orienta a incentivar el desarrollo de mecanismos y espacios de participación que motiven a los usuarios del agua a ser parte de la gestión integral del recurso hídrico y a que conformen grupos de veeduría y control ciudadanos sobre las inversiones y acciones desarrolladas por las instituciones públicas y privadas, así como, por los usuarios del agua en general, en materia de GIRH. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Incrementar la capacidad de participación de todos los actores involucrados en la gestión integral del recurso hídrico.
- Implementar programas para promover el control social y la veeduría ciudadana hacia la gestión sostenible del recurso hídrico.
- Implementar programas para asegurar la participación en la gestión integral del recurso hídrico de los grupos sociales más vulnerables.
- Implementar programas masivos de comunicación e información a nivel nacional, regional y local, acerca de las acciones desarrolladas y proyectadas para implementar el Plan Hídrico Nacional.
- Desarrollar e implementar esquemas de gestión comunitaria local hacia el uso y manejo responsable del agua.

La observación realizada por la CGR, está orientada a la definición de gobernabilidad y la implementación de las estrategias asociadas para el cumplimiento de los objetivos incluidos en la definición referenciada en el documento de la Política. Si bien es cierto se prevén las líneas de acción estratégicas relacionadas en la respuesta remitida por el MADS, también lo es que a la fecha sólo en los POMCA pilotos que se encuentran en proceso se ésta haciendo el intento de aplicar estas líneas de acción estratégicas de participación, componente transversal de los POMCA, según lo estipulado en el Decreto 1640 y Guía pertinente, situación que no se valida como implementación de éstas estrategias. Por lo anterior la observación se configura como un hallazgo administrativo.

3.1.5 Contiene aspectos contradictorios con las políticas de desarrollo de los distintos sectores?



Sí contiene aspectos contradictorios con las políticas de desarrollo de otros sectores específicamente con los sectores agropecuario, minero, energético y en general con el sector productivo que son los grandes usuarios del recurso hídrico.

Son identificables, los aspectos de la política nacional de recursos hídricos que están en conflicto con las políticas de desarrollo de otros sectores relacionados con el uso del agua, como energía, agricultura, transportes, etc.?

Los aspectos de la política que están en conflicto con otros sectores tienen que ver tanto con la demanda como con la oferta de agua. Del lado de la demanda no se tiene el registro de todos los usuarios, ni el volumen de agua captada, ni los usos; y del lado de la oferta se desconoce el efecto que generan sobre debido a la cantidad de residuos contaminantes que vierten sobre las fuentes de agua.

En el sector minero y energético se hace necesario incrementar el conocimiento del potencial hidrogeológico del país y mejorar la gestión de aguas subterráneas a través de un censo e inventario nacional de puntos de agua que permita legalizar a todos los usuarios. Se deben establecer estrategias para difundir y homogenizar la información con que cuenta el INGEOMINAS, en el marco del Atlas de Aguas Subterráneas, el IDEAM, el MADS y las autoridades ambientales en un sistema de información del recurso hídrico tal como se encuentra proyectado por la política hídrica pero que no se ha implementado efectivamente y que no cuenta todavía con la información que se planteó como meta en la Política. Actividades que ha venido liderando el MADS pero que se encuentran en lento proceso de implementación debido a falencias en la coordinación interinstitucional.

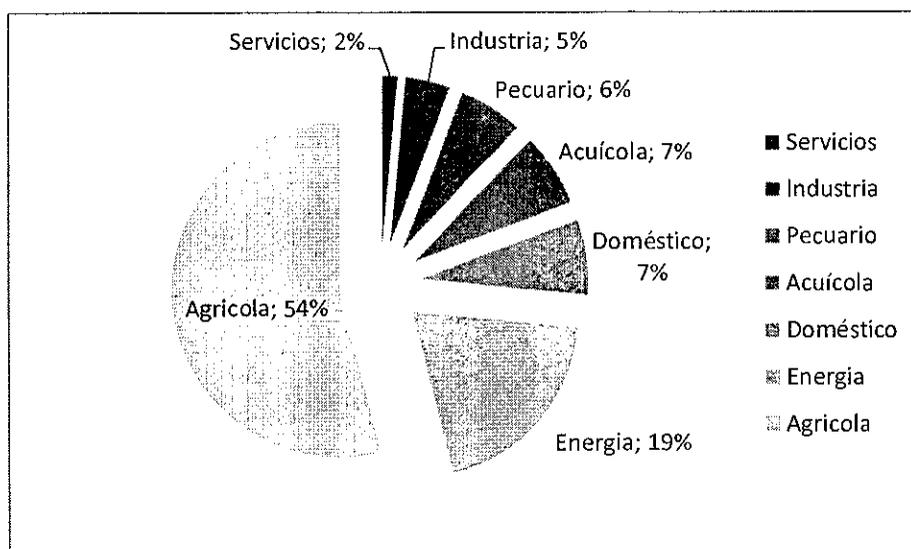
H.9 Cálculo de la demanda de agua en los sectores productivos. MADS-IDEAM- Autoridades Ambientales.

La demanda hídrica, definida como la extracción de agua del sistema natural que tiene como fin suplir las necesidades de consumo de la población del sector productivo y las demandas ecológicas propias de los ecosistemas naturales – caudal ecológico y ambiental¹⁰, es estimada por el IDEAM en el Estudio Nacional del Agua, como aparece en la gráfica, siendo el sector agrícola el mayor usuario del recurso hídrico con fines económicos con el 54% del total del agua utilizada en el país, le siguen el sector Energía y Doméstico en orden como mayores usuarios del recurso.

¹⁰ Decreto 3930 de 2010



Gráfica 1: Cálculo de la demanda de agua en los sectores



Fuente: IDEAM

De acuerdo con el documento de la PGIRH, se estableció como una de las líneas de acción estratégica para el desarrollo de la misma, cuantificar la demanda y la calidad del agua requerida para el desarrollo de las actividades de los principales sectores usuarios del recurso, a nivel regional y sectorial y estableció como meta para el corto plazo (2010-2014) la implementación de una estrategia de medición de los consumos de agua de los principales usuarios, con una meta general de *cuantificar y medir como mínimo el 60% de los consumos de agua total y por tipo de usuario en las cuencas priorizadas por las Autoridades Ambientales en el Plan Hídrico Nacional -PHN.*

La cuantificación y caracterización de la demanda es un objetivo estratégico de la Política Nacional Hídrica¹¹ debido al gran número de usuarios que no están legalizados, de los que se desconoce tanto el volumen captado como sus usos; y el efecto que tienen sobre la calidad por la carga de residuos contaminantes que se vierten a las fuentes de agua.

La CGR en visitas practicadas al MADS y al IDEAM, estableció insuficiente avance en las líneas de acción propuestas para el cumplimiento de esta estrategia y evidenció que el último cálculo de la demanda reportado en el ENA 2010 no

11 Objetivo 2. DEMANDA: Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país." MADS. PGIRH 2010. Pág. 96.



incluyó el uso del agua en los sectores minero, de hidrocarburos y de navegabilidad; por lo que dichos cálculos estarían subestimando el total del agua requerida por los sectores productivos en el país.

Esta situación obedece a deficiencias, en los procesos de coordinación interinstitucional que lidera el MADS, para hacer seguimiento a los objetivos propuestos en la Política Hídrica Nacional, lo que está generando ineficacia en el avance de las metas propuestas en dicha política.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia a la presente observación en los siguientes términos:

"De acuerdo con la estructura de planificación de cuencas hidrográficas definida en la PGIRH (ver figura de la Política No 4.5 Estructura para la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. Pag.90), a nivel de macrocuenca se está desarrollando el cálculo de la demanda de agua de los principales sectores productivos a escala 1:500.000; y a nivel de cuencas objeto de plan de ordenación y manejo, se está trabajando a escala 1:100.000 y 1:25.000 de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1640."

La CGR concluye que la respuesta dada por el MADS no desvirtúa los hechos señalados acerca de la medición del consumo de agua en los sectores mineros, de hidrocarburos y de la navegabilidad que no fueron tenidos en cuenta en las estimaciones de la demanda de agua que realizó el IDEAM en el último Estudio Nacional del Agua 2010; por lo tanto la observación se mantiene.

H.10 Cumplimiento y seguimiento a los compromisos adquiridos en torno a la Política para la Gestión integral del Recurso Hídrico

De acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 216 de 2003, por medio del cual se dictan algunas disposiciones sobre la Estructura y las funciones de cada una de las dependencias, el MADS debe determinar los criterios ambientales para la planeación estratégica de los sectores productivos, promover el diseño y participar en las actividades de implementación de las agendas conjuntas de trabajo interinstitucionales y realizar seguimiento y evaluación de las mismas.

En cumplimiento de este objetivo el MADS utiliza como herramienta las Agendas Ambientales Interinstitucionales, con el fin de integrar las acciones institucionales dirigidas a la preparación y desarrollo de las políticas, programas y acciones, sin establecer compromisos y asignar recursos tanto humanos como presupuestales para desarrollar las actividades propuestas.

En la visita realizada por el equipo auditor a las instalaciones del Ministerio, la CGR solicitó, revisó y analizó las Agendas Ambientales Interministeriales y



Sectoriales suscritas por el MADS con otras entidades dentro de las cuales se involucraba el componente del Recurso Hídrico y como tal los contenidos de la Política Hídrica Nacional.

Analizada la documentación que entregó la DAASU el equipo auditor no encontró evidencias de la ejecución de las metas, recursos, ni la entrega de los productos de las Agendas Ambientales suscritas entre el MADS y el MME, para los subsectores minería, energía e hidrocarburos, y para todo el sector minero energético en general y el seguimiento que se hace desde la DAASU no es suficiente para que se logren los objetivos propuestos en ellas, pues este se limita a una serie de anotaciones sobre avances a los planes de acción que resultan insuficientes para hacer un verdadero control sobre los compromisos que adquirieren las partes firmantes.

Esta falta de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en las agendas ambientales con el Sector Minero Energético se han traducido en retrasos en la ejecución de los objetivos y estrategias de la PGIRH que tiene como fin último alcanzar un uso sustentable del recurso hídrico entendido este como la disponibilidad futura del recurso para las generaciones venideras.

Por lo anteriormente expuesto, la CGR concluye que el MADS no ejerció debidamente las funciones encomendadas, contraviniendo lo estipulado en el artículo 34 en la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único que regula lo concerniente al régimen disciplinario de los servidores públicos; en consecuencia, existe presunto incumplimiento de sus funciones y se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, a cargo del MADS.

Del análisis realizado a la respuesta del MADS, la CGR concluye que si bien se han adelantado acciones tendientes al logro de los objetivos de la Política, las agendas ambientales con los sectores minero, energía e hidrocarburos no han dado el resultado esperado pues los objetivos de las mismas no se han logrado, por lo tanto este hallazgo se mantiene.

H.11 Evaluación de las tasas retributivas y de uso para el sector Minero-Energético.

En la Agenda Ambiental Interministerial, suscrita el 25 de Junio de 2010 entre el MADS y el Ministerio de Minas y Energía -MME, se planteó la necesidad de realizar una evaluación de la aplicación de las tasas retributivas y por uso del agua en el sector minero energético con el fin de hacer recomendaciones para eventuales ajustes normativos, identificando esquemas de compensación e incentivos para la conservación del recurso hídrico.



En la documentación entregada por el Ministerio por parte de la Dirección del Recurso Hídrico el equipo auditor, pudo constatar que no reposan las evaluaciones específicas de las tasas retributivas y por uso para el sector minero energético. Tanto el convenio con la Universidad Javeriana como el convenio con CAEMA son anteriores a la suscripción de la Agenda Ambiental y el documento del proyecto Colciencias no incluye la mencionada evaluación.

Lo anterior se debe a que los procedimientos utilizados para la planeación, ejecución y seguimiento a los compromisos adquiridos en las Agendas Ambientales resultan ineficaces para alcanzar las metas, y para alertar de manera oportuna sobre los avances o retrocesos en el proceso de las mismas, lo que dificulta el logro de los objetivos propuestos en la PGIRH.

Esta situación, evidencia incumplimiento por parte del MADS, de la función de determinar los criterios ambientales para la planeación estratégica de los sectores productivos y promover el diseño y participación en las actividades de implementación de las agendas conjuntas de trabajo interinstitucionales y realizar el seguimiento y la evaluación de las mismas.

Por lo anteriormente expuesto, la CGR concluye que el MADS, no ejerció debidamente las funciones encomendadas, contraviniendo lo estipulado en el artículo 34 en la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único que regula lo concerniente al régimen disciplinario de los servidores públicos.

En consecuencia, existe presunto incumplimiento de sus funciones y se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, a cargo del MADS.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia a la presente observación en los siguientes términos:

El MADS, de acuerdo a las disposiciones establecidas por el gobierno nacional, y en correspondencia a las necesidades de hacer ajustes normativos en materia ambiental, durante los años 2010 a 2013 se dio a la tarea de analizar y ajustar la normatividad referente a la tasa retributiva y a realizar un estudio sobre la efectividad de los impuestos, tasas y contribuciones y demás gravámenes vigentes para la preservación y protección del medio ambiente.

Del análisis realizado a la respuesta del MADS, la CGR no encuentra evidencia que amerite desvirtuar la observación sobre la evaluación de las tasas retributiva y por uso del agua en el sector minero energético, así como al tema de mecanismos de compensación e incentivos para la conservación del recurso hídrico.



El decreto 2667 de 2012 efectivamente reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de vertimientos puntuales, sin embargo no se tiene dentro de la misma disposiciones especiales sobre el sector minero energético tal como se esperaba según el planteamiento de las metas de la en la Agenda Interministerial que se suscribió con el MME. En relación a la Tasa por Uso del agua tampoco se encuentra evidencia adicional que demuestre el cumplimiento de la meta señalada en la Agenda.

En cuanto a los esquemas de compensación contenidos en la Resolución 1517 de 2012 expedida por el MADS, solo se tienen en cuenta cuando se trata de daño por pérdida de biodiversidad pero no expresa mecanismos especiales para el caso de daños al sistema hídrico ocasionados por los usuarios del sector minero energético específicamente. Por lo tanto se presenta hallazgo administrativo.

H.12 Agendas ambientales sector agricultura

Se firmó una primera agenda ambiental con el Ministerio de Agricultura en noviembre de 2007, en el marco del PND “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006 -2010”, y posteriormente se firmó una segunda agenda en diciembre de 2013 en el marco del PND 2010-2014 “Prosperidad para Todos”.

De la Agenda Ambiental firmada en 2007 el MADS no presenta ninguna ejecución durante los años 2008 y 2009, incumpliendo con los compromisos en ella adquiridos por los dos Ministerios. La entidad presentó plan de acción del año 2010, pero no se adjunta ningún tipo de información sobre recursos, actividades y responsables entre otros. La CGR no encontró evidencia alguna de que los objetivos se hayan cumplido.

Esta situación obedece a la carencia de procedimientos para la ejecución y seguimiento a los compromisos adquiridos en las Agendas Ambientales Interministeriales, los cuales resultan ineficaces para alcanzar las metas, y para alertar de manera oportuna sobre los avances o retrocesos y dificulta el logro de los objetivos de la PGIRH que se incluyen dentro de las Agendas.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia a la presente observación en los siguientes términos:

El MADS dio respuesta a la observación señalando que en cuanto a la meta 2.2.3 *Impulso a programas de uso eficiente y reúso del agua para sistemas productivos agropecuarios*, se viene recopilando la información relacionada con los requerimientos hídricos de los cultivos y la eficiencia del uso del agua bajo diferentes sistemas de riego en el país; y que igualmente se está promoviendo la medición del agua consumida en los distritos de riego.



Del análisis realizado a la respuesta proferida por la entidad, la CGR no se infiere que se hayan ejecutado acciones concretas en torno al uso eficiente del recurso hídrico por parte del sector agropecuario. Por lo tanto, la observación se mantiene.

3.2 ¿El marco legal nacional es consistente con el uso sustentable de los recursos hídricos?

El capítulo 3 del Título II de nuestra Constitución Política establece en los artículos 78 a 82 lo relacionado con los derechos ambientales, haciendo énfasis en los derechos colectivos relacionados con la protección del ambiente; en otro aparte consagra formas de protección de los derechos colectivos a través de las Acciones Populares y de Grupo contenidas en el artículo 88 cuyo objeto es exigir la protección de los derechos e intereses colectivos, dentro de estos refiere: El goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales; la protección de áreas de especial importancia ecológica y de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Con el surgimiento de la Constitución de 1991, se dio una organización ambiental y surgió la Ley 99 de 1993 *“Por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y dictó otras disposiciones”*.

En su Artículo 1° determinó dentro de los principios generales “El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.” De igual forma, el Artículo 2° establece “Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables... a fin de asegurar el desarrollo sostenible.”

Adicionalmente, esta Ley 99 de 1993, crea el Consejo Nacional Ambiental y los institutos de investigación científica: Instituto de Hidrología, Meteorología y Ciencias Ambientales - IDEAM; el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis- INVEMAR-; el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI; el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico Jhon Von Neuman; determina la liquidación del INDERENA; y establece que las corporaciones autónomas regionales son entes corporativos de carácter público que tienen por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos



sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, que deben aplicar la normatividad ambiental en su jurisdicción.

Con posterioridad a la inclusión del tema ambiental en nuestra Constitución Política, los fundamentos de la política del Recurso Hídrico en Colombia entraron a formar parte de los Planes Nacionales de Desarrollo, los cuales se expiden en cada cuatrienio y de los que en su análisis se establece:

Plan Nacional de Desarrollo cuatrienio 1999 - 2002, Ley 508 de 1999:

El Numeral 8 incluyó lo pertinente, denominándolo “Medio ambiente”, y en el que contempló como objetivo general de la política ambiental, restaurar y conservar áreas prioritarias en las eco regiones estratégicas y diseñar instrumentos y mecanismos que garanticen un equilibrio, entre la oferta y la demanda de los recursos ambientales de la Nación, fomentando el desarrollo regional sostenible, en el contexto de la construcción de la paz. Dentro de esta política ambiental se consideró como eje articulador al agua; es decir, se sitúa en el punto de confluencia entre la crisis del agua y la crisis social y económica del país.

En cuanto al “Programa agua” establece avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos; aumentando la capacidad de regulación del agua en las cuencas hidrográficas y promoviendo la eficiencia en su uso y reduciendo los niveles de contaminación y riesgos; por lo que se consideró al agua como el eje articulador de la política ambiental, debiendo orientar nuestras relaciones fronterizas, mediante el desarrollo de acuerdos binacionales para el manejo integral de las cuencas hidrográficas.

Plan Nacional de Desarrollo cuatrienio 2002- 2006 Ley 812 de 2003:

Este PND denominado “*Hacia un Estado comunitario*”, buscó reorientar la política del agua a través de la redacción de un proyecto de “Ley del Agua” (P.L. 365 de 2005 Cámara) el cual fue presentado ante el Congreso de la República, sin que fuera aprobado. Sin embargo, se evidenció la necesidad de reorientar la política hídrica, con el fin de armonizar y hacer más eficientes los Instrumentos de gestión; para este cuatrienio se expidieron varios CONPES relacionados con las políticas enfocadas a la preservación y protección del agua.

Plan Nacional de Desarrollo – Cuatrienio 2006-2010:

Llamado “*Estado Comunitario- Desarrollo para Todos*”; contemplo en el capítulo “Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible” una de sus líneas de acción, denominada “Gestión Integral del Recurso Hídrico –GIRH”, como resultado; el Ministerio de Ambiente se fortaleció internamente y creó el Grupo de Recurso



Hídrico e inició un trabajo interinstitucional con el IDEAM y otras entidades, para desarrollar la Política Hídrica Nacional, incluyendo algunas acciones prioritarias de actualización normativa para la ordenación de cuencas, la administración del recurso y la gestión de información.

Este componente Gestión Integral del Recurso Hídrico –GIRH, plantea el reto de garantizar la sostenibilidad del recurso, entendiendo que su gestión se deriva del ciclo hidrológico que vincula una cadena de interrelaciones entre diferentes componentes naturales y antrópicos.

También estableció la necesidad de abordar el manejo del agua, como una estrategia de carácter nacional, desde una perspectiva ambiental e integral que recoja las particularidades de la diversidad regional y las potencialidades de la participación de actores sociales e institucionales.

La estrategia más relevante para obtener el logro de estos objetivos es la formulación y adopción de una Política Hídrica Nacional, a través del Consejo de Política Económica y Social -CONPES-. El PND planteó que esta política debía ser el resultado del trabajo coordinado entre del MAVDT, el DNP y el IDEAM, así como de la participación de otros actores relevantes.

Esta Política de Gestión del Recurso Hídrico surge como la culminación de una serie de iniciativas de parte del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, orientada a establecer las directrices unificadas para el manejo del agua en el país, pretendiendo resolver la actual problemática del recurso hídrico que permita su uso eficiente y dirigido en especial a la preservación, como una riqueza natural para el bienestar de las generaciones futuras de los Colombianos.

La política propuso formular e implementar el Plan Hídrico Nacional, que define cada uno de los programas y proyectos que se implementarán para alcanzar los objetivos específicos; el cual tendrá tres fases: corto plazo (2010 a 2014), mediano plazo (2015 a 2018) y largo plazo (2019 a 2022) y su estructuración tendrá en cuenta las diferentes características y particularidades de cada una de las regiones del país, dada la importancia de los sectores productivos en la gestión integral del recurso hídrico, el éxito de la política depende no solo de las acciones que puedan desarrollar las instituciones que conforman el SINA, también los sectores productivos, y de las instituciones públicas o privadas que los orientan y regulan.

Plan Nacional de Desarrollo, cuatrienio 2010-2014, Ley 1450 de 2011 denominado "Prosperidad para todos".



Este PND estableció en lo que atañe al agua, dentro del componente de “*Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible*”, y teniendo como base la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico, mencionada en el PND anterior, un diálogo nacional y descentralizado a través de la “*Misión Agua*”, para la asignación eficiente del recurso, otorgando oportunidades y responsabilidades de los sectores, permitiendo definir el esquema institucional y los mecanismos de articulación para asegurar la gobernanza pública en el ordenamiento del recurso y reducir los conflictos por uso.

Este PND estableció que las cuencas hidrográficas serán el instrumento fundamental para avanzar en la “*Planificación y el Ordenamiento Ambiental del Territorio*”.

Mediante este PND se creó la Alta Consejería Presidencial para la Gestión Ambiental, Biodiversidad, Agua y Cambio Climático, dedicada a los temas ambientales en la Presidencia de la República y en fortalecimiento al SINA. Según información del DNP se contemplaron como metas en el PND 2010- 2014 en relación con la Gestión Integral del recurso Hídrico las siguientes:

Descripción de la Meta	Indicador	Línea Base	Meta 2014
50 planes de ordenación y manejo de cuencas bajo el nuevo esquema legal de ordenamiento de cuencas	Número de POMCAs elaborados bajo el nuevo esquema legal de ordenamiento de cuencas	22	50
83 planes de ordenación y manejo de cuencas actualizados, con consideraciones de gestión del riesgo	Numero de planes de ordenación y manejo de cuencas actualizados, con consideraciones de gestión del riesgo	0	83
5 planes estratégicos de las macrocuencas	Número de planes estratégicos de las macrocuencas	0	5

Fuente: DNP 2010, Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

En Conclusión, para la CGR el marco legal nacional es consistente con el uso sustentable de los recursos hídricos, pues al realizar el análisis de la normatividad y de cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo y en comparación de uno y otro, se evidencia la coherencia en su formulación, dado que el Recurso Hídrico es el articulador de la política y considerado dentro de la planificación de manera acorde a la constitución y legislación existente.

Sin embargo y compartiendo lo expuesto en el Informe “*Analizar la Gobernanza del Agua en Colombia*” sobre el tema legal, establece:



“Colombia cuenta con un marco legal e institucional muy complejo y sofisticado en lo que respecta a la gestión del agua. Existe una amplia gama de leyes, estatutos, decretos, políticas, normas y principios que rigen la gestión del agua en el país.

Existen demasiadas leyes relativas a la gestión del agua, pero no se aplican correctamente. En parte, esto se debe al hecho de que las leyes son desconocidas por quienes se encargan de ejecutarlas o simplemente, existen diferencias de interpretación entre las autoridades y los diferentes sectores.”

Holguín Riaño (2012) expone que la normatividad ambiental es robusta y presenta amplios avances, pero es fluctuante frente a los intereses políticos de los gobernantes. Estas constantes yuxtaposiciones y modificaciones le dan cabida a los vacíos normativos que promueven la violación de los derechos al bien común. ...

Existen normas muy detalladas para la calidad del agua en algunos sectores (por ejemplo el cultivo de flores o la minería), pero al mismo tiempo existen sectores sin ninguna regulación en cuanto a las normas mínimas de calidad.

Se necesita por ejemplo adecuación de los niveles de protección contra las inundaciones, así como normas para las planicies de inundación.”

El marco Legal Nacional establece reglas claras para el uso y afectación del agua?

De lo expuesto, para la CGR es evidente que Colombia a través de los años, ha venido contemplando reglas referentes a la utilización y afectación del recurso hídrico, pero desafortunadamente estas normas surten de manera permanente, variaciones y modificaciones con el fin de regular aspectos que no se tuvieron en cuenta al momento de proferirse o en razón a que surgen circunstancias que obligan a realizar cambios, con el fin de contemplar las situaciones habituales, para así tener una normatividad actualizada y acorde a la realidad y características de nuestro país.

De otra parte, estas normas contemplan la condición de entrar en vigencia de manera inmediata a su sanción, pero en su contenido indica el depender su aplicación de una reglamentación por parte de otro ente gubernamental o creación de una circunstancia especial para entrar a operar.

Para la CGR, es evidente la cantidad de normatividad existente y que regula diferentes temas en torno al Recurso Hídrico, pero al proyectarse su contenido no se tiene en cuenta aspectos relevantes de la materia a regular, ya sea por desconocimiento, falta de integración y coordinación entre entidades propias del sector, falta de participación a los gremios, ciudadanos y toda clase de entes públicos y privados a quienes va dirigida la regulación, tornándose en ser una talanquera a la hora de ponerla en práctica, exigiendo regular y ampliar su contenido y términos de aplicación; incluso quedando precaria y efímera respecto de su contenido.



A la fecha, muchos de los aspectos de organización y funcionamiento del SINA están por reglamentar; ejemplo es el tema de los vertimientos y los límites de permisibilidad no están debidamente reglamentados, por lo que para la CGR, la ocurrencia de la situación referida anteriormente se da debido a la inexistencia de la reglamentación clara, expresa y exigente del manejo de vertimientos por parte de quienes los producen originando el deterioro del recurso hídrico, pues en el caso de Colombia si bien es cierto se contaba con una normatividad como era el Decreto 1594 de 1984, actualmente derogado, por lo que a hoy vigencia 2014 se carece de esta reglamentación, estando vigente el Decreto 4728 de 2010 que dio facultades al Ministerio de Ambiente para expedir dicha regulación en un término máximo de 10 meses, el cual ha sido sistemáticamente incumplido, lo que pone en riesgo sanitario a los sistemas de alcantarillado transfiriendo la totalidad del costo a los operadores del servicio público y en últimas al ciudadano.

Al no existir norma que establezca límites permisibles de contaminación por vertimientos los generadores no se autorregulan ni invierten en procesos de tecnologías limpias, salvo la buena voluntad o responsabilidad empresarial.

Por lo anterior y amparada en facultades propias, la Contraloría General de la República profirió "Función de Advertencia" en la que requiere al Ministerio de Ambiente la reglamentación sobre estos vertimientos pero teniendo en cuenta aspectos que no contempla en su proyecto como se entrevé del contenido del mismo, así:

"El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, dotado de la facultad reglamentaria de los asuntos que son de su competencia, en cumplimiento a lo señalado en el Decreto 1594 de 1984, derogado (salvo los artículos 20 y 21) por el Decreto 3930 de 2010, modificado parcialmente por el Decreto 4728 de 2010.

Actualmente el MADS se encuentra realizando el proyecto de reglamentación de norma, que va en la versión 5.0, "Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a sistemas de alcantarillado público, y se dictan otras disposiciones.", la cual este Ente de Control Fiscal analizó y determinó que algunos parámetros se hacen más flexibles con respecto a la normativa vigente y a normas internacionales como las establecidas en Brasil y en la Unión Europea....

La Contraloría General de la República, advierte sobre el posible riesgo de establecer reglamentaciones sobre los parámetros y los valores límites máximos permisibles en vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a sistemas de alcantarillado público con los que no se garantice la calidad del recurso agua para las presentes y futuras generaciones, acorde con estándares internacionales y que incluya exigencias orientadas a proteger el derecho fundamental a la salud y en consecuencia, la vida.



Es de señalar que dicha problemática afecta a todas las corrientes hídricas del país, y la capacidad de asimilación de las cargas contaminantes dependen de la dinámica de los cuerpos receptores, y en el caso del río Bogotá, sometido a las condiciones de septicidad permanente desde mucho tiempo atrás, resultará casi imposible recuperarse si las normas no cuentan con la rigurosidad que permita satisfacer los criterios de calidad para la preservación del recurso...”

De otra parte, para el caso del uso y reuso del agua no existe tampoco reglamentación, por lo que Colombia está en mora de hacerlo, especialmente cuando existen actividades que generan alto consumo del agua y sin que exista obligación y compromisos de los usuarios frente a su uso racional, es el caso de la utilizada en la actividad agrícola siendo un sector socioeconómico con mayor demanda hídrica.

Otro factor importante y que requiere voluntad y compromiso, es el de la reglamentación en el seguimiento y control a las Cuencas, cauce principal, suelo y aguas subterráneas cuyo objetivo es detallar acciones correctivas y/o preventivas en los sitios más afectados, con ocasión del desarrollo de actividades que generan altas cargas contaminantes y vertimientos; lo que debe complementarse con indicadores sociales para calcular los resultados de las medidas implementadas en la población directamente afectada.

En Colombia para que se lleve a buen término tanto la reglamentación y aplicación se requieren normas exigibles, aplicables y controlables; es el caso que en materia de POMCAS a diferencia de España, el ordenamiento de las Cuencas Hidrográfica, prima sobre cualquier reglamentación, sin embargo las cuencas ya ordenadas, sus recomendaciones y conclusiones deben ser asumidas por la Autoridad Ambiental e integradas al Plan de Ordenamiento Territorial por los entes territoriales, lo que no se da acatamiento ni hay exigencia ni control alguno para su cumplimiento; Igualmente, se ha carecido de esquemas de coordinación, recursos financieros dirigidos al desarrollo de esas políticas de organizaciones administrativas y financieras por parte de los entes nacionales.

El marco legal establece Instituciones y herramientas para implementar la ley?

El logro de una gestión integral del recurso hídrico, implica la participación de carteras ministeriales de varios sectores y de otras autoridades del orden regional y local. Según el MAVDT en el documento Gestión Integral del Recurso Hídrico, se observa la relación de los actores respecto a sus sectores y los ámbitos de actuación:



En el Orden Nacional a través de la Presidencia de la República, Ministerios y entidades descentralizadas, los cuales actúan como planificadores, orientadores, cofinanciadores, promotores, reguladores y vigilantes del patrimonio ambiental y específicamente de la calidad y disponibilidad del recurso hídrico. Entre ellos están el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Minas, Institutos como el IDEAM, INVEMAR, CIOH, SINCHI, IIAP y el IAvH.

En el Orden Regional, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y Gobernaciones, quienes tienen la responsabilidad por la administración, regulación y control de los recursos naturales y el patrimonio ambiental.

En el Orden Local son las administraciones municipales, las responsables de la gestión en el territorio y quienes deben asegurar la adecuada prestación y la gestión de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico (alcantarillado, disposición y tratamiento de aguas servidas, y aseo), además del uso sostenible del suelo y los recursos naturales, en cumplimiento de los mandatos legales y las expectativas de la comunidad.

También existen funciones de vigilancia, inspección y control de las empresas prestadoras de acueducto, alcantarillado y aseo, asignadas a la Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios (SSPD), de las funciones de regulación tarifaria, de mercados y de monopolios, en cabeza de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

En cuanto a la problemática sobre la calidad del agua para consumo humano, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, articula y promueve con el Ministerio de Salud y Protección Social esta normatividad. Actualmente, el Decreto 1575 de 2007 *"Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano"*, es la norma marco de calidad del agua.

De lo expuesto, para la CGR se evidencia que han existido en Colombia a través de los años variedad de normas, donde se ha ordenado la reglamentación de diferentes aspectos relacionadas con el Recurso Hídrico, y en algunos casos al tratarse de la regulación de aspectos relacionados, se requiere para su cumplimiento de la colaboración y coordinación con otras dependencias y/o entes gubernamentales que por su naturaleza y gestión brindan aporte y colaboración al desarrollo de las políticas gubernamentales que redundan en beneficio del Estado y en cumplimiento de sus fines y funciones medio ambientales.

Otra norma importante y que regula aspectos en materia de Gestión del Recurso Hídrico es el Decreto No. 1640 de 2012 *"Por medio del cual se reglamentan los*



instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos.” Norma cuyo objetivo es brindarle instrumentos a los alcaldes (autoridad local y/o territorial) para que en sus Planes de Ordenamiento Territorial- POT- tengan en cuenta los planes de manejo de las cuencas de su jurisdicción.

De acuerdo al contenido del Decreto 1640 de 2012, se evidencia que entre los principales retos y tareas, confiere a las autoridades ambientales, en el término de 3 años, elaborar “Evaluaciones Regionales del Agua”. Estos estudios regionales y/o locales, se constituyen en el insumo para el ordenamiento y manejo de las cuencas, desde una visión integral; como tarea de mayor envergadura contempla la formulación de Planes Estratégicos de las Macrocuencas, con proyección y revisión cada 10 años, siendo la base para: *“La formulación y ajuste de los nuevos POMCAS; Los Planes de manejo ambiental de las cuencas; Establecer estrategias y acciones para mejorar la gobernabilidad del recurso hídrico y de los demás recursos naturales en cada macrocuenca, entre otras posibilidades...”*

El marco legal prevé usos múltiples y prioridades del recurso hídrico?:

Dentro de la normatividad colombiana existe reglamentación sobre el uso del agua y su priorización, siendo el uso para consumo humano y la utilización comunitaria su prioridad, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 del Decreto 1541 de 1978.

Posteriormente, el artículo 9 del Decreto 3930 de 2010 establece los usos del agua, conservando la misma prioridad. La manera como se hacen operativos esos usos múltiples y prioridades del agua es mediante la precisión en normas gubernamentales.

En Conclusión, para la CGR a pesar de esa reglamentación, en la práctica no se tiene en cuenta ni se garantiza el uso múltiple y priorización del agua, debido a que gran parte de los problemas con sistemas de uso múltiple, se deben a que no se comprende o reconocen las necesidades de la población de acuerdo a su ubicación, a la cantidad de habitantes, a su cobertura, a su actividad económica, a las formas y estrategias de sustento de la población y en especial frente al papel que juega el agua en ellas, por lo que al proferirse dicha reglamentación se carece de realizar análisis que incluyan actividades de diagnóstico y toma de decisiones en el proceso de desarrollar un sistema de abastecimiento de agua, mediante metodologías participativas para que la comunidad pueda manifestar su necesidad y definir criterios de diseño que den respuesta a las demandas actuales y aunado a que se requiere considerar alternativas en el diseño, como el uso de fuentes alternas, promoción de medidas de uso eficiente del agua que permitan disminuir los consumos de algunos usos y crear la disponibilidad del agua para otros.



En cuanto a la gestión del recurso hídrico, lo que en primera instancia se necesita es revisar el sistema de concesiones, su funcionamiento, en donde las concesiones deben ser de acuerdo con la disponibilidad del agua y en donde se realice un monitoreo y control adecuado, promoviendo el uso de fuentes alternas que sean subutilizadas como la captación de aguas lluvias o el reuso de las mismas.

En Colombia en pleno siglo XXI, otro aspecto de gran importancia es lo relacionado con los acueductos y alcantarillados, se planifican, diseñan y manejan sin tener en cuenta la realidad de los usuarios, brindando el recurso agua a unos pocos y dejando limitado el servicio a otros o en el peor de los casos marginándolos; no existe suministro equitativo generando situaciones donde obligan la existencia de conexiones ilegales y en otros casos a que se realice o haga un uso excesivo del recurso para satisfacer las demandas de agua para riego o para ejecutar otras actividades que demandan un alto porcentaje de su uso, como la recreación.

El marco legal es adecuado para la sustentabilidad del Recurso Hídrico?

En Colombia existe la expedición normativa y conceptual sobre la sostenibilidad de los recursos hídricos, especialmente en los últimos años en los que con la expedición de los Planes Nacionales de Desarrollo mencionados anteriormente, se contempla la preocupación por establecer metas y estrategias dirigidas a la sostenibilidad del recurso hídrico y esto se evidencia principalmente en el PND del 2010 al 2014, cuyo contenido es la respuesta incluso del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que dispuso en su capítulo 5 "Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible" - incorporó como una de sus líneas de acción, la denominada gestión integral del recurso hídrico (GIRH).

El PND actual, estableció además que se requiere abordar el manejo del agua como una estrategia de carácter nacional desde una perspectiva ambiental e integral que recoja las particularidades de la diversidad regional y las potencialidades de la participación de actores sociales e institucionales.

En conclusión, para la CGR es consistente la normatividad expedida para el uso eficiente del recurso hídrico y garantizar su sustentabilidad, sin embargo no ha sido debidamente gestionado desde el nivel territorial (local) para lograr la protección y el uso sostenible de dicho recurso. Lo anterior es evidente por la existencia de burocracia y falta de voluntad política en las administraciones locales, acompañado con la poca y/o nula gobernabilidad, y la débil institucionalidad, no consiguen definir con claridad los planes de acción que permitan superar las dificultades en materia de agua potable, de buena calidad en beneficio de todos los colombianos.



El marco legal establece mecanismos de participación social en la gestión del recurso hídrico (consultas o audiencias públicas, representación en consejos y comités)?

Por mandato constitucional se crearon los mecanismos de participación en la toma de decisiones ambientales y fueron reconocidos por la Ley 99 de 1993, en donde la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado; pero se debe garantizar la participación de la comunidad en la política nacional ambiental de manera que se asegure el derecho de todos a gozar de un ambiente sano; por lo tanto la participación ciudadana es un mecanismo que posee la ciudadanía para ser parte activa en los procesos de tomas de decisiones, en la vigilancia y en el control de proyectos a ejecutarse por parte del Estado.

Para la CGR, Si bien es cierto la norma contempla y algunos Entes dan participación en los Consejos directivos como el SINA y las Corporaciones Autónomas Regionales donde se promueve y desarrolla la participación de la comunidad en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y sobre al manejo adecuado de los recursos naturales renovables; pero a pesar de ello no se desarrolla ni promueve la participación, ni existe capacitación por parte de las instituciones del Estado en el manejo de procedimientos que permitan el desarrollo de espacios de mediación, concertación, y negociación de los diferentes sectores de la población, frente a la toma de decisiones ambientales, aunado a que es restringida dicha intervención y/o participación de la comunidad, por lo que no surte efecto positivo esta participación, pues en muchos casos no hay comunicación permanente con grupos y líderes comunitarios, ni con pobladores afectados y/o beneficiados, ni se les da participación a fin de conocer y consultar sus intereses, desconociendo así los procedimientos y mecanismos idóneos que promuevan la amplia y efectiva conciliación.

De otra parte, en aquellos casos en que se brinda la oportunidad de la participación comunitaria no existe apoyo, asesoría, ni recursos para transformar los proyectos, solo se realizan estas convocatorias por cumplir con un formalismo, mas no para tener en cuenta las inquietudes, intereses, información, expectativas, limitaciones, preocupaciones de la comunidad, ni cobertura donde se permita un ambiente de negociación, compromiso y elección de la medida más justa de conformidad a la complejidad de los diversos intereses del pueblo, donde prime el interés general frente al particular.

En conclusión, para la CGR, tampoco existe por parte de los entes estatales trabajos de sensibilización de sus funcionarios, no hay capacitación, no existe institucionalización de canales permanentes de información, no hay comunicación ni concertación con la sociedad civil; siendo un compromiso estatal que nace de la



buena fe de la comunidad, siendo motivación para la población y así formar parte e intervenir desde su conocimiento y experiencia en la toma de decisiones representando la fuerza que garantiza el equilibrio entre los intereses particulares del sector privado y los intereses generales de la sociedad para hacer realidad el desarrollo sostenible; en general, los proyectos y actividades ejecutados por el Estado incluso los de materia ambiental se ejecutan sin tener en cuenta la intervención de la ciudadanía, ni de ONGs, ni veedurías, ni se tiene en cuenta el parecer de la sociedad perjudicada frente al desarrollo y resultado final de los mismos.

El marco legal prevé una sistemática de rendición de cuentas que contribuya con el uso sustentable de los recursos hídricos?

Dentro del análisis de la normatividad del Estado Colombiano, existen numerosas disposiciones, incluso constitucionales sobre la rendición de cuentas a los ciudadanos, que se relacionan tanto con derechos de los ciudadanos como con obligaciones de los servidores públicos y las entidades públicas. Estas disposiciones se encuentran dispersas en diferentes normas.

La Constitución Política colombiana establece los principios de democracia participativa, soberanía popular, y el derecho fundamental a conformar, ejercer y controlar el poder público; igualmente establece un conjunto de medios para garantizar el ejercicio de esos derechos, relacionados con la rendición social de cuentas, tales como: la tutela, la acción de cumplimiento y la acción popular. Así mismo, el artículo 23 establece el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

El artículo 74 establece el derecho a acceder a los documentos públicos oficiales salvo en los casos que establezca la ley; cabe señalar que las obligaciones de entregar o publicar información del Estado se encuentra también en la misma Constitución en los artículos que conciernen a cada rama del poder público (Títulos V al XI de la Carta Política). Esto garantiza la información para la rendición de cuentas.

Dentro de las políticas del Gobierno Nacional se contempló el tema de la rendición de las cuentas de manera permanente, por lo que se resalta que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, punto 6.2.2., adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, planteó entre sus objetivos “establecer procedimientos claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas”, así como “implementar sistemas de información que permitan optimizar las decisiones de política”. En cuanto a los objetivos para Sinergia (Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de Resultados), está el de “establecer un Gobierno para el



ciudadano a través de rendición de cuentas y uso de TIC”, y la rendición de cuentas es uno de los tres componentes del sistema.

Con la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), se reiteró la obligación para las entidades de rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía, bajo los lineamientos de metodología y contenidos mínimos establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales serán formulados por la Comisión Interinstitucional para la Implementación de la Política de rendición de cuentas creada por el CONPES 3654 de 2010.

Este CONPES plantea como objetivo central - Consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de la rama ejecutiva a la ciudadanía que comprenda tanto la oferta de información clara y comprensible, como espacios institucionalizados de explicación y justificación de las decisiones, acciones y resultados en el ciclo de la gestión pública (planeación, presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación); igualmente la política busca aumentar el número de ciudadanos y organizaciones que hacen parte del ejercicio de la rendición de cuentas.

En conclusión, de los aspectos negativos presentados y generados en el proceso de rendición de las cuentas, para la CGR es necesario que las entidades estatales planteen mecanismos y estrategias que tiendan a fortalecer este proceso, generando una cultura de autoevaluación y preparando la información que el ciudadano requiere sobre la gestión realizada, aportando la información completa, precisa, clara, oportuna y suministrada mediante canales apropiados y de fácil acceso.

H.13 Armonización y cumplimiento del marco normativo

Realizado el seguimiento y análisis al extenso marco legal en el que se determina la existencia de normatividad relacionada con la utilización y sostenibilidad del recurso hídrico y donde se comprueba la responsabilidad de las instituciones frente a su ejecución y cumplimiento garantizando los procesos participativos y del control social y en los que se prevé la obligación de la rendición de las cuentas en materia ambiental, la Contraloría pudo evidenciar:

No existe un sistema de información estructurado y unificado dirigido a reunir el universo de disposiciones ambientales relacionadas con el Recurso Hídrico, tampoco se evidenció la necesaria armonización entre las disposiciones, ni coordinación en su ejecución, pues se vislumbra que cada ente gubernamental competente, dirige su gestión sin que existan acuerdos, coherencia, conexión, enlace y colaboración mutua a fin de obtener resultados del cumplimiento de los principios de la Ley en los que se refleje el estado, calidad, uso, distribución y prioridades del recurso hídrico y de las estrategias implementadas para garantizar



la participación y control social tendiente a avalar y asegurar la sostenibilidad del recurso agua en el país, encaminados a lograr similares y unificados objetivos que garanticen la sostenibilidad del recurso hídrico en Colombia que son su fin primordial.

Lo anterior tiene sustento para la CGR, pues en el análisis de la voluminosa normatividad que regula diferentes temas en torno al Recurso Hídrico, frente a los resultados esperados con su implementación, no se tiene en cuenta aspectos relevantes de la materia a regular, ya sea por desconocimiento del legislador, por falta de integración de materias y asuntos relacionados con el Recurso hídrico, inexistencia de coordinación entre entidades propias del sector para su cumplimiento, falta de participación a los gremios, a los ciudadanos y los entes públicos y privados a quienes va dirigida la regulación, tornándose en ser una talanquera que a la hora de ponerse en práctica, exige regular y ampliar su contenido y términos de aplicación; incluso quedando precaria y efímera respecto de su contenido.

Es ejemplo de lo anterior, la falta de reglamentación de algunas normas: como en el caso del reciente Decreto 1640 de 2012, el cual establece la obligatoriedad de presentar los Planes Estratégicos por macro cuencas, sin embargo el ordenamiento de las Cuencas Hidrográficas en Colombia, prima sobre cualquier reglamentación, pero las cuencas ya ordenadas, sus recomendaciones y conclusiones deben ser asumidas por la Autoridad Ambiental e integradas al Plan de Ordenamiento Territorial por los entes territoriales, lo que no se da acatamiento ni hay exigencia ni control alguno para su cumplimiento.

Otro ejemplo de la desarticulación y falta de coordinación normativa es el Plan Hídrico Nacional (Fase I 2012-2014 - Documento borrador diciembre de 2010, sin oficializar), programado a 10 años, sin embargo el panorama de los PGAR de las Corporaciones se presenta hasta el año 2015, en este instrumento no están los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo ni del Plan Hídrico, por cuanto éste último se expide en el año 2013, por lo cual estos instrumentos deberán nuevamente ser actualizados con base en estas nuevas normas, originándose un desgaste administrativo y de recursos y una falta de articulación con los instrumentos de planificación y los nuevos lineamientos que obliga a ajustarse a los planes estratégicos de acuerdo a lo estatuido en el Decreto 1640 de 2012 o viceversa.

Otro ejemplo de falta de armonización y coherencia legislativa en el recurso hídrico son los POT (vencidos desde el año 2011 en adelante), los cuales deben acoger las determinantes ambientales establecidos en los POMCAS para su actualización exigida legalmente, los que a 2014 deben estar ajustados, sin embargo no van a estar articulados ni coordinados con los POMCAS por cuanto



éstos últimos están en proceso de ajuste que no terminará antes del año 2017, según lo establece el artículo 66 del Decreto 1640 de 2012.

Como conclusión del análisis realizado, para la Contraloría es evidente que todos estos instrumentos de planificación (Planes estratégicos, POMCAS, PORH, POT,s, PGAR) no van a estar articulados ni en tiempo ni en espacio, con el consecuente desgaste administrativo, humano y de recursos, lo anterior aunado al incipiente desarrollo del sistema de información; por lo que estos nuevos lineamientos normativos pueden perder su esencia y su razón de ser.

Adicionalmente a lo expresado anteriormente, y pese a la existencia del procedimiento sancionatorio ambiental, regulado por la Ley 1333 de 2009, algunas de las normas no tienen fuerza de aplicación inmediata, o con fuerza de Ley, como son el Decreto 1640 de 2012, la Ley 373 de 1997, Decreto 1323 de 2007, entre otros, es decir no existe hilo conductor entre la norma y la obligatoriedad de su cumplimiento. Por todo lo anterior la CGR considera que el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Decreto 1640 de 2012, van a estar condicionados a la debida articulación de todos estos instrumentos de la gestión ambiental, para lograr los objetivos propuestos y a cumplirse hasta el año 2022.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia a la presente observación en los siguientes términos:

" (...) Como se indicó anteriormente, no existe una desarticulación temporal entre los Planes Estratégicos y los demás instrumentos de planificación que deben tener como marco los lineamientos que resulten de ellos; al respecto como ya se indicó, el Decreto 1640 de 2012 en su artículo 66 establece plazos entre 2 y 5 años para incluir en los POMCA, entre otros, los lineamientos y directrices que resulten de los Planes Estratégicos.

En este sentido, es de tener en cuenta que el POMCA debe considerar los demás instrumentos de planificación ambiental sobre los cuales el Plan Estratégico sirve de marco, de tal forma, en el marco del régimen de transición se realizará la armonización y articulación correspondiente (art. 28 y 66 del Decreto 1640 de 2012).

Por otra parte en lo relacionado con el tema de microcuencas es importante recordar que el Decreto 1640 de 2012 en el Capítulo I desarrolla entre otros aspectos: el objeto y responsabilidad de la formulación del Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas, las microcuencas objeto del plan, la escala, los criterios de priorización, la instancia de concertación, las fases, la aprobación y la financiación de los mismos, y por tanto la formulación de este instrumento es de obligatorio cumplimiento. Según lo establecido en el artículo 55 de este mismo Decreto se aclara que los Planes de Manejo Ambiental de microcuencas se formularán en las cuencas de nivel inferior al nivel subsiguiente y que no haga parte de un Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas-POMCAS. Esto quiere decir,



que las microcuencas que formen parte de las subzonas hidrográficas y de nivel subsiguiente que cuenten con POMCA no podrán ser objeto de Plan de manejo Ambiental de Microcuencas.

Finalmente se advierte que de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 22 del Decreto 1640 de 2012, las Corporaciones deben incorporar las estrategias, programas y proyectos definidos en el POMCA en los respectivos PGAR y Plan de Acción.

Para la CGR, del análisis a la respuesta proferida por la entidad, no se hace referencia a los diferentes aspectos indicados en la observación, tan sólo describen lo relacionado con la desarticulación temporal entre los Planes Estratégicos y los demás instrumentos de planificación y señalan los términos e indica plazos para su ejecución de acuerdo a lo indicado en el Decreto 1640 de 2012.

Si bien es cierto, el MADS y las Corporaciones profieren planes, programas y estrategias para desarrollar sus objetivos y políticas, pero no existe articulación y concordancia entre el desarrollo de actividades del Ministerio de Ambiente frente a las entidades ejecutoras donde no hay coordinación, ni correlación, como tampoco armonización en los programas y de cara al cumplimiento de la normatividad, de tal manera que todos los entes competentes conduzcan su gestión a un mismo propósito para beneficio común. Por lo anteriormente expuesto y dada la respuesta del MADS, en donde no desvirtúa los hechos referidos, esta observación se mantiene.

3.3. ¿El marco institucional nacional está definido de acuerdo con los requisitos de buena gobernanza?

Un elemento fundamental para una adecuada gestión de los recursos hídricos es el arreglo institucional, compuesto por el conjunto de reglas e incentivos que genera el marco para la participación y toma decisiones en cada país.

Durante el siglo XX, el Gobierno de Colombia se centró en aumentar el conocimiento sobre los recursos naturales, así como en el desarrollo de leyes e instituciones para regular sus usos. Por ejemplo, en 1952, creó la División de Recursos Naturales, bajo el Ministerio de Medio Ambiente, destinado al manejo de la agricultura, la silvicultura y la pesca. En 1953, el gobierno promulgó el Decreto 1371, también conocido como el código de saneamiento, que contenía las normas generales para controlar las aguas residuales.

En 1954, siguiendo el modelo basado en la Tennessee Valley Authority establecida en EE. UU. En 1933, el gobierno Colombiano creó la Corporación Autónoma Regional del Cauca, con el objetivo de manejar la tierra y los recursos



hídricos de una forma multisectorial e integrada. Durante los siguientes 50 años, se crearon dentro del Sistema Nacional Ambiental de Colombia 33 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), cada una de las cuales representaba la mayor autoridad para el manejo de los recursos hídricos, incluidos aquellos ubicados en su territorio. Cuando es necesario, las CAR se agrupan en comisiones conjuntas para ajustar sus límites a los de las cuencas fluviales.

Con el nacimiento de una nueva Constitución Política en 1991, el país da paso a una nueva visión en los aspectos ambientales y de la gestión de los recursos naturales, es así como se expide en 1993 la Ley 99, mediante la cual se estructura el Sistema Nacional Ambiental - SINA, que tiene como objetivo promover la coordinación y el flujo de información entre las diferentes instituciones de orden Nacional, Regional y Municipal.

Para la CGR, desde el punto de vista de la Gobernanza, la estructura institucional para la gestión del agua debería establecer las bases para la gobernabilidad y la gobernanza del agua, es decir, garantizar tanto la capacidad técnica, política e institucional para administrar el agua como bien público y derecho humano, como la capacidad social y sectorial para participar en el ordenamiento territorial y las decisiones sobre el desarrollo, contando con información y conocimiento.

H.14 Responsabilidad instituciones públicas

El objetivo No. 6 de la PNGIRH – gobernabilidad, cuyo fin es consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico contempla en la estrategia de participación, al menos el 50% de los procesos de ordenación y manejo de cuencas priorizadas en formulación y/o implementación, utilizando el Consejo de Cuenca, como mecanismo para la participación efectiva de los usuarios en la planeación, administración, vigilancia y monitoreo del recurso hídrico, lo cual a la fecha, a juicio de este ente de control, no se ha cumplido.

En el cumplimiento del objetivo 6, las líneas de acción estratégicas contempladas son: incrementar la capacidad de participación de todos los actores involucrados en la gestión integral del recurso hídrico; Implementar programas para promover el control social y la veeduría ciudadana hacia la gestión sostenible del recurso hídrico; implementar programas para asegurar la participación en la gestión integral del recurso hídrico de los grupos sociales más vulnerables; implementar programas masivos de comunicación e información a nivel nacional, regional y local, acerca de las acciones desarrolladas y proyectadas para implementar el Plan Hídrico Nacional y desarrollar e implementar esquemas de gestión comunitaria local hacia un uso y manejo responsable del agua.

A juicio de la CGR, adicional a que no es posible conocer el grado de avance o implementación de estas estrategias; dentro de la documentación soporte



entregada por el MADS, no se identifica la programación de acciones que permitan lograr realmente la meta dirigida a la participación efectiva de los usuarios en la planeación, administración, vigilancia y monitoreo del 50% recurso hídrico en los procesos de ordenación y manejo de cuencas prioritizadas.

La CGR, no encuentra soportes de cumplimiento de la definición de estructuras operativas para mejorar la gestión del recurso hídrico desde la perspectiva de la gobernanza, es decir, con la debida participación de los diferentes actores, contemplados en el Programa Nacional de la Cultura del Agua – PNCA, en el capítulo de gobernanza.

Para la CGR, las instituciones no han socializado la información necesaria a los actores involucrados en la GRH, por los canales y en el lenguaje adecuado, que propicie una participación adecuada, como se mencionó anteriormente en observación referente a gobernanza.

Igual situación sucede con los gobiernos de distinto nivel los cuales requieren de este intercambio de información, ya que se evidencia en la información analizada por este ente de control quiebre en la efectividad de los mecanismos utilizados actualmente donde como ya se dijo no se establecen responsabilidades de forma clara a las instituciones involucradas. Para este ente de control no se ha cumplido el objetivo de consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico.

Mediante comunicación No. 8000-2-7046 de fecha 17 de marzo de 2014, el MADS, manifiesta al respecto de esta observación lo siguiente:

Los niveles de planificación establecidos en la PNGIRH son los siguientes:

- Áreas hidrográficas o Macrocuencas: Corresponden a las cinco (5) macrocuencas o áreas hidrográficas del país (Magdalena-Cauca, Caribe, Orinoco, Amazonas y Pacífico), las cuales son objeto de Planes Estratégicos, entendidos como los instrumentos de planificación ambiental de largo plazo con visión nacional y constituyen el marco de formulación, ajuste, y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planeación, gestión y seguimiento existentes en cada una de ellas, los Planes Estratégicos se formularán a escala 1: 500.000.
- Zonas hidrográficas: Corresponden a las zonas hidrográficas, las cuales serán el espacio para monitorear el estado del recurso hídrico y el impacto que sobre éste tienen las acciones desarrolladas en el marco de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. El instrumento de planificación de las zonas hidrográficas es el Programa Nacional de Monitoreo Recurso Hídrico.
- Subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente: Corresponden a las cuencas objeto de ordenación y manejo, en las cuales se formularán e implementarán los



Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas (POMCA). Escala 1:25.000 o 1:100.000.

- Microcuencas y Acuíferos: Corresponden a las cuencas de orden inferior a las subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente que no hagan parte de un POMCA, así como, los acuíferos prioritarios; estos serán objeto de Planes de Manejo Ambiental a formularse a escala 1:10.000 para microcuencas y escala 1:25.000 para acuíferos.

Por lo anterior, la aplicación de la presente guía en la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), articula además de lo dispuesto en la Política Nacional para la Gestión Integral de Recurso Hídrico y lo establecido en el Decreto 1640 de 2012, los diferentes instrumentos de planificación territorial y ambiental, teniendo como unidad de gestión y planificación la cuenca hidrográfica.

H.15 Identificación y Caracterización de Actores

Este ítem se constituye en el punto de partida de una adecuada estrategia de participación en Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas. De ello dependerá la estrategia y mecanismos para la difusión y el diálogo con las partes interesadas. Su realización debe ser tan cuidadosa, profesional y con metodologías propicias que permitan a la Corporación tener la seguridad que el Plan será consultado con los actores relevantes para el proceso.

La identificación supone un primer acercamiento en campo a la realidad de la cuenca pues es desde la mirada de los actores significativos que se va configurando el análisis situacional preliminar. Para ello el equipo técnico requerirá del diseño de instrumentos que le permitan recopilar la información clave para el contacto con otros actores en una especie de estrategia viral de difusión. Saber quiénes son, dónde están, cuáles son sus datos de contacto básico y sus intereses en la cuenca.

La caracterización supone profundizar en la tipología de cada actor y su relación con el proyecto, de tal manera que al final se cuente con el análisis integral de cada uno en función de su interés, nivel de impacto, capacidad para el diálogo y dependencia, que tendrá el proyecto en sí, de dicho actor. Basados en esto se dará la priorización, lo cual supone por ende un direccionamiento de la estrategia de participación y el diseño de los objetivos y mecanismos para el diálogo con los actores.

Todo lo anterior deberá ser registrado y sistematizado en formatos que hagan parte de la información que en el desarrollo del POMCA será de constante actualización. Pues los actores como la cuenca misma son dinámicos. En el Anexo A - Participación Ciudadana se desarrolla con mayor detalle este paso.



Fase	Estrategia	Objetivos	Metodología
Paso 3	Estrategia de socialización y participación	<p>Definición de objetivos, metas y actividades para la dinamización de la participación y comunicación de y con los actores en las diferentes fases del proceso.</p> <p>Como mínimo se deberá contemplar: los mecanismos y medios de consulta, difusión de conocimiento e información, capacitación y medios para el diálogo e intercambio con el equipo técnico y la Corporación en todas las fases.</p> <p>Definición del proceso de conformación del Consejo de Cuenca. Art. 30 D.1640/12</p> <p>La estrategia deberá contemplar, cuando haya lugar, los mecanismos diferenciales para la participación de Grupos Étnicos (Proceso de Preconsulta).</p> <p>Deberá tener en cuenta los lineamientos sobre los cuales trabaja el Programa Nacional de Cultura del Agua (2012): investigación social participativa y activa, la educación; la comunicación y la participación.</p>	<p>Propuesta metodológica y operativa para la participación de los actores en las fases del POMCA.</p> <p>Definición de medios, mecanismos, mensajes y espacios de comunicación con los actores de la cuenca.</p>

Fuente: MADS

Para la CGR, El atraso en los POMCA, es evidente si se tiene en cuenta que de los 311 inventarios por el IDEAM, 130 se priorizaron es decir el 42% del total y lo manifestado por el MADS en su respuesta corresponde a 5 cuencas es decir el 3.8 % del total de las priorizadas y el 1.6% del total de las cuencas existentes, lo que permite inferir por parte de este organismo de control que si en 4 años solo ha adelantado este porcentaje será imposible a 2020 para el MADS, cumplir con esta meta de cubrir el 50% .

La respuesta dada por el MADS, no desvirtúa la observación. Por lo anterior la observación se configura como un hallazgo administrativo.

H.16 Fase de formulación plan de acción para la estrategia nacional de gobernanza del agua.

El MADS informa que dentro de las metas se han cumplido las siguientes:



FASE	AÑO	ACCIÓN	OBJETIVOS
1	2011	MISIÓN GOBERNANZA DEL AGUA	APORTES DE ACTORES A TODOS LOS NIVELES, IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS, DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA GOBERNANZA
2	2012	CONSULTORIA GOBERNANZA COMUNIDADES ÉTNICAS	APROXIMACIÓN AL ENFOQUE CONCEPTUAL PARA COLOMBIA Y ACERCAMIENTO A COMUNIDADES ÉTNICAS
3	2013	CONSULTORIA WGC HOLANDA METODOLOGÍA TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS DISEÑO DEL OBSERVATORIO COLOMBIANO DE GOBERNANZA DEL AGUA	ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS, FORMULACIÓN DE PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN PARA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE GOBERNANZA DEL AGUA
4	2014	AJUSTAR E IMPLEMENTAR	IMPLEMENTACIÓN Y AJUSTE DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE GOBERNANZA DEL AGUA ADOPTADA

verde: cumplido, amarillo: falta

Fuente: MADS

No obstante, dentro de la documentación soporte entregada por el Ministerio la CGR, no evidencia la existencia la propuesta de Plan de Acción para la Estrategia Nacional de Gobernanza del Agua, documento que según las fases definidas por debería ser objeto de ajustes, para su correspondiente implementación para esta vigencia. Considera éste ente de control que las metas fijadas no se están cumpliendo de manera oportuna por parte de la autoridad ambiental.

En la siguiente tabla se presentan las características más relevantes de cada instrumento:

Tabla Instrumentos para la Planificación del Recurso Hídrico.

Orden	Instrumento de Planificación	Nivel de área	No.	Escala	Actores	Instancia de Coordinación
1	Planes Estratégicos	Macrocuenca	5	1:500.000	MADS, Institutos de Investigación, CAR, Gobernaciones, Gremios Nacionales	Consejo Ambiental Regional
2	Programa Nacional de Monitoreo	Zona Hidrográfica	41	1:100.000	MADS, Institutos de Investigación, CAR, Gobernaciones, Gremios Nacionales	Comité Interinstitucional
3	Programa de Priorización, Articulación y Coordinación de los POMCA	Sub-área hidrográfica	17	1:100.000	MADS, Institutos de Investigación, CAR	Comisiones Conjuntas Regionales
4	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas	Subzona hidrográfica	309	1:25.000	MADS, Institutos de Investigación, CAR, Gobernaciones, Alcaldías, Gremios Regionales	Comisiones Conjuntas Consejo de Cuenca
5	Planes de	Acuíferos		1:25.000	CAR	Mesa de



Orden	Instrumento de Planificación	Nivel de área	No.	Escala	Actores	Instancia de Coordinación
	Manejo Ambiental					Trabajo
	Programas de Manejo Ambiental	Microcuencas		1:10.000	CAR	Mesa de Trabajo

Fuente: MADS. Mediante Resolución MADS 0509 de 2013, se reglamentaron los Consejos de Cuencas.

La CGR, evaluó la gestión de implementación de estos instrumentos en los documentos del estado de avance de los planes estratégicos de las cuencas Magdalena – Cauca y Caribe. (Diagnóstico), así como en los documentos del Taller de Gobernanza del Agua que fue adelantado por el MADS en Diciembre de 2013. Las conclusiones del ente de control al respecto serán plasmadas posteriormente en el título correspondiente a “Mecanismos de coordinación entre los organismos responsables de la gestión de los recursos hídricos e instituciones de otros sectores”.

De otra parte, existe una variedad de herramientas de GIRH que se usan en la práctica, como los Comités de Cuenca “informales” los cuales se estructuran para defender los intereses de grupos de usuarios poderosos (como los productores de caña), dejando por fuera usuarios como pequeños agricultores o sistemas de abasto comunitario.

Mediante comunicación No. 8000-2-7046 de fecha 17 de marzo de 2014, el MADS, manifiesta al respecto de esta observación lo siguiente:

R// Se aclara, que en la visita de auditoría de la CGR se entregó en medio magnético el documento de propuesta para la consolidación y puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Gobernanza del Agua, el cual responde a la meta en mención, debido a que este documento contiene las “medidas a tomar” para cada una de las brechas de la

gobernanza del agua, las cuales constituyen las acciones y el plan de trabajo a concertar en la presente vigencia con relación a la Estrategia de Gobernanza del Agua.

Las cuales se enmarcan en el texto:

- Posibles medidas a tomar para superación de las deficiencias de Política.
- Posibles medidas a tomar para superación de las deficiencias de coordinación, organización y fortalecimiento de capacidades.
- Posibles medidas a tomar para superación de las deficiencias de cooperación participación e información.
- Posibles medidas a tomar para superación de las deficiencias de sostenibilidad financiera.

Como lo indica el MADS en su respuesta, el documento entregado corresponde a una propuesta para la consolidación, documento que no se homologa a la



Estrategia de gobernanza del agua debidamente adoptada, que para cumplir con la meta señalada de ajuste e implementación debería estar legalmente establecida.

La respuesta dada por el MADS, no desvirtúa la observación, debido a que no anexa el documento objeto de observación. Por lo anterior la observación se configura como un hallazgo administrativo.

H.17 Responsabilidades Institucionales

Evaluated el marco institucional Colombiano involucrado en la Gestión del Recurso Hídrico por parte de la CGR, se evidencia que las responsabilidades requeridas para el logro de los objetivos de política se encuentran fragmentadas entre las diferentes instituciones, es así como la gestión del recurso hídrico debe surtirse de manera compartida entre corporaciones, municipios, gobernaciones y ministerios, dadas las características de competencia de cada una de ellas que impide que el Recurso hídrico sea operado como unidad.

Esta fragmentación de responsabilidades, se presenta debido a que la gestión integral del recurso abarca un amplio territorio en donde tienen jurisdicción, presencia y competencia varias instituciones, que marcan las reglas necesarias para el funcionamiento de los fenómenos sociales, económicos, ambientales y ecosistémicos que se presentan, lo que hace obligatorio la existencia de mecanismos de coordinación de las instituciones que intervienen en la planificación, administración, uso, aprovechamiento, seguimiento y control del recurso hídrico, con el fin de conseguir el desarrollo adecuado.

La CGR, considera un ejemplo importante el caso del Río Magdalena, considerado como la principal arteria fluvial de Colombia, debido a aspectos como su caudal y extensión, que comprende el 49% de la población de Colombia; además, brinda servicios económicos y ambientales importantes. Los asentamientos humanos que se han establecido en el territorio y sus actividades productivas han causado un gran impacto ambiental sobre la cuenca, que se ha venido manifestando en la contaminación de aguas y suelos, disminución de la biodiversidad y los recursos forestales, entre otros; lo que puede atribuirse entre otros aspectos, a las variaciones en períodos gubernamentales entre municipios, departamentos y autoridades ambientales, la escasa coordinación tanto a nivel institucional como entre los actores responsables de la protección y desarrollo sostenible existente, evidenciado en la ejecución de acciones independientes por parte de las 31 autoridades ambientales existentes en la cuenca del Río Magdalena, sin coordinación y sin continuidad, situación corroborada con la inexistencia de una Política Pública Integral dirigida a su desarrollo sostenible.



Al respecto, en el informe del Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente vigencia 2010, la CGR, concluye: *"...Es urgente integrar la gestión del agua y de los ecosistemas asociados a la oferta y demanda hídrica, con la planificación del uso de la tierra y el ordenamiento territorial, permitiendo evaluar de manera integral y equitativa, la distribución y manejo del agua en todo el ciclo hidrológico, trascendiendo, en algunos casos, las fronteras político administrativas, a nivel municipal, departamental y aún global..."*

El informe de auditoría ambiental a la cuenca río Magdalena-Cauca. Fase Canal del Dique 2008-2011 precisa que: *"... la CGR no desconoce la labor que se ha desarrollado en el marco normativo y diversos estudios para llegar a establecer la alternativa más viable, sin embargo si bien, cada entidad desarrolla sus funciones en el marco de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, y demás normas que reglamentan sus funciones, la CGR evidenció en las visitas realizadas que cada entidad se limita al cumplimiento individualizado de éstas pero es poco el esfuerzo interinstitucional que se desarrolla al interior de la región"*

La CGR, en los ejercicios auditores practicados a las CAR, de manera recurrente ha establecido que el desarrollo de proyectos e inversiones públicas dirigidas a la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y de los recursos hídricos, con frecuencia se ve limitado por la incapacidad de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales (CAR) de invertir por fuera de los límites de sus respectivas jurisdicciones.

Adicionalmente, la falta de coordinación entre las CAR y las entidades territoriales, empresas prestadoras de servicios de saneamiento básico, entre otros, en torno a temas tales como el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, el manejo de ecosistemas urbanos y el saneamiento básico, cuyas consecuencias se vuelven particularmente evidentes cuando se trata de inversiones o proyectos que podrían dirigirse al manejo de cuencas hidrográficas donde los límites de las cuencas frecuentemente no coinciden con los límites de la división político administrativa del país. Limitante que no se superó en el arreglo institucional, al no estar establecido mecanismo alguno en la PNGIRH al respecto.

Prueba de lo anterior, es lo evidenciado por la CGR en la actuación especial a la gestión sobre el Río Bogotá, donde se comprobó la falta de herramientas jurídicas por parte de la CAR y el gobierno departamental para coordinar los presupuestos de las distintas entidades territoriales de sus áreas de jurisdicción en torno al desarrollo de inversiones de interés general de toda la cuenca en su conjunto; aunado al hecho que los intereses y las prioridades de los municipios de la cuenca con relación a la ocupación del territorio y al uso de sus recursos no siempre coinciden y, más aún, pueden ser opuestos.



En el caso de la cuenca del río Bogotá, la CGR comprobó que no existe en esta cuenca una institución con la capacidad política y presupuestal para negociar, convocar y dirigir la voluntad y los presupuestos de todas las entidades territoriales en torno al desarrollo de proyectos y actividades dirigidas al manejo coordinado de la cuenca dirigido a su saneamiento y gestión integral.

La CGR observa, como el documento de la política se limita a plasmar las funciones de los organismos involucrados en la gestión del recurso hídrico Colombiano sin asignar responsabilidades, tiempos, actividades, el rol y/o instrumentos de coordinación y articulación, entre las instituciones, situación que al no ser atendida en la PNGIRH, permite que continúen funcionando instituciones que carecen de empoderamiento para convocar la voluntad y el presupuesto de distintas entidades en torno al desarrollo proyectos la planificación la coordinación y concertación necesario para el desarrollo de actividades y proyectos en el ámbito de las cuencas hidrográficas que permitan la distribución equitativa de costos y beneficios, con el fin de detener y eventualmente revertir las actuales tendencias de deterioro de las cuencas, Macrocuencas y Microcuencas, que den paso al mejoramiento del bienestar de todos los habitantes del territorio, situación que no se atiende en la PNGIRH.

Mediante comunicación No. 8000-2-7046 de fecha 17 de marzo de 2014, el MADS, manifiesta al respecto de esta observación lo siguiente:



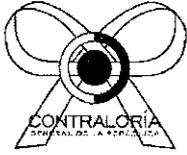
R// Al respecto, se debe aclarar que ni la organización del estado, en entidades territoriales, autoridades ambientales y otras entidades públicas, todas ellas con un grado de responsabilidad y funciones relacionadas o complementarias en relación con la gestión del agua, están fuera del alcance de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico. Lo que hace la Política es reconocer ésta complejidad organizacional en la gestión del agua, que además no es una condición propia de Colombia, sino que es un reto común en todos los países del Mundo.

Para enfrentar esta complejidad, la Política definió un objetivo de gobernabilidad (objetivo 6) que tiene relación con la participación de los principales usuarios del agua en la gestión del recurso y un objetivo de fortalecimiento institucional (objetivo 5) que tiene relación con la capacidad de las entidades del estado con responsabilidad y/o funciones relacionadas con la gestión del agua; estos dos objetivos combinados abarcan el concepto de gobernanza del agua, que ha sido desarrollado como parte del desarrollo de la Política.

Ahora bien, reconociendo esta realidad y en aplicación del principio de gobernanza del agua, el Decreto 1640 de 2012 creó las instancias para la gobernanza del agua en los instrumentos de planificación de cuencas hidrográficas. Es así como para los Planes Estratégicos de Macrocuenca se creó el Consejo Ambiental Regional, para el Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico se creó un Comité Interinstitucional, para los POMCA se fortalecieron los Consejos de Cuenca y las Comisiones Conjuntas, y para los Planes de Manejo se crearon las Mesas de Trabajo.

Una vez evaluada la respuesta entregada por el MADS a esta observación la CGR concluye que a pesar de que se han establecido acciones dirigidas a recuperar el control del medio ambiente en cuanto a la presión sobre los recursos naturales y de que se han desarrollado un marco normativo y diversos estudios para llegar a establecer un proceso de ordenación coherente con la realidad ambiental del país, ni los recursos destinados para apoyar este tema, la CGR evidenció que cada entidad (El MADS y las Corporaciones), se limitan al cumplimiento individualizado de sus funciones pero es poco el esfuerzo interinstitucional que se desarrolla al interior de la región. Además existe desarticulación con entidades de apoyo científico y técnico del MADS¹², otros Ministerios y demás entidades regionales (Corporaciones Autónomas Regionales- CAR). Por ejemplo, en el marco institucional para la gestión integral del recurso hídrico, no se encuentran definidas las responsabilidades entre organismos institucionales y jurisdicciones, debido a que las responsabilidades requeridas para el logro de los objetivos de política se encuentran fragmentadas entre las diferentes instituciones, es decir la gestión del recurso hídrico debe surtir de manera compartida entre corporaciones,

¹² El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).



municipios, gobernaciones y ministerios, dadas las características de competencia de cada una de ellas que impide que el recurso hídrico sea operado como unidad y se descentralicen las decisiones a la autoridad al nivel de gobernanza más apropiado.

La respuesta dada por el MADS no desvirtúa la observación, debido a que no anexa el documento objeto de observación. Por lo anterior la observación se configura como un hallazgo administrativo.

H.18 Aspectos específicos de la Gobernanza en arreglos institucionales

Aunado a lo anterior, este órgano de control encuentra que las estrategias planteadas en la PNGIRH, no atienden los siguientes aspectos específicos de la Gobernanza en el marco de los nuevos arreglos institucionales: a) Las debilidades de la infraestructura aún deficiente, las debilidades en la evaluación, seguimiento, monitoreo y control en el uso del recurso; b) Duplicación de esfuerzos entre las diferentes autoridades ambientales con otras organizaciones y empresas de servicios públicos, por falta de un adecuado marco de coordinación; c) Fortalecimiento de las Guías Ambientales sectoriales como instrumento para optimizar la calidad del Agua; d) Establecimiento de estrategias públicas y privadas para distritos de riego eficiente y mejorar la infraestructura de riego y drenaje que disminuya las pérdidas; e) Protocolo y manual de operación y manejo ambiental de compuertas de embalses hidroenergéticos y otro tipo de embalsamientos multipropósito; f) Conservación y mantenimiento de sistemas de drenaje; g) Control de vertimientos por parte de Estado y autorregulación por aporte de las empresas. Reconversión tecnológica.

Recoger experiencias y ampliar su cobertura; h) Definir protocolos de fumigación con énfasis en el sector bananero; i) Desarrollar sistemas agroforestales y silvopastoriles, a partir de un enfoque de transición hacia la agroecología; j) Modelos hidrogeológicos y definición zonas de recarga por acto administrativo; m) Expansión de energía renovable diferente a la hidráulica; n) Estructuración de un programa nacional de Recirculación y recurso de agua; o) Mejorar alcances de estudios de sedimentos en desarrollo minero-energéticos, p) Estrategia conjunta MADS-MINMINAS para reglamentar infiltraciones - residuos al suelo, así como el catastro-minero con base en el recurso hídrico y la definición de la Estructura Ecológica de Soporte; q) Mesas técnicas de coordinación entre autoridades ambientales, territoriales y sectoriales.¹³

Igual suerte corren dentro de la estrategia para la Gestión Integral de Recurso Hídrico, las acciones dirigidas a proteger el interés que trasciende los límites de la

¹³ Proposiciones hechas por los actores sociales y comunitarios para el ajuste y los requerimientos de la institucionalidad, relacionados en el informe Misión Gobernanza del Agua



competencia de las entidades que ostentan autonomía, como es la preservación del medio ambiente en forma integral y coherente en el territorio nacional, lo cual sólo es posible mediante una gestión enmarcada en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, mecanismos creados con el propósito de desarrollar, el presupuesto de la descentralización administrativa, y a la vez mantener el énfasis que el constituyente de 1991 hizo al definir a Colombia como un estado unitario, principios que no se establecieron en la política, la cual se limita a plasmar las funciones de los organismos involucrados en la gestión del recurso hídrico.

Mediante comunicación No. 8000-2-7046 de fecha 17 de marzo de 2014, el MADS, manifiesta al respecto de esta observación lo siguiente:

R// Con respecto a esta observación, este Ministerio aclara que en el momento en el cual son hechas las Proposiciones por los actores sociales para el ajuste y los requerimientos de la institucionalidad relacionados en el informe Misión Gobernanza del Agua, la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico - PNGIRH ya se encontraba formulada. Es precisamente a partir de la PNGIRH en la cual se soporta y se da origen a la iniciativa de consulta y diagnóstico de la Misión Gobernanza del Agua, en la cual justamente amparados en la PNGIRH, los asistentes a los talleres regionales de esta Misión plantean sus precepciones.

En todo caso, la política hace referencia a la necesidad de incorporar el fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de la gestión pública del recurso hídrico. En este sentido este ministerio ha venido trabajado en la formulación de estrategias para su cumplimiento, las cuales se encuentran relacionadas entre otras; con el fortalecimiento de la gestión de la información a través del sistema de información del recurso hídrico.

Otro ejemplo del esfuerzo que este Ministerio hace en materia de coordinación institucional tiene que ver con el establecimiento agendas interministeriales e intersectoriales para que asuntos relacionados con el saneamiento básico y la reducción de la contaminación, el ahorro y uso eficiente del agua sean materia de trabajo. En este sentido se ha venido trabajando con el Viceministerio de Agua y con la UPRA para atender entre otros asuntos lo relacionado con el control de vertimientos, calidad del agua, sistemas de drenaje, prevención de la contaminación y el riego eficiente.

No obstante lo anterior, es necesario señalar que la agenda interinstitucional, así como la implementación real de la Política Hídrica Nacional es una tarea en donde se encuentran involucrados múltiples actores y por lo tanto no depende exclusivamente de este Ministerio para su cumplimiento.

En la respuesta entregada por el MADS, no aporta documentación que desvirtúe esta observación, dado que las funciones de las entidades involucradas en la gestión del recurso hídrico como se manifestó anteriormente se encuentran fragmentadas y en desarticulación. Por otro lado no es de recibo por parte de este ente de control lo manifestado en el sentido de no depender exclusivamente del MADS, debido a que es el órgano responsable de realizar seguimiento y



supervisión de las autoridades ambientales. Por lo anterior la observación se configura como un hallazgo administrativo.

Instrumentos de coordinación y regulación existentes y sus atribuciones.

La Política para la gestión integral del recurso hídrico, presenta marco instrumental (presentado en el capítulo instrumentos 3.1.4), dentro de los cuales no se encuentran establecidos aquellos de coordinación y regulación:

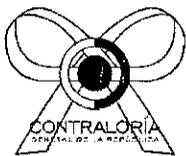
- Con los municipios y con otras autoridades ambientales con las que se deben implementar comisiones conjuntas para el ordenamiento de cuencas compartidas.
- Diferentes visiones de los actores y sectores en torno al aprovechamiento adecuado del recurso hídrico que complejizan su gestión articulada y generan conflictos.
- Necesidad de fortalecer la coordinación entre el MADS y las autoridades ambientales, y de éste con los demás Ministerios y otras Instituciones que a nivel nacional tienen incidencia sobre la gestión del recurso hídrico. (Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Agricultura, IDEAM, INGEOMINAS).
- Desarticulación entre las instituciones involucradas con el manejo de las aguas marino costeras.
- Poco interés de la ciudadana en participar en la gestión del recurso hídrico.
- Débil gestión y apoyo comunitario para la protección del recurso hídrico.

Adicionalmente, identifica como problemática del recurso hídrico¹⁴, la desarticulación tanto a nivel interinstitucional como con los demás actores involucrados en la GIRH.

Por lo anterior, se expide el Decreto 1640 de 2012, por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, se dictan otras disposiciones y se definieron los siguientes niveles de gestión:

- Los Planes Estratégicos definen “los lineamientos estratégicos para la gestión de los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio y las directrices ambientales generales para el desarrollo de asentamientos humanos y de las actividades sociales, económicas y de servicios”, mediante una perspectiva nacional y macroregional.

¹⁴ Página 83 del documento - Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C.: Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010. 124 p.



- El Programa Nacional de Monitoreo se encarga de la evaluación integral y seguimiento del estado del recurso hídrico. Por medio de este instrumento se busca “Optimizar la Red Nacional de Monitoreo, Mejorar el conocimiento de la dinámica hidrológica, Evaluar la cantidad y calidad de las aguas superficiales, Determinar la alteración del recurso hídrico debido a procesos de contaminación y agotamiento del recurso, Soportar la información para el control de las actividades relacionadas con el uso y aprovechamiento del recurso y Mejorar el conocimiento sobre condiciones de amenaza y vulnerabilidad asociados a la oferta hídrica”.
- Programa de Priorización, Articulación y Coordinación de los POMCA definen a nivel de subárea hidrográfica, “las cuencas que deben ser objeto de ordenación y manejo, en el corto, mediano y largo plazo de la PNGIRH”. De igual manera, establecen “los mecanismos de articulación y coordinación para la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas. El programa se acordará a través de las Comisiones Conjuntas, y serán implementados de manera coordinada y articulada por las autoridades ambientales en el marco de los respectivos POMCAS”.
- Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas tiene por objeto “la planificación del uso y manejo coordinado de los recursos naturales renovables, para mantener o restablecer el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca en función del recurso hídrico.”
- Planes y/o Programas de Manejo Ambiental establecen medidas de manejo y protección ambiental de los acuíferos y microcuencas priorizados y “la planificación y administración del agua, mediante la ejecución de proyectos de protección, conservación y restauración.”

En la siguiente tabla se presentan las características más relevantes de cada instrumento:

Tabla Instrumentos para la Planificación del Recurso Hídrico.

Orden	Instrumento de Planificación	Nivel de área	No.	Escala	Actores	Instancia de Coordinación
1	Planes Estratégicos	Macrocuenca	5	1:500.000	MADS, Institutos de Investigación, Gobernaciones, Nacionales, CAR, Gremios	Consejo Ambiental Regional
2	Programa Nacional de Monitoreo	Zona Hidrográfica	41	1:100.000	MADS, Institutos de Investigación, Gobernaciones, Nacionales, CAR, Gremios	Comité Interinstitucional



Orden	Instrumento de Planificación	Nivel de área	No	Escala	Actores	Instancia de Coordinación
3	Programa de Priorización, Articulación y Coordinación de los POMCA	Sub-área hidrográfica	17	1:100.000	MADS, Institutos de Investigación, CAR	Comisiones Conjuntas Regionales
4	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas	Subzona hidrográfica	309	1:25.000	MADS, Institutos de Investigación, CAR, Gobernaciones, Alcaldías, Gremios Regionales	Comisiones Conjuntas Consejo de Cuenca
5	Planes de Manejo Ambiental	Acuíferos		1:25.000	CAR	Mesa de Trabajo
	Programas de Manejo Ambiental	Microcuencas		1:10.000	CAR	Mesa de Trabajo

Fuente: (Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible)

Mediante Resolución MADS 0509 de 2013, se reglamentan los consejos de cuencas.

La CGR, evaluó la gestión de implementación de estos instrumentos en los documentos del estado de avance de los planes estratégicos de las cuencas Magdalena – Cauca y Caribe. (Diagnóstico), así como en los documentos del Taller de Gobernanza del Agua que fue adelantado por el MADS en Diciembre de 2013. Las conclusiones relevantes serán plasmadas posteriormente en el título correspondiente a *“Mecanismos de coordinación entre los organismos responsables de la gestión de los recursos hídricos e instituciones de otros sectores”*.

De otra parte, existe una variedad de herramientas de GIRH que se usan en la práctica, como los Comités de Cuenca “informales” los cuales se estructuran para defender los intereses de grupos de usuarios poderosos (como los productores de caña), dejando por fuera usuarios como pequeños agricultores o sistemas de abasto comunitario.

La alta consejería para la Gestión del Recurso Hídrico de la Presidencia de la República, presenta los siguientes instrumentos y al respecto informa:

Unidades Ambientales Especializadas: Se realizó un trabajo de planeación para acordar con los ministerios de las locomotoras del desarrollo, las agendas ambientales respectivas y estructurar las unidades de planeación ambiental correspondientes, cuyo objetivo es la construcción de agendas ambientales.



La creación o fortalecimiento de las unidades ambientales especializadas, debieron coincidir con la puesta en funcionamiento de la nueva estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien las coordinará.

Misión Agua para mejorar la Gobernanza del Agua en Colombia: El Presidente de la República solicitó a la Alta Consejería liderar, en coordinación con el Viceministerio de Ambiente, el desarrollo de la iniciativa “Misión Agua”. Lo que esta iniciativa busca es procurar un diálogo democrático con alcance nacional, en el que se propicie la participación de todos los actores y en particular, de los sectores público y privado y de la comunidad internacional, con el fin de reflexionar, cuestionar y proponer las acciones necesarias para mejorar la gobernabilidad del agua, logrando que se reconozca su importancia como recurso estratégico para el desarrollo económico y la competitividad del país y se adopten las medidas requeridas para garantizar su manejo sostenible e integral”. Esta Misión pretende, además de mejorar la gobernanza, garantizar el manejo sostenible e integrado del recurso hídrico. Con fondos de cooperación técnica no reembolsable de CAF se ha venido avanzando en el diseño de Misión Agua. Para su plena implementación se espera contar con el respaldo del BID, al cual ya fue presentada una propuesta.

Mesas intersectoriales e interinstitucionales: Una de las tareas de la Alta Consejería es la de activar mesas intersectoriales e interinstitucionales en temas estratégicos de la agenda ambiental del país, con el fin de alinear a múltiples actores del gobierno y en general del Estado colombiano, que permitan la construcción conjunta de planes de acción temáticos, estrategias y políticas. Se informan avances concretos en los siguientes procesos: Política Nacional de Pesca y Acuicultura, Agenda integrada de prioridades para la cooperación internacional en medio ambiente.

Las herramientas mencionadas se encuentran en estado de implementación según el plan de acción estipulado para 2014, se espera la definición de las líneas estratégicas de acción y las actividades respectivas.

H.19 Diseño institucional orientado a una efectiva descentralización y participación de los actores relevantes.

Adicionalmente, en este informe en el aparte correspondiente a los “Aspectos relativos a la gobernanza, participación ciudadana, garantía de derechos constitucionales”, según el documento temático sobre “Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos” La Gobernanza del agua se refiere a la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos (Rogers y Hall, 2003) y administrativos que entran en juego para regular el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad (UNDP, 2000). Es así que la Gobernanza del agua existe donde las



organizaciones estatales encargadas de la gestión del recurso establecen una política efectiva, junto con un marco legal apropiado para regular y gestionar el agua, de forma tal que responda a las necesidades ambientales, económicas, sociales y políticas del Estado, con la participación de todos los agentes sociales.

El marco institucional adecuado, requiere de la identificación de estas contradicciones que incentivan cambios negativos en la cantidad y/o la calidad del agua, así como en su distribución espacial y temporal, las cuales están frecuentemente relacionadas con el uso y aprovechamiento que hacen del agua los sectores como el agrícola, el industrial, de desarrollo urbano y salud, entre otros.

Se refiere el documento sobre buena gobernanza mencionado, en el aparte de *“la implementación de la GIRH en las américas”*¹⁵ a la descentralización como segundo pilar de la GIRH, la creación por ley de diversos órganos decisorios y consultivos en materia de agua son la concreción de este principio. El diseño institucional tiene que ser el adecuado y orientado a una efectiva descentralización y participación de los actores relevantes en la toma de las decisiones, primando la creación de órganos decisorios sobre los consultivos u otorgándoles vinculatoriedad a las opiniones. Según lo evaluado por la CGR, este pilar de la GIRH, en la estructura de la PNGIRH no se ha considerado.

Para la CGR, una vez analizada, la PNGIRH no refleja un diseño institucional orientado a una efectiva descentralización y participación de los actores relevantes de manera transversal, en la toma de las decisiones, adoleciendo de órganos decisorios sobre los consultivos, donde se le otorgue vinculatoriedad a las opiniones.¹⁶

Por otro lado, la falta de armonía entre las instituciones encargadas de la política de gestión de recursos hídricos y las instituciones encargadas de dirigir el cumplimiento de objetivos de políticas de otros sectores que afecten directa o

¹⁵ Página 21, documento temático sobre “Buena Gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos” El segundo pilar de la GIRH es la descentralización. La creación por ley de diversos órganos decisorios y consultivos en materia de agua son la concreción de este principio. El diseño institucional tiene que ser el adecuado y orientado a una efectiva descentralización y participación de los actores relevantes en la toma de las decisiones, primando la creación de órganos decisorios sobre los consultivos u otorgándoles vinculatoriedad a las opiniones.

¹⁶ Para hablar de Gobernanza es necesario incluir a otros niveles de gobierno, como los gobiernos estatales o locales, que incluso con escasas o débiles competencias sobre el agua, ostentan otras, como las competencias territoriales (ordenación del territorio, planeación urbana) o ambientales (protección de la biodiversidad, forestal), o a otros sectores (energía, economía, hacienda, agricultura), cuyas atribuciones son más fuertes o su presupuesto mayor que condicionan directa o indirectamente la política hídrica, y pueden tener una fuerte incidencia negativa sobre los recursos hídricos; gobernanza implica tener en consideración la transversalidad del recurso hídrico, y plantear las políticas con un enfoque integrado; implica también la aplicación del principio de coordinación de acciones y competencias (nivel institucional) y el de subsidiariedad. La capacidad para cumplir los objetivos de un gobierno depende de su organización institucional, pero sobretodo de su método de gobernanza (UE, 2006)



indirectamente el manejo del agua, ha tenido como consecuencia la pérdida de credibilidad hacia el ente que dirige los esfuerzos de gestión integrada del recurso hídrico (MADS), por parte de la ciudadanía, debido al impacto ambiental negativo por deterioro o contaminación, evidenciado en el País, los cuales según el documento CONPES DNP 3343 - sobre costos de degradación ambiental, los impactos económicos y de salud pública más considerables que enfrenta el país en su orden, están asociados con las inadecuadas condiciones del abastecimiento del agua, el saneamiento y la higiene, los desastres naturales, la contaminación del aire y la degradación de tierras. Por estas categorías el costo total asciende a \$ 6,65 billones anuales (aproximadamente el 3,5% del PIB)¹⁷ y que el costo total anual promedio del país en salud pública que generan las inadecuadas condiciones del abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene asciende a \$1,96 billones. La situación descrita no se encuentra establecida dentro de las acciones de ajuste e implementación de la gestión del recurso hídrico, programada por el MADS para esta vigencia.

Los impactos económicos y de salud pública, anotados anteriormente, incrementan la mortalidad por enfermedad diarreica en niños menores de 5 años, en 1470 casos anuales. Bogotana de aguas S.A y Foster Ingeniería Ltda. 2001 realizaron un estudio de costos de contaminación hídrica y establecen que \$2.783 millones de dólares, fue el costo total de los pacientes ambulatorios tratados por enfermedades de origen hídrico. El costo total de hospitalización para el año 2000 de pacientes tratados con enfermedades de origen hídrico (aproximadamente 5.7% del total de casos presentados), se estimó en \$556. 736 dólares para un total de \$3.340 millones de dólares. Situación que sigue presentándose y que no se vislumbra por parte de este ente de control, que el mecanismo a utilizar para ser superada con la PNGIRH.

A juicio de este órgano de control, la PNGIRH no resuelve aún la problemática relacionada con impactos económicos y de salud pública, ocasionada por la desarticulación entre las instituciones departamentales, municipales y autoridades ambientales, ya que dentro de ésta no se contempla la implementación de instrumentos de coordinación y articulación inter e institucional, que permitan una verdadera correlación entre los diferentes niveles de la administración nacional, regional y local, que generan los conflictos y sobrecostos anotados anteriormente en la administración nacional y local.

Mediante comunicación No. 8000-2-7046 de fecha 17 de marzo de 2014, el MADS, manifiesta al respecto de esta observación lo siguiente:

¹⁷ PIB nominal del año 2002. DNP – DEE.



R// Con respecto al concepto de gobernanza, cabe aclarar que internacionalmente existen variadas aproximaciones al término sin que realmente exista un acuerdo total con relación a lo que significa la gobernanza del agua.

Debido a esto y a partir del amplio estudio que este Ministerito desarrolló durante los años 2011, 2012 y 2013 para levantar un estado del arte en cuanto a este tema, a través de Misión Gobernanza del Agua, el Séptimo Dialogo Interamericano sobre la gestión del agua- D7, el Diseño del Observatorio de Gobernanza del agua, consignados en la Propuesta de Estrategia Nacional de Gobernanza del Agua (productos entregados en medio magnético a la CGR en su visita), este Ministerio construyó la definición que se presenta a continuación y que se encuentra incluido en el documento propuesta de la Estrategia Nacional de Gobernanza del Agua:

“El concepto de Gobernanza del Agua reconoce la prioridad del agua como elemento fundamental para la vida en procesos de coordinación y cooperación de distintos y diversos actores sociales, sectoriales e institucionales que participan en su gestión integrada; y asume al territorio y a la cuenca como entidades activas en tales procesos, con el fin de evitar que el agua y sus dinámicas se conviertan en amenazas para las comunidades, y de garantizar la integridad y diversidad de los ecosistemas, para asegurar la oferta hídrica y los servicios ambientales. En este sentido, la gobernanza plantea nuevas maneras de entender la gobernabilidad, en tanto ubica la autoridad del Estado en función de su capacidad de comunicación y concertación con roles y responsabilidades claras, para acceder al agua de manera responsable, equitativa y sostenible” (MADS, 2012).

Este Ministerio formuló la propuesta de Estrategia Nacional de Gobernanza del Agua - ENGA (entregada en medio magnético a la CGR en su visita) con base en la metodología del el análisis de brechas propuesto por la OCDE y con la ayuda del Centro de Gobernanza del agua de Holanda. En donde de acuerdo con un riguroso proceso de autoevaluación, se establecieron cuatro líneas de acción para superar las deficiencias en Colombia en pro de alcanzar la gobernanza del agua. Tales líneas de acción estratégica son (Ver archivo de la ENGA, en donde se describen a detalle. Archivo entregado en medio magnético a la CGR en su visita):

La observación realizada por la CGR, está orientada a la problemática relacionada con impactos económicos y de salud pública, ocasionada por la desarticulación entre las instituciones departamentales, municipales y autoridades ambientales, y la ausencia de implementación de instrumentos de coordinación y articulación inter e institucional, situación que no se resuelve dentro del documento referenciado por el MADS (ENGA). Por lo anterior la observación se configura como un hallazgo administrativo.



3.4 ¿En qué medida los instrumentos de gestión implementados garantizan el uso sustentable de los recursos hídricos?

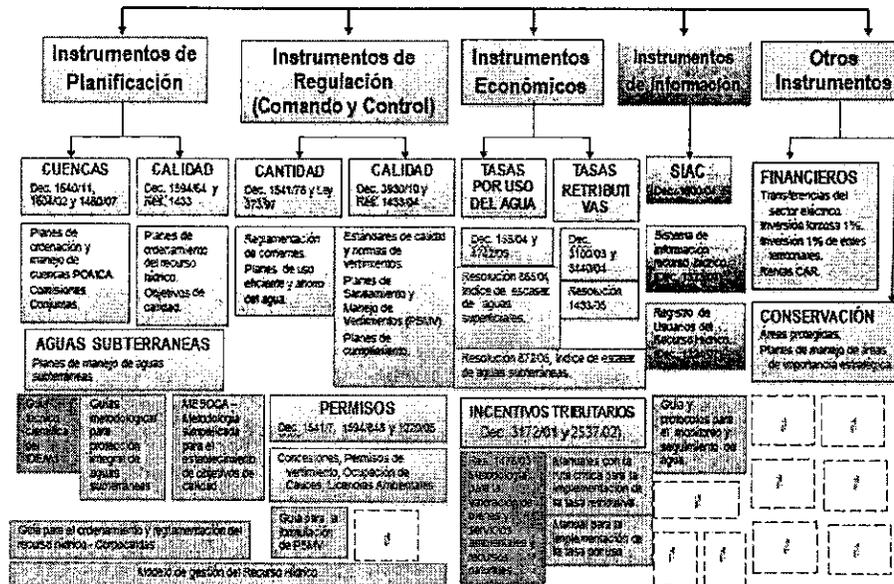
Objetivos y metas de los instrumentos de gestión.

En Colombia, la reglamentación de los instrumentos fueron formalmente introducidos en el Código de Recursos Naturales en 1974, asociándose a instrumentos de planificación y económicos.

Los principales instrumentos para la gestión del recurso hídrico utilizados en Colombia, son:

1. De planificación
2. De regulación (Comando y Control)
3. Económicos y financieros
4. De información
5. De participación y manejo de conflictos (governabilidad)
6. Otros: Tecnológicos, Sectoriales, Institucionales, de Investigación, Sociales.

Figura: Instrumentos de gestión - PNGRH



Fuente: Política Nacional Para la Gestión Integral del Recurso Hídrico 2010.



3.4.1 PLANES Y ESTRATEGIAS GENERALES

POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSO HÍDRICO - PNGIRH

La Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico –PNGIRH-, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS) en el año 2010, tiene como objetivo principal garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico mediante su gestión, uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente.

Para materializar el concepto de Gestión Integral del Recurso Hídrico adoptado por la PNGIRH, se incluye en el proceso de ordenación y manejo de la cuenca, el componente de gestión del riesgo, las interrelaciones entre las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las marino costeras en el marco del ciclo hidrológico; elementos que no habían sido consideradas en el anterior marco normativo.

Considerando que el Decreto 1640 de 2012 tiene como objeto reglamentar los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos del país, de conformidad con la estructura definida en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico; así como las comisiones conjuntas de cuencas hidrográficas comunes y procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas.

En términos generales el marco conceptual que propone la PNGIRH gira en torno a la gestión integral del agua como "... un concepto basado en la idea de que los diferentes usos del recurso son excluyentes e interdependientes y surgió como respuesta a la "crisis del agua" expresada en la presión insostenible sobre el recurso hídrico, debida a la creciente demanda de agua, la contaminación y el crecimiento demográfico.

Sin embargo, la CGR ha observado que el núcleo del problema está en la falta de articulación, deficiencias en la funcionalidad de un sistema de información completo y oportuno, que sustente la toma de decisiones en forma eficaz, y deficiencias en la gobernabilidad del recurso. La gestión integral del recurso hídrico busca actuar sobre las causas de esta gestión deficiente como son la



ineficiencia, los conflictos crecientes y el uso no coordinado del recurso hídrico¹⁸, situaciones que son cada vez más observables en el manejo de nuestro recurso hídrico.

PLANES ESTRATÉGICOS- PE

El Decreto 1640 de 2012, establece que el Instrumento de planificación ambiental de largo plazo que con visión nacional, constituye el marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planificación, planeación, gestión, y de seguimiento existentes en cada una de ellas, refiriéndose a los Planes Estratégicos, los cuales, serán formulados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de manera participativa, con base en la información e insumos técnicos suministrados por las autoridades ambientales competentes, las entidades científicas adscritas y vinculadas de que trata el Título V de la Ley 99 de 1993 y Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) en lo correspondiente a su jurisdicción, de cada una de las Áreas Hidrográficas o Macrocuenas.

Los instrumentos de planificación ambiental son de largo plazo que constituye el marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planificación, planeación, gestión, y de seguimiento existentes en cada una de ellas.

Con el fin de establecer cuáles son los avances en la implementación de los instrumentos de planificación establecidos en el Decreto 1640 de 2012, se indagó a las Corporaciones Autónomas Regionales, observando el siguiente escenario:

De acuerdo a la información suministrada por las Corporaciones Autónomas Regionales para la vigencia 2013, y considerando que la competencia para la formulación de los Planes Estratégicos de las Macrocuenas recae en el MADS, las autoridades ambientales revelan avances en cuanto a la asistencia a talleres, como medio de participación para la formulación del plan estratégico, sin embargo aún no se cuenta con dichos instrumentos.

PLAN HIDRICO NACIONAL - PHN

H.20 Implementación PHN

Para alcanzar cada uno de los objetivos específicos, el MADS elaboró las estrategias y las líneas de acción estratégica que las desarrollan y en las que tienen que converger todas las acciones que se realicen en el país en materia de

¹⁸ Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. (2010). Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico- PNGIRH. Bogotá D.C. Pág. 120.



gestión integral del recurso hídrico con fecha límite al año 2022. Las líneas de acción estratégicas serán desarrolladas en detalle en el Plan Hídrico Nacional, atendiendo a las características y particularidades regionales, pero apuntando siempre al cumplimiento de los objetivos y metas nacionales definidos en la política.

Actualmente, según información obtenida por la CGR de los funcionarios encargados de la Gestión del Recurso Hídrico en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible MADS, soportada en papeles de trabajo, se diseñó una propuesta de Plan Hídrico Nacional (Borrador) PHN, en la cual se determinan las acciones relacionadas con la FASE I de la PNGIRH y dice:

“El documento del PHN, Fase I, contiene una breve descripción de los antecedentes, objetivos, y alcance del PHN, se hace una explicación de cómo está conformado el Plan, cómo se debe usar e implementar sus programas, metas e indicadores, teniendo en cuenta las particularidades de la GIRH en cada región del país. Presenta un análisis y unas proyecciones de las fuentes de recursos disponibles para el recurso hídrico en el país y se determina la capacidad e inversión para el período 2012 a 2014, igualmente se presentan los programas priorizados en el PHN, para el periodo 2012 –2014; así como un listado de acciones para las Fases II y III. Cada uno de estos programas contiene una ficha que lo define en detalle, incluido el responsable de aplicación.

Es importante anotar que esta estructuración en Fichas detallan, además de los objetivos, alcance, cronograma y costo de cada programa, los responsables de su implementación; por lo tanto, las autoridades ambientales y los entes territoriales deberán identificar los programas que estén bajo su responsabilidad e incorporarlos a sus procesos de planeación y ejecución, llevando los programas del PHN a proyectos y acciones concretas en sus jurisdicciones”.

La CGR observa que, según información obtenida mediante entrevistas y documentación suministrada por los funcionarios encargados de la Dirección de Gestión del Recurso Hídrico del MADS, el Plan Hídrico Nacional no ha sido oficializado y además el Ministerio a través de esta Dirección no realiza un seguimiento detallado ni ha construido indicadores específicos para conocer los resultados de la implementación de la PNGIRH con respecto a las acciones propuestas en dicho plan, entre ellas los POMCAS, frente a lo cual se argumenta a la Contraloría que no tiene competencia para controlar las acciones de las entidades ejecutoras o sea las Corporaciones Autónomas Regionales CAR.

De éste último tema, la CGR pudo determinar que las acciones del Ministerio a través de la Dirección de Gestión de Recurso Hídrico se reducen a conocer el número de POMCAS realizado por cada una de las Corporaciones y a determinar que en sus Planes de Acción se incorpore el tema del Recurso Hídrico según lo estipulado en el Plan Hídrico Nacional.



El MAVDT (hoy MADS) para realizar seguimiento a las CAR diseñó un formato para hacer seguimiento a la implementación de la política PNGIRH por parte de las corporaciones en todo el país el cual no ha sido diligenciado, por lo que el MADS aduciendo que este formato se elaboró en otra administración antes de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y luego fue descartado, desconoce la efectividad de los instrumentos generados para la implementación de la PNGIRH. La CGR conoció este formato porque se encuentra en la página Web del Ministerio pero el mismo nunca ha sido diligenciado por las CAR.

Para la CGR el Plan Hídrico Nacional y el seguimiento a la ejecución del mismo son instrumentos importantes para el logro de una adecuada y efectiva implementación de la PNGIRH y por lo tanto la no oficialización y la inexistencia de mecanismos de seguimiento genera incertidumbre en el alcance y efectividad de las estrategias establecidas para el logro de las metas que finalmente den cumplimiento a los objetivos de la política.

En el documento de la PNGIRH se establece que "El Plan Hídrico Nacional desarrollará cada una de las líneas de acción estratégicas de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, a través de la definición de programas y proyectos específicos, y establecerá metas específicas que permitan determinar el grado de implementación del plan y su impacto sobre el recurso hídrico".

"La estructuración del Plan Hídrico Nacional, así como la formulación de sus programas y proyectos específicos, sus responsables, metas e indicadores detallados, deben ser el resultado de un proceso concertado que emprenderá el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través del Viceministerio de Ambiente - Grupo de Recurso Hídrico-. En este proceso de concertación se deberán tener en cuenta las características y prioridades regionales, teniendo presente que sus productos deben contribuir al logro de los objetivos y metas nacionales de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico".

No se definen términos de tiempo específicos en la PNGIRH para la elaboración de este plan pero sí se establecen metas correspondientes a la FASE I que deben estar terminadas en 2014.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia a la presente observación en los siguientes términos:

"Al respecto es importante destacar que el Ministerio ha cumplido con lo establecido en la Política en el sentido de que se formuló el Plan Hídrico Nacional (PHM) como el plan de acción que la desarrolla. El PHN, como se puede verificar en el documento entregado a la Contraloría, define 10 programas prioritarios que tienen actividades claramente definidas,



indicadores, metas y responsables de su ejecución; con respecto al cronograma de ejecución de las actividades, éstas se desarrollarán en 3 periodos de corto (2010- 2014), mediano (2015-2018) y largo plazo (2019-2022), siendo el período de ejecución de la Fase I el de corto plazo, tal como lo establece la Política. Con respecto al presupuesto, es importante destacar que la ejecución de la Política es responsabilidad, además de las instituciones, de los principales usuarios del agua, sean estos de carácter público o privado, por lo tanto no es posible definir las inversiones que estos hagan, es por esta razón que en el Plan Hídrico se incluye un análisis de las fuentes públicas disponibles para invertir en el recurso hídrico en lugar de definir presupuestos inciertos.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el Plan Hídrico Nacional tiene los elementos que debe tener un plan de acción como el que requiere la Política.

De otro lado, es importante destacar que los Programas del Plan Hídrico han sido socializados desde la época de su formulación en el año 2011 hasta la fecha, siendo la última ocasión, durante los más de 30 talleres que se han realizado para la formulación de los Planes Estratégicos de Macrocuenca, de lo cual se anexan fotografías, listas de asistencia y presentación hecha para tal fin. En este contexto se puede afirmar que el Plan Hídrico Nacional Fase I (2010 - 2014) ha sido ampliamente socializado a los actores de la GIRH en el país.

Adicionalmente, cabe destacar que de conformidad con lo previsto en la Política, en el Plan de Acción 2014 de la DGIRH, se incluyó la contratación de la evaluación del avance en la implementación de la Política, en coordinación con el DNP, la cual se encuentra en la fase precontractual.

Para la CGR, del análisis a la respuesta proferida por la entidad, se tiene que lo que existe con referencia al Plan Hídrico es un documento borrador. Si bien es cierto que los programas han sido socializados, ya que son los mismos programas establecidos en el documento de Política. Por otra parte el cumplimiento de los objetivos de oferta, demanda, calidad y riesgo presentan muchos inconvenientes dadas las deficiencias en infraestructura, y las debilidades del SIRH ya mencionadas.

PLANES DE ORDENAMIENTO Y MANEJO DE CUENCA- POMCA

Teniendo en cuenta lo expuesto en el art. 23 del Decreto 1640 de 2012, el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica –POMCA se constituye “en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997”.

Dentro de los avances más importantes en la formulación del POMCA se destaca la conformación del Consejo de Cuenca como instancia de participación, consultiva, integrada por los principales actores de la cuenca. Existe demora en la



priorización de cuencas y de la implementación de los mecanismos de articulación entre el MADS, Corporaciones, y demás entidades involucradas en este proceso.

La financiación de este proceso se ha dado a través de la celebración de convenios y contratos que se relacionan a continuación y que son objeto de análisis por parte de la CGR:

H.21 Avance ajuste a POMCAS - MADS

Proceso de ordenamiento ambiental del territorio:

El MADS, suscribió convenios y celebró contratos para llevar a cabo actividades de coordinación y estructurar la formulación e implementación del tema de ordenamiento ambiental del territorio, así:

No. Convenio/Contrato y Fecha	Partes	Objeto	Valor	Plazo de ejecución
008 del 09-05-2012	MADS- Fondo de Adaptación	Establecer la bases de coordinación, para estructurar la formulación e implementación en zonas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, de los proyectos a) Recuperación ambiental, rehabilitación y protección de áreas de regulación y carga hídrica prioritarias para prevenir y mitigar inundaciones, deslizamientos y avalanchas y b) ordenamiento ambiental del territorio en cuencas hidrográficas, como una estrategia para la reducción de nuevas condiciones de riesgo del país	\$315.938.0 millones	Hasta 31-12-2014 (Acta de inicio 17-05-2012)
160 del 12-06-2013	MADS y 30 Corporaciones (Se exceptúa Codechoco, Corporinoquia y Coralina)	anuar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos, para unificar criterios y establecer compromisos con miras a fortalecer los proceso de ordenamiento ambiental del territorio, como estrategia fundamental para planear la reducción de las condiciones de riesgo en las principales cuencas hidrográficas que fueron impactadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, a través de la formulación	No tiene valor ni compromete recursos de las partes firmantes.	2 años (12-06-2013)



		y/o actualización de los Planes de ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), incorporando el componente de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial de acuerdo a la priorización, dada por el MADS, por parte de las Corporaciones o las Comisiones Conjuntas, según sea el caso, en el marco de las competencias de cada institución.		
085-12-06-2013	Fondo de Adaptación y ASOCARS	Prestar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de 130 planes de ordenación u manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, de conformidad con el estudio previo de origen.	\$7.500 millones	2 años (Acta de inicio)

Fuente: MADS

De lo anterior la CGR observa:

- Transcurridos 12 meses desde la suscripción del convenio No.008 de 2012, se firma el convenio No.160 de 2013, sin embargo, la CGR no pudo evidenciar soportes sobre la ejecución de este convenio.
- La CGR no pudo establecer el nivel de ejecución del convenio, máxime si no se encuentra definida la forma de pago del Convenio 008 de 2012.
- Dos años después de expedida la norma sobre reglamentación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, no se tienen resultados sobre este proceso, debido a que la información corporaciones (p.e CAR, CAS, CVS, Corantioquia, Corpocaldas, entre otras) muestran que han presentado las modificaciones a los POMCA, conforme a los cambios normativos del año 2012, a la fecha no se ha culminado el proceso; teniendo un escenario de planificación estratégica de las cuencas hidrográficas incluso en avance.
- Además, se observa en el marco de la nueva norma, Decreto 1640 de 2012, es el MADS quien lidera la ejecución de esta actividad a través de la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 160 de 2013, lo cual se sustenta en la conformación del Comité Directivo de este proceso, el cual



preside el MADS y el Fondo de Adaptación, sin embargo la participación de las autoridades ambientales se ve rezagada a la intervención de ASOCARS en un cuarto nivel.

Origen de lo anterior, es la demora en el proceso de priorización de cuencas y de la implementación de los mecanismos de articulación entre el MADS, Corporaciones, y demás entidades involucradas en este proceso, lo que genera, continuos ajustes a este proceso de planificación lo que hará más extenso el cronograma de ejecución del Convenio y por supuesto de los resultados del mismo.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

"Es necesario aclarar que el Convenio Interadministrativo No. 160 de 2013...

- En tal sentido, es importante aclarar que en la Cláusula Segunda - compromisos técnicos de las partes tanto del Ministerio y las Corporaciones se evidencia con claridad las competencias legales de las dos instituciones, en donde el Ministerio suministrara los lineamientos metodológicos para la formulación de los POMCAS y para la ejecución del proyecto aprobado por el Fondo de Adaptación y las Corporaciones desarrollaran sus obligaciones tendientes a suministrar información, apoyo de la definición de los estudios previos y acompañamiento técnico por parte de las Corporaciones en los procesos de participación, estructuración del componente técnico de los POMCAS.*

- Por otra parte, es necesario mencionar que Consejo Directivo del Fondo Adaptación el 11 de abril de 2013 aprobó el Esquema de Estructuración, Técnica, Administrativa y Financiera, el cual se presenta a continuación:*

*En tal sentido, el esquema operativo está conformada por una Unidad Administrativa y de Coordinación, con el direccionamiento de un **Comité Directivo** conformado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Fondo de Adaptación, el cual articulará las acciones requeridas para la ejecución del proyecto y evaluará el avance del mismo. Así mismo se contará con el acompañamiento de un Comité Técnico Asesor conformado por el MADS, el Fondo de Adaptación, dos (2) delegados de las CAR's e instituciones y entidades invitadas según se requiera*

La Gerencia del Proyecto estará conformada por un equipo de profesionales contratados por el Fondo de Adaptación para el MADS a través de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, así como de unos funcionarios designados por el MADS, que estará encargada de dar los lineamientos técnicos del proyecto y de desarrollar en conjunto con la Unidad Administrativa y de Coordinación una primera fase de diagnóstico o pre-aprestamiento necesaria para el inicio de los procesos de contratación. Esta actividad será coordinada con las Corporaciones como responsables de adelantar los procesos de ordenación y manejo de cuencas.

De acuerdo a lo anteriormente planteado, es claro el papel de cada institución que participa en el proyecto aprobado por el Fondo Adaptación."



Es de público conocimiento la vigencia del Decreto 1729 de 2002, (derogado por el Decreto 1640 de 2012), no obstante, es de señalar que con base en su aplicación (vigente de agosto de 2002 al julio de 2012), se desarrolló un trabajo de ordenación y priorización que se desconoce ante los nuevos lineamientos y competencias que se desarrollan en ejecución del Convenio 160 de 2013 y contrato 085 de 2013.

De otra parte, el MADS, argumenta los avances en desarrollo del Convenio 160 de 2013, y acciones sobre la participación de las Corporaciones en el proceso de priorización no es muy activa, pues depende de la gestión que se logre a través de su participación en el Fondo de Adaptación como ejecutor del contrato 085 de 2013, pese a que el Decreto 1640 de 2012, establece claramente su competencia; de otra parte la priorización es un proceso que primordialmente obedece a la selección de aquellas cuencas con efectos negativos producidos por el fenómeno de la niña, dejando de lado los demás criterios, establecidos con anterioridad.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos¹.

Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

Sobre el avance al proceso de ajuste de los POMCAS, solamente el 14% de las corporaciones reportan avances del 100% en el proceso de priorización, el 32% avances entre el 70% y el 99%; el 45% de estas entidades reportan avances entre el 30 y 69% y no reportan el 9%.

Por lo anterior, la CGR, concluye que a pesar del trabajo de ajuste que se viene adelantado, aún no se tienen resultados concluyentes sobre el proceso de priorización, pues como se evidencia en la calificación asignada a las corporaciones, el mayor porcentaje de ajustes está en el rango 60%-69%. Se asigna una calificación de 6 puntos sobre 10.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.



PLAN DE ORDENAMIENTO DEL RECURSOS HÍDRICO - PORH

H.22 Seguimiento a los PORH

Los aspectos y contenidos básicos del proceso de formulación del PORH como herramienta de planificación, han sido desarrollados en el Artículo 8 del capítulo III del Decreto 3930 de 2010, donde se establece que el Ordenamiento del Recurso Hídrico por parte de la autoridad ambiental competente se realizará mediante el desarrollo de las siguientes fases: declaratoria de ordenamiento. Diagnóstico. Identificación de los usos potenciales del recurso.

La CGR, observa que a pesar que en los Planes de Acción de las Corporaciones se incorpora el tema de PORH, es escasa la información e incipiente su desarrollo si se tiene en cuenta que desde la expedición de la norma en el año 2010, tan solo se cuenta con un Plan adoptado reportado al MADS por Corponariño, por lo que el MADS desconoce información sobre inventario total de cuerpos de agua a ser priorizados para adoptar el PORH y por lo tanto no existe información que permita medir la efectividad de este instrumento.

Lo anterior, ante la falta de mecanismos de seguimiento y control sobre el reporte de información que deben rendir las corporaciones al MADS y refleja el incumplimiento de las metas establecidas. Se evidencia escaso desarrollo de este instrumento de planificación y poca gestión por parte del MADS para disponer de información que sustenta su toma de decisiones.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

"... a la fecha en Colombia se cuenta con 24 cuerpos de agua objeto de ordenamiento y el desarrollo del proceso como tal se adelanta por el momento en 7 autoridades ambientales

...

En el momento la dirección de gestión integral de recurso hídrico dentro de las competencias establecida en el decreto ley 3570 de 2011, en coordinación con el IDEAM, estructura la forma y las especificaciones técnicas para que las autoridades ambientales que decidan realizar el proceso de ordenamiento reporten sus resultados en el SIRH: Sistema de información de recurso hídrico.

Para este proceso a la fecha se incluye en el SIRH, el aplicativo de PORH en el cual las autoridades ambientales podrán mantener el registro de los objetivos de calidad definidos para cada fuente hídrica, hacer seguimiento a las características de calidad del agua, y revisar la efectividad de sus acciones de control a la contaminación del agua.

Finalmente, se manifiesta que este Ministerio ha adelantado el acompañamiento técnico y asesoramiento a las autoridades ambientales que priorizaron sus cuerpos de agua y



decidieron realizar el proceso de ordenamiento, entre ellas tenemos: Cormacarena (Rio Chichimene), Cortolima (Rio Guali), Corpocesar (Rio Cesar), CDMB (Rio Oro) y CARDER (Rio Otún).”

Para la CGR, esta información ratifica lo expuesto, debido a que no se cuenta con información completa y oportuna y menos forma parte de un sistema de información que permita evidenciar avances en el desarrollo de este instrumento de planificación. El hallazgo se confirma con connotación administrativa.

PLANES DE SANEAMIENTO Y MANEJO DE VERTIMIENTOS- PSMV

H.23 D1. Seguimiento PSMV Corporaciones

El PSMV debe contener la meta individual de reducción de carga contaminante, cuyo cumplimiento lo evaluará la autoridad ambiental competente, de acuerdo con los compromisos en él establecidos, y hará las veces del Plan de Cumplimiento. Si la persona prestadora del servicio de alcantarillado y actividades complementarias – PPSALAC, tiene establecido un Plan de Cumplimiento con la autoridad ambiental, puede solicitar que le sea reemplazado por el PSMV.

Con relación a los mecanismos utilizados para prevenir y controlar la contaminación, mediante la expedición del Decreto 1594 de 1984, se establecen las disposiciones relacionadas con los usos del recurso hídrico, el ordenamiento del Recurso Hídrico y los vertimientos al recurso hídrico, al suelo y a los alcantarillados.

La normatividad vigente de los Planes de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV), establece que todas las empresas prestadoras de servicio de alcantarillado deben presentar el PSMV en el cual se determina la cantidad de vertimientos puntuales y a su vez la proyección de reducción en el corto, mediano y largo plazo, así como las metas de reducción de contaminación hídrica.

Sólo el 48,6% de los municipios cuentan con un PSMV aprobado, lo que deja un panorama bastante preocupante en torno al manejo de los vertimientos en casi la mitad de las entidades territoriales. Con relación al grado de cumplimiento de las metas establecidas en los respectivos PSMV, la CAR informa que se realiza revisión al proceso de implementación dentro de la actividad de seguimiento al instrumento tasa retributiva, siendo el último registrado en el año 2012.

Los resultados, reflejan incumplimiento generalizado de los municipios señalados, con relación a lo establecido en el Decreto 2667 de 2012, no obstante el deber de las corporaciones de reportar estos casos, no se observa ninguna gestión sobre la aplicación de medidas preventivas y sancionatorias, estipuladas en el artículo 8 del mismo decreto, que dice: “...el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones



previstas en la presente resolución conllevará la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar en los términos del artículo 85 de la Ley 99 de 1993.”

Además, lo anterior genera impacto negativo sobre los fines y objetivos en la aplicación de otros instrumentos como son las retributivas y tasas por uso, debido a que las corporaciones no reportan las acciones de sanciones y demás previstas en la ley.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance sobre el tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos.¹⁹

Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.

Sobre los PSMV, se tiene que en general corporaciones reportan información sobre la presentación de dichos planes, destacándose en este grupo, que solo el 9% de estas entidades reportan avances del 100%, (Cormacarena y Corpoguvio); el 27% avances entre el 70% y el 99%; el 45% de estas entidades reportan avances entre el 30 y 69%; el 5% entre el 1%-29% y no reportan el 9%.

Por lo anterior, la CGR concluye que las corporaciones reportan avances pero con observaciones para su aprobación, no hay trabajo adelantado en Corpomag no obstante, aún el proceso de implementación es incipiente, lo que incide en el adecuado manejo del recurso hídrico. Se asigna una calificación de 7 puntos sobre sobre 10 puntos.

Con relación a las funciones asignadas a las corporaciones en la Ley 99 de 1993, sobre la evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal

¹⁹ Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.



desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.

Lo cual además, genera impacto negativo sobre los fines y objetivos en la aplicación de otros instrumentos como son las retributivas y tasas por uso, debido a que las corporaciones no reportan las acciones de sanciones y demás previstas en la ley, como en los caso de: CRA, Carder y Corpocaldas (señaladas anteriormente), que pese a que los municipios no dan cumplimiento a las obligaciones establecidas en el PSMV, las AA no actúan frente a dichos incumplimientos.

De la respuesta proferida por las corporaciones anteriormente citadas, el trabajo adelantado en el cumplimiento del PSMV, no refleja resultados ni acciones concretas en el tema del mejoramiento de la calidad del recurso hídrico, de ahí que se tiene un indicador del 91% de las corporaciones con un trabajo de seguimiento pero sin resultados concretos en su implementación, arrojando un avance entre el 1 y el 29%, con una calificación de 2.3 puntos sobre 10 puntos.

Por lo anterior, la CGR, concluye que el trabajo de seguimiento y control de los PSMV presenta un deficiente desarrollo, pues como se evidencia de las respuestas suministradas por las corporaciones, ninguna reporta avances significativos.

Hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos - PMAA

H.24 Aguas subterráneas MADS -CAR.

En materia de aguas subterráneas, según el Decreto 1640 de 2012, capítulo II -, artículo 62, de la selección y priorización, establece que aquellos acuíferos que no hagan parte de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, la autoridad ambiental competente elaborará el Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos, previa selección y priorización del mismo, cuando se presenten o se prevén como mínimo una de las siguientes condiciones, en relación con oferta, demanda y calidad hídrica, riesgo y gobernabilidad.

El 45% de las Corporaciones preguntadas señalan desarrollar actividades relacionadas con estudios, diagnósticos o formulación de PMAA para algunos de sus acuíferos, no obstante se observó:

- Existe un desconocimiento generalizado sobre el tema de aguas subterráneas por parte de las AA.



- Las Corporaciones no reportan información completa sobre inventario de acuíferos en su jurisdicción.
- A pesar de la información generada por el INGEOMINAS en el Mapa Hidrogeológico de Colombia (1986) y en el Atlas Hidrogeológico de Colombia (2004), no se cuenta con información base regional para todos los acuíferos reportados.

Ante estas debilidades, la CGR concluye que el MADS no cuenta con información completa sobre inventario de acuíferos, usuarios de éste recurso, que permita al MADS una toma de decisiones en forma acertada y oportuna en cuanto a lineamientos de conservación y manejo del recurso aguas subterráneas, a la fecha de esta auditoría no se cuenta con Guía Metodológica para la Formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos publicada y socializada.

Lo anterior, se genera por falta de acciones en el ordenamiento del recurso hídrico, incumplimiento de lo establecido en el Decreto 1640 de 2012, artículo 62, al no disponer oportunamente de la herramienta que permita la Formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos conforme a los lineamientos del MADS.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

“... Dentro de las funciones y competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no se encuentran las referidas por la CGR, en el párrafo anterior. A! (sic) respecto, el marco normativo colombiano, hace claridad sobre las funciones que en materia de inventario de las aguas subterráneas y su monitoreo a escala nacional, se encuentra en cabeza del Servicio Geológico Colombiano-SGC, del IDEAM y de las CAR...”

Además, se destaca la gestión realizada por el MADS en los últimos años, que ha permitido incrementar los recursos financieros de diferentes fuentes destinados al apoyo de temas relacionados con la gestión de los recursos hídricos subterráneos.

“... Con respecto a los comentarios anteriores, como ya se mencionó no es función del MADS tener el inventario de acuíferos, lo que no se constituye en un impedimento para establecer lineamientos de conservación y manejo de los acuíferos. Precisado lo anterior, basta agregar que la Guía Metodológica para la Formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos, fue publicada en el primer semestre de 2010 y se encuentra disponible en el link: http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosBiodiversidad/recurso_hidrico/280111_prop_guia_met_pina_acuj_280211...”

De los argumentos expuestos por el Ministerio, la CGR, no desconoce la competencia que le corresponde a cada una de las entidades según las facultades



otorgadas en su marco normativo aplicable, ni los recursos destinados para apoyar este tema, lo que es objeto de observación es la falta de acciones en el ordenamiento del recurso hídrico en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1640 de 2012, artículo 62, al no disponer de información completa y oportuna para de todas las Corporaciones que soporten la adecuada toma de decisiones.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos²⁰.

Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En general, las corporaciones reportan información sobre estudios e investigaciones realizadas en el tema de aguas subterráneas, destacándose que el 36% de ellas reportan avances del 100%; el 23% avances entre el 70% y el 99%; el 32% de estas entidades reportan avances entre el 30 y 69%; el 5% entre el 1%-29% y no reportan el 5%.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.

Por lo anterior, la CGR, concluye que a pesar que las Corporaciones en general reportan un conocimiento generalizado del tema aguas subterráneas (Con una calificación de 7.0 puntos sobre 10 puntos), pero aún no se cuentan acciones y medidas de manejo, conservación y protección, de aguas subterráneas. De otra parte se dispone de información general suministrada por el Ingeominas (hoy Servicio Geológico Colombiano), la cual requiere su actualización. Hallazgo administrativo.

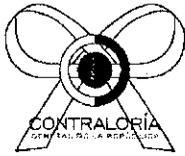
3.4.2 Sistemas de información de calidad y/o cantidad de los recursos hídricos

Sistema de Información Ambiental para Colombia - SIAC²¹

En Colombia el Sistema de Información ambiental, los subsistemas son el Sistema de Información Ambiental – SIA y el sistema de información de planificación y Gestión Ambiental –SIPGA.

²⁰ Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.

²¹ MADS



El Sistema de Información Ambiental de Colombia -SIAC "Es el conjunto integrado de actores, políticas, procesos, y tecnologías involucrados en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible."

SIAC se sustenta en un proceso de concertación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinario, liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y los Institutos de Investigación Ambiental: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), así como las Unidades Administrativas Especiales, el Sistema de Parques Nacionales y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

EL SIA, tiene como objetivo identificar los ecosistemas, recursos naturales o regiones que tienen alta prioridad de acciones de investigación, protección, recuperación o manejo sostenible. Así mismo, el SIA identificará la presión antrópica crítica sobre el ambiente natural y orientará el desarrollo de normas e instrumentos para su prevención y mitigación.

EL SIGPA, su objetivo es hacer seguimiento a la pertinencia y efectividad de dicha gestión en la solución de temas y áreas críticas del estado ambiental, servir de apoyo al Ministerio de Ambiente, las instituciones del SINA y al país en la formulación de políticas y la toma de decisiones en materia ambiental.

Como parte del SIAC, se encuentra el Sistema de Información del Recurso Hídrico – SIRH.

Sistema de Información del Recurso Hídrico - SIRH

H.25 Implementación SIRH

Según lo establecido en el artículo 6 del 1323 de 2007, al MADS le compete:

- Definir las prioridades de información del SIRH.
- Aprobar los procedimientos para el desarrollo y operación del SIRH que incluirán, al menos las variables, metodologías, protocolos, indicadores y responsables, los cuales serán desarrollados y propuestos por el IDEAM o el INVEMAR, según el caso.
- Definir las demás orientaciones e instrumentos que sean necesarios para la adecuada implementación del SIRH.



Por otra parte, según el Artículo 9 del Decreto 1323 de 2007, son funciones de las Autoridades Ambientales y urbanas en el SIRH, las siguientes: “Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos, las creadas por el artículo 13 de la Ley 768 del 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deberán realizar el monitoreo y seguimiento del recurso hídrico en el área de su jurisdicción, para lo cual deberán aplicar los protocolos y estándares establecidos en el SIRH”.

El reporte de información por parte de las AA al Sistema de Información del Recurso Hídrico, presenta deficiencias en relación con la calidad de la información enviada, reportes en formato Excel, es decir no se reporta en el aplicativo SIRH e información incompleta. Los reportes que están enviando las AA no contribuyen de manera efectiva a alimentar el sistema de información que permita en tiempo real su consulta , por cuanto hoy día se continúan duplicando esfuerzos técnicos y económicos institucionales (AA y el IDEAM), mediante información que debe ser validada para ser cargada al sistema.

La CGR observa que aún no se cuenta con un sistema de información completo que permita consultas en tiempo real, acorde con los objetivos propuestos en el Decreto 2373 de 2007, sobre información hidrológica, regulación, gestión, planificación e investigación, inventario y caracterización del estado y comportamiento del recurso hídrico en términos de calidad y cantidad. Causa de lo anterior es la falta de aplicación de los protocolos y estándares establecidos en el SIRH, lo cual genera un reporte de información incompleta e inoportuna.

La CGR además, encuentra que con la expedición del Decreto 1323 de 2007, es decir cinco años después de haberse expedido esta norma, no se cuenta con información estratégica en el SIAC, que, ni existen mecanismos vinculantes para obtener información veraz, oportuna y con la frecuencia requerida que alimenten el sistema y se disponga de información en tiempo real, que permita y facilite la toma de decisiones, lo que refleja poco avance de los objetivos propuestos en la norma.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

“...Teniendo en cuenta que la construcción del SIRH fue un proyecto en el que participaron además del Ministerio de Ambiente, los Institutos de Investigación, principalmente el IDEAM y las Autoridades Ambientales, en calidad de proveedoras de información del nivel local-regional, desde el año 2008 se realizaron reuniones conjuntas, en donde se llevó a cabo la identificación de los aspectos más importantes en relación con: la consolidación de la base de conocimiento actual, la articulación institucional para



la alimentación del sistema, la instrumentación para el Sistema, criterios que fomentan el desarrollo informático adecuado, el monitoreo y la evaluación del recurso hídrico en las diferentes escalas de manejo de información. Para la definición de los componentes del sistema, se revisó la normativa ambiental relacionada con el recurso hídrico, como parte del soporte al proceso que culminó con la suscripción del convenio 012 de 2010 con el IDEAM...

...Así mismo, por medio de la Resolución 955 de 2012 se adoptó el Formato con su respectivo instructivo para el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico. Y mediante el Decreto 303 de 2012, se reglamentó parcialmente el artículo 64 del Decreto - Ley 2811 de 1974 en relación con el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico, del cual se resalta el artículo 5 que señala que las Autoridades Ambientales deben reportar al IDEAM, los cinco primeros días de cada mes, la respectiva información.

Por otra parte, se suscribió el convenio número 112 de 2013, cuyo objeto fue aunar esfuerzos técnicos y financieros entre el MADS y el IDEAM para apoyar el diseño de redes hidrometeorológicas en jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales en su segunda fase, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico y apoyar el mantenimiento y asistencia técnica del Sistema de Información del Recurso Hídrico

... En relación con la aprobación de los procedimientos para el desarrollo y operación del SIRH que incluirán, al menos las variables, metodologías, protocolos, indicadores y responsables, los cuales serán desarrollados y propuestos por el IDEAM o el INVEMAR, según el caso. "Por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico –SIRH Acciones para... Definir las demás orientaciones e instrumentos que sean necesarios para la adecuada implementación del SIRH.

...Con base en el reporte generado por el IDEAM, de la información cargada en el sistema, se logró establecer un total a 31 de diciembre de 2013, de 2193 corrientes hídricas superficiales, 1507 puntos de agua subterránea, 8006 usuarios del recurso hídrico y 24076 mediciones de calidad del agua en jurisdicción de 26 autoridades ambientales."

La CGR no desconoce las acciones que se vienen desarrollando en pro del sistema de información, no obstante, se reitera que cinco años después de haberse expedido esta norma, no se cuenta con información estratégica en el SIAC, ni existen mecanismos vinculantes para obtener información veraz, oportuna y con la frecuencia requerida que alimenten el sistema y se disponga de información en tiempo real, que permita y facilite la toma de decisiones.

De otra parte, de la información reportada por las Corporaciones, se evidenció que el sistema de información toma bases de datos propias, las cuales incluyen registro de usuarios y la guía de protocolos para monitoreo y seguimiento del agua, por lo que no se realiza el cargue y consulta al Sistema de Información SIAC; no obstante Según el IDEAM:



“Dentro del proceso de validación de la información suministrada por las Autoridades Ambientales, se tiene un reporte de 24 Instituciones que suministraron diferente información en las plantillas en Excel con los permisos ambientales otorgados en la jurisdicción, dentro de las cuáles es necesario hacer validaciones para evitar inconsistencias de la información, resaltando la importancia de efectuar los ajustes correspondientes para su complementación y cargue de los datos directamente al aplicativo SIRH, específicamente en el componente ambiental.

“De lo anterior, se establece una relación de 36.075 datos remitidos al IDEAM, los cuáles fueron ajustados para efectuar el cargue masivo de la información al aplicativo. Sin embargo se evidencian inconsistencias de la información, por lo que se requiere efectuar los ajustes para su complementación y cargue de los datos directamente al aplicativo SIRH, específicamente en el componente ambiental.”

El reporte de información por parte de las AA al Sistema de Información del Recurso Hídrico, presenta deficiencias en relación con la calidad de la información enviada, reportes en formato Excel, es decir no se reporta en el aplicativo SIRH e información incompleta. Los reportes que están enviando las AA no contribuyen de manera efectiva a alimentar el sistema de información que permita en tiempo real su consulta, por cuanto hoy día se continúan duplicando esfuerzos técnicos y económicos institucionales (AA y el IDEAM), mediante información que debe ser validada para ser cargada al sistema.

Causa de lo anterior es la falta de aplicación de los protocolos y estándares establecidos en el SIRH, lo cual genera un reporte de información incompleta e inoportuna, debido a que dicho reporte por parte de las AA no contribuye a cumplir con los objetivos propuestos para el SIRH, se presente observación con posible incidencia disciplinaria para las Corporaciones.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDBM, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos²².

Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En relación con el sistema de información, las corporaciones informan que aún no se presenta avances significativos, por cuanto el IDEAM aún no tiene operando el

²² Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.



SIRH y los reportes se hacen en los formatos (Excel) enviados por esta entidad, lo cual ratifica lo expuesto por la CGR.

Por lo anterior, la CGR, concluye que el impacto en la utilización de este instrumento aún no muestra resultados satisfactorios ni eficientes, por cuanto no se dispone de un sistema de información operando que permita disponer de información válida y confiable, sobre el recurso hídrico de nuestro país.

En este grupo, que solo el 14% avanza entre el 70% y el 99%; el 32% de estas entidades reportan avances entre el 30 y 69%; el 50% entre el 1%-29% y no reportan el 5%. Se asigna una calificación de 3.9 puntos sobre 10 puntos. Hallazgo administrativo.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.

3.4.3 Instrumentos de vigilancia y/o control de la calidad y /o cantidad de los recursos hídricos (incluye redes hidrológicas)

Los instrumentos de regulación están establecidos para la preservación y manejo de las aguas en lo referente a la cantidad y calidad.

Dentro de los instrumentos de regulación están:

- Planes de uso eficiente y ahorro del agua.
- Estándares de Calidad y normas de vertimientos.
- Planes de saneamiento y manejo de vertimientos PSMV
- Planes de cumplimiento.

Marco legal: Decreto 1541 de 1978, Ley 373 de 1997, Decreto 3930 de 2012 y la Resolución 1433 de 2004

Dentro de los mecanismos desarrollados por las Corporaciones se tienen: monitoreos de calidad, la determinación de los objetivos de calidad para algunas de las corrientes hídricas de sus jurisdicciones, la fijación de metas de reducción de la carga contaminante y la exigencia y seguimiento a las empresas de alcantarillado de los planes de saneamiento y manejo y de vertimientos.

H.26 D2. Implementación Planes de Uso y Ahorro Eficiente del Agua – PUEAA

La ley 373 de 1997 establece que todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar un programa para el uso eficiente y ahorro del agua para ser implementada por todos los usuarios del recurso hídrico.



Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales encargadas del manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción, aprobarán la implantación y ejecución de dichos programas en coordinación con otras corporaciones autónomas que compartan las fuentes que abastecen los diferentes usos.

El programa de uso eficiente y ahorro de agua, es quinquenal y está basado en el diagnóstico de la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento y la demanda de agua, debe contener las metas anuales de reducción de pérdidas, campañas educativas, utilización de aguas superficiales, lluvias y subterráneas e incentivos.

Seguimiento de los planes de uso eficiente y ahorro de agua – PUEAA – MADS - CAR

La Ley 373 de 1997 establece en su artículo 1, todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales encargadas del manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción, aprobarán la implantación y ejecución de dichos programas.

Cada entidad encargada de prestar los servicios de acueducto, alcantarillado, de riego y drenaje, de producción hidroeléctrica, y los demás usuarios del recurso hídrico presentarán para aprobación de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, el Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua.

Estas autoridades ambientales deberán elaborar y presentar al Ministerio del Medio Ambiente un resumen ejecutivo para su información, seguimiento y control, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la aprobación del programa.

Según información suministrada por el MADS a 2013, se observa que los PUEAA, presentan un escaso nivel de implementación en el territorio nacional, como se observa en el siguiente cuadro:



	Total	% respecto a N° de concesiones
N° de AA que enviaron formatos diligenciados	18	
N° de AA que cuentan con guía o TR	14	
N° Total de concesiones reportadas	18779	100%
N° Usuarios con PUEAA	1367	7,28
N° de programas implementados para la ejecución de los PUEAA	725	3,86
N° de corporación que identificaron la subzona	11	-
N° de Corporaciones que identifican número de usuarios	15	-
N° de Corporaciones que identifican el estado de los PUEAA	18	-
N° de usuarios que cuentan con información histórica de consumos de agua	367	1,95
N° de usuarios que cuentan con información de módulos de consumo	487	2,59
N° de usuarios que cuentan con identificación de pérdidas	488	2,60
N° de usuarios que cuentan con metas de reducción de consumo de agua	494	2,63
N° de usuarios que cuentan con información de reducción de consumo	289	1,54
N° de procesos sancionatorios adelantados por las AA (reporte de 5 AA)	0	0

Fuente: MADS.

De la información reportada al MADS tan sólo 18 de 34 Autoridades Ambientales, remitieron información sobre la implementación de los PUEAA; de los 18.779 concesiones reportadas el 1.367 son usuarios con PUEAA; y el número de programas implementados son de tan sólo el 3.86%.

Estas cifras reflejan la poca efectividad del instrumento toda vez que la relación de concesiones reportadas vs usuarios con PUEAA, es del 7.28%, indicador que demuestra en primer lugar la poca gestión de la autoridad ambiental y segundo las escasas acciones de mejoramiento sobre manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción.

Otro aspecto observado, es la nula acción del proceso sancionatorio para dar cumplimiento a lo establecido en la norma sobre el cumplimiento de los PUEAA, debido a que según el cuadro anterior, el reporte de las AA es de cero. (A excepción de Cortolima que reporta un proceso).



Por lo anterior la CGR, observa deficiencias con relación a los siguientes aspectos:

- En términos generales el 63% de las corporaciones (12 de 19), no reportan información al MADS.
- Es nula la información disponible sobre acciones de seguimiento por parte de las Autoridades Ambientales.
- Tan sólo el 6.2% de los usuarios cuentan con PUEAA.
- De otra parte, se observa, falta de reglamentación por parte del MADS sobre los denominados "Otros usuarios", debido a que solamente se cuenta con información del sector acueducto y alcantarillado, hidroeléctrico y agropecuario.
- Falta de lineamientos sobre la presentación de la información que deben contener dichos planes, razón por la cual la información no es homogénea respecto a las acciones que deben realizar para lograr metas de ahorro y uso eficiente del agua que permitan medir el impacto de la aplicación de dichas medidas.

Lo anterior, evidencia la escasa gestión tanto del MADS en la exigencia a las AA del reporte de un resumen ejecutivo para su información, seguimiento y control, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la aprobación del programa²³, de la presentación del informe anual al Ministerio del Medio Ambiente sobre el cumplimiento del programa de qué trata la presente ley.

Lo que en efecto genera desconocimiento sobre el desarrollo y aplicación de este instrumento y sus impactos sobre el manejo y conservación del recurso hídrico en Colombia, por lo que no se cuenta con información sobre acciones de mejoramiento, inversiones que se hayan realizado en cumplimiento del programa descrito, reducción de pérdidas, reúso obligatorio del agua, en los términos establecidos en esta Ley.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

"...el Ministerio tiene por función el generar políticas, lineamientos, normas en materia de uso eficiente y ahorro de agua y que en ese sentido como se fija en el texto, esta entidad ha estado desarrollando cabalmente dicha actuación.

Se debe resaltar la importancia que tendría para este Ministerio, el ejercicio de la función de Control sobre las Autoridades Ambientales Competentes en la implementación de los Programas de uso eficiente y ahorro de agua."

²³ Artículo 3,4, 5, Ley 373 de 1997.



Para la CGR, demás las deficiencias señaladas, el indicador más observable es el porcentaje de usuarios que cuentan con PUEAA, que tan solo representa el 6.2%, lo cual permite concluir que el instrumento presenta escaso nivel de implementación y por lo tanto poca eficiencia del mismo, a pesar de los lineamientos del MADS a las autoridades ambientales para elaborar y presentar los PUEAA

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos²⁴.

Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En este grupo, tan solo el 23% reporta avances entre el 70% y el 99%; el 55% de estas entidades reportan avances entre el 30 y 69%; el 23% entre el 1%-29%. Se asigna una calificación de 5.0 puntos sobre 10 puntos.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.

Por lo anterior, la CGR, concluye que el trabajo de formulación de PUEAA presenta un incipiente desarrollo, pues como se evidencia de las respuestas dadas por las corporaciones, ninguna reporta avances significativos en el nivel de implementación. Hallazgo con posible incidencia disciplinaria para las CAR.

H.27 Aplicación de los instrumentos de regulación - Reglamentación de Corrientes

Con el fin de obtener una mejor distribución de las aguas de cada corriente o derivación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 156 y 157 del Decreto - Ley 2811 de 1974, y 107 y siguientes del Decreto 1541 de 1978, Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, reglamentarán el aprovechamiento de cualquier corriente o depósito de aguas públicas, así como las derivaciones que benefician varios predios.

Lo anterior, en primer lugar, ante la ausencia de estudios específicos para adelantar este proceso y en segundo lugar, la escasa información reportada por

²⁴ Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.



las autoridades ambientales, lo que no permite adelantar procesos de reglamentación, a partir de conflictos de agua existentes o demandas del recurso, acorde con el proceso de ordenación del territorio; es decir se observa falta de acciones efectivas importantes para lograr un proceso de reglamentación de corrientes acorde con la oferta y demanda del recurso hídrico en su jurisdicción.

Dados los ejemplos anteriores, para la CGR, con fundamento en los artículos 8°, 79, 80 y 95 numeral 8° de la Constitución, se determinan, entre otros derechos colectivos, que todos los habitantes del territorio Colombiano deben gozar un ambiente sano, al igual que se estipula la obligación de velar por su “conservación” y “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.

En tal sentido, la sentencia C 595 de 2010, señaló: “...La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”.

En consecuencia, corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario, regulando entre otros aspectos, la clasificación de las aguas, fijar su destinación y posibilidades de aprovechamiento, estableciendo la calidad de las mismas y ejerciendo control sobre los vertimientos que se introduzcan en las mismas, a fin de controlar la contaminación, el riesgo de los ciclos biológicos, el normal desarrollo de las especies y la capacidad oxigenante y reguladora de los cuerpos de agua.

Aplicación de los instrumentos de regulación - Reglamentación de corrientes – CAR:

La CGR indagó a las Corporaciones Autónomas Regionales sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de estas normas; de los resultados se tiene que el proceso de reglamentación de corrientes aún no presenta avances significativos, debido a que Corporaciones de CAR, CAM, Corpamag, Corpoboyaca, Corponor, Corantioquia, Corpocaldas, Carder, Cortolima, Corpouraba y Corpoguvio, reportan entre una y 34 corrientes reglamentadas (En total se han reglamentado 183), indicador refleja poco avance frente al número de POMCAS existentes 276 (Decreto 2267 de 2002), lo que evidencia falta de gestión en la actualización de este proceso, máxime si se tiene en cuenta el proceso de priorización establecido en el Decreto 1640 de 2012.



De otra parte, aún existen Corporaciones que no han realizado ninguna gestión o no reportan información, como son: CVS, CAS, CRA, Cornare, Corpogujaira, Corponariño, Codechoco, Carsucre, y Coralina, que representa el 43% de las Corporaciones consultadas.

Lo anterior, en primer lugar, ante la ausencia de estudios específicos para adelantar este proceso y en segundo lugar, la escasa información reportada por las AA, lo que no permite adelantar procesos de reglamentación, a partir de conflictos de agua existentes o demandas del recurso, acorde con el proceso de ordenación del territorio; es decir se observa falta de acciones importantes para lograr un proceso de reglamentación de corrientes acorde con la oferta y demanda del recurso hídrico en su jurisdicción.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos²⁵.

Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En este grupo, tan solo el 5% reporta avances del 100%, avances entre el 70% y el 99%; el 32% de las corporaciones; avances entre el 30 y 69% el 27 de las corporaciones, avances entre el 1%-29% el 23% de dichas entidades y no reporta información el 14%. Se asigna una calificación total de 4.8 sobre 10 puntos. Hallazgo administrativo.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.

En el tema de reglamentación de corrientes, el en promedio las Corporaciones, reportan acciones de avance, no obstante los resultados son incipientes, sumado al proceso de ajustes que debe seguir los POMCA, que también deben ser ajustados.

Por lo anterior, la CGR, concluye que a pesar que las Corporaciones en general reportan cumplimiento generalizado del tema, pero aún sin resultados concretos, con una calificación de 5.3 sobre 10.

²⁵ Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.



H.28 D3. Objetivos de calidad CAR

Definidos como el conjunto de parámetros y sus valores utilizados para la asignación de usos al recurso y como base de decisión para el Ordenamiento del Recurso Hídrico -ORH, se establecen en el Decreto 3930 de 2010, así mismo reglamenta los usos del agua.

Fueron objeto de auditoría por la CGR los resultados de los informes de seguimiento a los objetivos de calidad de los cuerpos de agua realizados en cuencas de la jurisdicción, de las AA y se evidencia que las corporaciones no reportan acciones concretas frente al incumplimiento generalizado de los objetivos de calidad, con los graves efectos que se presentan en el estudio ENA 2010 del IDEAM, índice de calidad del agua ICA, el cual señala, entre otros:

“...en la cuenca alta del río Magdalena, los sitios que muestran mayor afectación son los tramos del río Bogotá, desde el municipio de Villapinzón, a su paso por Cota, el Distrito Capital, y los municipios aguas abajo El Colegio, Tocaíma y Ricaurte; en el mismo río Magdalena, los vertimientos de la Sabana de Bogotá afectan la calidad en los municipios de Ricaurte, Girardot y Nariño; además, en este último se evidencia el efecto del relleno sanitario.

En el Medio Magdalena, la calidad promedio es mala a su paso por Puerto Salgar, donde las actividades socioeconómicas aportan niveles significativos de DQO, sólidos en suspensión y, algunas veces, de conductividad eléctrica; además, en los ríos tributarios Carare (en Cimitarra), Minero (en Borbur) y Negro (en Guaduas, Nimaima y Puerto Boyacá). En el peor escenario, también se muestra afectación significativa en los ríos Villeta y Guarinó a su paso por los municipios de Villeta y Honda, respectivamente; esto obedece a la influencia de actividades mineras, explotación maderera, deforestación y arrastre de sedimentos por la escorrentía.

En el Bajo Magdalena, desde El Banco, pasando por la zona de sedimentación en la Depresión Momposina, hasta la desembocadura en el mar Caribe, se evidencia el aporte de sólidos suspendidos provenientes de las cuencas alta y media, lo que influye más en el descriptor de mala calidad del índice, seguido por aportes de DQO, que influyen por la misma razón el estado de los brazos de Loba y Mompós, y el Canal del Dique; así mismo, en la desembocadura del río Cauca.

En la cuenca del río Cauca, los municipios más afectados por la mala calidad del agua superficial son los tramos cercanos a Popayán, por el impacto del relleno sanitario de la ciudad; Cali, por los vertimientos industriales y domésticos de Cali y Juanchito a Candelaria, Obando, La Virginia (Risaralda) y Antioquia (Antioquia), que reciben aportes de sólidos y de materia orgánica de la zona agroindustrial. Asimismo, una afectación alta proviene de afluentes tan presionados como los ríos Paila, Risaralda y Tuluá. El río Chinchiná y el río Arma tienden a deteriorarse significativamente a su correspondiente paso por los municipios caldenses de Palestina y Aguadas.



El río Sogamoso recibe a los ríos Suárez y Chicamocha, que atraviesa una zona muy erosionada, y su calidad oscila entre regular y mala cuando atraviesa por los municipios de Tuta, Tibasosa, Nobsa, Covarachia, Jordán y Puerto Wilches. La cuenca del río Patía se ve afectada por presencia de materia orgánica en el río Pasto y por vertimientos directos de aguas residuales domésticas de los municipios Policarpa y Cumbitara (Nariño).”

Para la CGR, lo anterior evidencia que pese a que adelantan actividades como los monitores, determinación de objetivos de calidad fijación de metas de reducción de carga contaminante, seguimiento a los PSMV, para evaluar la calidad del agua en las corrientes superficiales que tienen alto impacto por vertimientos de origen doméstico, aún son insuficientes e inefectivas las acciones para prevenir y superar la contaminación del recurso hídrico, ya que solo se limitan al desarrollo de visitas, inspecciones, seguimiento de vertimientos, seguimiento documental de expedientes, entre otros.

De los resultados obtenidos en el presente informe se evidencia que las Corporaciones analizadas muestran un rezago en el control de la contaminación de los recursos hídricos en sus jurisdicciones y deja de manifiesto las debilidades en el ejercicio como autoridad ambiental en los usos, el ordenamiento y los vertimientos al recurso hídrico.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 8º, 79, 80 y 95 numeral 8º de la Constitución, se determinan, entre otros derechos colectivos, que todos los habitantes del territorio Colombiano deben gozar un ambiente sano, al igual que se estipula la obligación de velar por su “*conservación*” y “*prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados*”.

En tal sentido, la sentencia C-671 de junio 21 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería, señaló: “...*La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección*”.

En consecuencia, corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario, regulando entre otros aspectos, la clasificación de las aguas, fijar su destinación y posibilidades de aprovechamiento, estableciendo la calidad de las mismas y ejerciendo control sobre los vertimientos que se introduzcan en las mismas, a fin de controlar la contaminación, el riesgo de los ciclos biológicos, el



normal desarrollo de las especies y la capacidad oxigenante y reguladora de los cuerpos de agua.

De los resultados obtenidos en el presente informe se evidencia que las Corporaciones analizadas muestran un rezago en el control de la contaminación de los recursos hídricos en sus jurisdicciones, situación que no sólo está poniendo en riesgo los principios y orientaciones de la legislación ambiental, sino que pone de manifiesto las debilidades en el ejercicio como autoridad ambiental en los usos, el ordenamiento y los vertimientos al recurso hídrico y al suelo.

Para la CGR, lo anterior evidencia que pese a que adelantan actividades como los monitores, determinación de objetivos de calidad fijación de metas de reducción de carga contaminante, seguimiento a los PSMV, para evaluar la calidad del agua en las corrientes superficiales que tienen alto impacto por vertimientos de origen doméstico, aún son insuficientes e inefectivas las acciones para prevenir y superar la contaminación del recurso hídrico, ya que solo se limitan al desarrollo de visitas, inspecciones, seguimiento de vertimientos, seguimiento documental de expedientes, entre otros.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos²⁶.

Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En este grupo, tan solo el 5% reporta avances entre el 30 y 69%; mientras que el 91% de las corporaciones reporta avances entre el 1%-29%, no reportan el 9%. Se asigna una calificación total de 2.5 puntos sobre 10 puntos.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.

En igual sentido al hallazgo anterior, el trabajo adelantado en el cumplimiento del objetivos de calidad, no refleja resultados ni acciones concretas en el tema del mejoramiento de la calidad del recurso hídrico, de ahí que se tiene un indicador del 91% de las Corporaciones, donde se confirma que aún son insuficientes e inefectivas las acciones para prevenir y superar la contaminación del recurso hídrico, ya que solo se limitan al desarrollo de visitas, inspecciones, seguimiento

²⁶ Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.



de vertimientos, seguimiento documental de expedientes, entre otros. Hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

3.4.5. Instrumentos económicos

Dentro de los instrumentos económicos se encuentran:

H.29 Tasas por Uso de Agua – TUA – MADS -CAR²⁷

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. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.

Dentro de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales está la de recaudar, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.

No se está generando una cultura de ahorro y uso eficiente del agua como evidenció la CGR en relación con la implementación de los PUEAA, aunado a la débil estructura del valor de la tarifa mínima, la cual no permite cubrir los gastos en los que debe incurrir la autoridad ambiental para realizar el proceso de facturación, cobro y seguimiento económico - jurídico y menos aún asegurar recursos

²⁷ Creada por el Decreto Ley 2811 de 1974, en su artículo 159, orientada al cobro por el uso del agua para fines lucrativos. Posteriormente la Ley 99 de 1993 en su artículo 43 estableció: "Tasas por Utilización de Aguas. 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".

A través del Decreto 155 de 2004 se reglamentó el artículo 43, y posteriormente modificado por el Decreto 4742 de 2005 que establece un periodo de gradualidad para su cobro.



económicos para invertir en programas destinados a proteger y renovar el recurso hídrico que demandan inversiones muy cuantiosas, sumado a la poca efectividad que se tiene en la compra de predios en ecosistemas de importancia estratégica.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

“...entre los resultados de las evaluaciones realizadas por parte del MADS, se encuentran elementos que dan cuenta de la importancia de la tasa por utilización de aguas como instrumento económico en la gestión ambiental que ha ayudado en un mayor conocimiento del recurso hídrico, ha contribuido a la identificación de los usuarios de aguas subterráneas y superficiales, a obtener recursos financieros a nivel nacional y generar una mayor conciencia de la importancia del agua para los usuarios.

Así mismo, con los resultados de las evaluaciones se identificaron algunos aspectos relacionados con su función como instrumento financiero principalmente que debe fortalecerse, y a partir de los cuales se han venido desarrollando los estudios técnicos de soporte y la construcción de una propuesta modificatoria del Decreto 155 de 2004, con el fin de mejorar la función de la tasa, tanto como señal económica y como fuente de recursos para la gestión del recurso hídrico. La construcción de esta propuesta se realiza a partir de información sobre gastos asociados a la implementación de la tasa en que incurren las autoridades ambientales, caudales concesionados, recursos invertidos en protección y renovación del recurso hídrico de las cuencas hidrográficas, destinación de recursos, información sobre oferta de cuencas relacionadas, entre otros aspectos. Los elementos de esta nueva propuesta fueron puestos a consideración de autoridades ambientales y actualmente el proyecto de decreto se encuentra en etapa de discusión interna técnica y jurídica.”

De los argumentos expuestos por el Ministerio, la CGR no desconoce los estudios realizados y alcance en el logro de la aplicación del instrumento y a pesar de las diversas acciones señaladas, la propuesta puesta en consideración de las CAR se encuentra en desarrollo, por lo tanto hasta tanto no se definan nuevos lineamientos sobre el tema que permita mejorar la efectividad del instrumento el hallazgo administrativo se mantiene.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos²⁸.

²⁸ Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.



Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En el tema de tasas por uso, en promedio el 68% de las corporaciones presentan un indicador con escasos resultados en la implementación de este instrumento, (esto es un avance entre el 1% y el 29%), es decir que no se conoce el impacto de los recursos recaudados para inversiones en el mejoramiento de la calidad del recurso hídrico, sumado a lo planteado en el hallazgo, ante la débil estructura del valor de la tarifa mínima, la cual no permite cubrir los gastos en los que debe incurrir la autoridad ambiental para realizar el proceso de facturación, cobro y seguimiento económico – jurídico.

Por lo anterior, la CGR, concluye que el impacto en la utilización de este instrumento aún no muestra resultados satisfactorios ni eficientes en el mejoramiento del recurso hídrico. Se asigna una calificación de 2.6 puntos sobre 10 puntos. Hallazgo administrativo.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.

H.30 Tasas Retributivas – TR: MADS-CAR

Para calcular las tasas retributivas y compensatorias se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas: a) La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes; d) El cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.

Para el monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias: a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa, se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del daño; b) Cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) Los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) Los factores, variables y coeficientes así



determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes.

Las tasas retributivas y compensatorias solamente se aplicarán a la contaminación causada dentro de los límites que permite la ley, sin perjuicio de las sanciones aplicables a actividades que excedan dichos límites.²⁹

En cuanto a la efectividad del cobro versus la facturación se presenta un nivel de recaudo promedio del 37%, pues el 60% de las Corporaciones consultadas reportan un indicador bajo.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

"...el seguimiento de los resultados e información de la implementación de la tasa retributiva, se realiza permanentemente; así durante el 2013 se implementaron y proyectaron acciones que contribuyen a la agregación de la información. Las acciones ejecutadas permitieron consolidar datos con corte a 31 de diciembre de 2013 y elaborar el "Informe sobre la aplicación de la tasa retributiva por vertimientos puntuales al agua", que se adjunta.

El informe mencionado incluye, entre otros el análisis sobre el comportamiento histórico de las cargas contaminantes, facturación y recaudo e inversiones.

Como complemento en esta vigencia de 2014, se adelanta un plan de choque, estructurado principalmente a través de visitas, para capturar nueva información de las autoridades ambientales que no han enviado su reporte como de algunas que ha reportado parcialmente información, trabajo que se adelantará principalmente para los años 2011 y 2012." (Subrayado nuestro).

La CGR no desconoce los estudios realizados y alcance en el logro de la aplicación del instrumento y a pesar de las diversas acciones señaladas, como el plan de choque, permitirá contar con información completa y oportuna, para establecer el impacto real del instrumento en el mejoramiento y sostenibilidad del recurso hídrico en nuestro país.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte

²⁹ Ley 99 de 1993



de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos³⁰.

Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En el tema de tasas retributivas, el avance más significativo está en el rango 30% al 69%, es decir que las corporaciones presentan un indicador con avances en su implementación, no obstante, la CGR concluye que a pesar de las bondades que presenta dicho instrumento el fortalecimiento de nuevas acciones de mejoramiento, contribuirán a mejorar el impacto de dichas inversiones en este sector. Se asigna una calificación de 4.1 puntos sobre 10 puntos. Hallazgo administrativo.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.

3.4.6 Otros instrumentos

H.31 Otros instrumentos: Conservación - Pago por servicios ambientales - PSA

Según el artículo 108 de la Ley 99 de 1993 referente a la cofinanciación para la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales, el artículo 9° de la Ley 1454 de 2011 relacionado con el fomento de procesos asociativos entre entidades territoriales y entre Corporaciones Autónomas Regionales, y el artículo 213 de la Ley 1450 de 2011 sobre la solidaridad de la financiación de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, propenden por la articulación de acciones y fuentes públicas en la inversión de los recursos en concordancia con los fines señalados en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

Cabe mencionar que la modificación hecha al artículo 111 por la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) redujo el porcentaje que deberán destinar los proyectos de construcción de distritos de riego a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua, de 3% a 1%.

También aclaró esta norma (Ley 99 de 1993 artículo 111) que los departamentos y municipios deben estimar un porcentaje no menor al 1% de los ingresos corrientes a la adquisición y mantenimiento de zonas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales

³⁰ Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.



y distritales y amplió su destinación a financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Posteriormente, en el año 2013, mediante Decreto 953 de 2013, se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, sobre la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales y se aplicará a las entidades territoriales, a los distritos de riego que no requieren licencia ambiental y a las autoridades ambientales.

Así mismo, la norma señala que el pago por servicios ambientales asociados al recurso hídrico, es el incentivo en dinero o en especie, que las entidades territoriales podrán reconocer contractualmente a los propietarios y poseedores regulares de predios ubicados en las áreas de importancia estratégica, en forma transitoria, por el uso del suelo que permita la conservación o recuperación de los ecosistemas naturales y en consecuencia la provisión y/o mejoramiento de los servicios ambientales asociados al recurso hídrico.

En este contexto, la CGR, indago sobre la gestión desarrollada por el MADS, como entidad rectora de la política ambiental en Colombia, sobre los resultados, indicadores, inversiones en este tema, sin embargo no se tiene información disponible que permita establecer la efectividad de este instrumento de conservación.

No obstante, con base en los resultados del estudio sobre el Estado de los Recursos Naturales 2008³¹, los informes de auditoría practicada a la CAR vigencias 2010 y 2011 y de la revisión de la gestión desarrollada por el MADS en el marco de esta actuación, se estableció:

A pesar, de los instrumentos de planificación utilizados por la AA, reglamentación de corrientes, procesos de investigación y participación ciudadana en estos procesos, son pocas las Corporaciones que reportan las áreas que han sido adquiridas en cumplimiento del Artículo 111 de la Ley 99 de 1993, es evidente el escaso avance de los procesos de ordenación de cuencas y formulación de planes, por lo cual las acciones para conocer y garantizar la oferta hídrica resultan aisladas y coyunturales y no obedecen a una planificación del uso del territorio y del recurso hídrico.

³¹ Capítulo IV La calidad del agua para consumo humano en Colombia. Informe del Estado de los Recursos naturales 2008.



- No existe información base que sustente las necesidades de los municipios en relación con la protección de cuencas abastecedoras.
- Este proceso de adquisición se realiza en forma conjunta con las AA, sin embargo, no son éstas las administradoras, sino que participan mediante la celebración de convenios emitiendo conceptos técnicos, y ejecutando recursos en proyectos de reforestación, sin embargo no todas las Corporaciones han podido hacer los inventarios y los municipios no reportan adecuadamente esta información a las mismas.
- No se tienen datos disponibles sobre inventario de predios, hectáreas ni inversiones realizadas, en cumplimiento de esta norma.

De otra parte, en el marco de la nueva norma el Decreto 953 de 2013, se observa falta de compromiso de los habitantes en las áreas donde realizan las actividades de reforestación³², el avance de la frontera agrícola hacia zonas de elevada fragilidad ambiental, la dificultad de llevar a cabo seguimientos constantes a los proyectos y el bajo compromiso de los entes territoriales para la implementación de los planes formulados.

Además de la falta de articulación de acciones entre diferentes entidades del Estado, aspecto que se hace evidente cuando se otorgan créditos para actividades agropecuarias, sin que se consulte previamente si las zonas donde se realizarán las inversiones están clasificadas como suelos aptos para esa actividad y no en zonas de protección exclusiva³³.

El efecto, es el desconocimiento del país respecto a las áreas, regiones, ubicación, fuente (Superficial-subterránea) e inversiones, adquiridas que han contribuido a garantizar la conservación y manejo, en la protección del recurso hídrico que abastece los acueductos de municipios y comunidades, lo cual no se compadece frente a los realidad, toda vez que áreas de páramos, las cabeceras de las fuentes hídricas, las zonas de ronda y de recarga han sido colonizadas y utilizadas en actividades agropecuarias, recreativas o de vivienda conduciendo a la reducción de los caudales y secamiento de muchas de los ríos y quebradas.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

“El Ministerio generó una encuesta con todos los municipios y departamentos del país en el 2003, la cual arrojó que tan solo 10 de las Gobernaciones respondieron y de las cuales 5 habían comprado predios, para un total de 985 predios, con una superficie total de 30.495 hectáreas, por un valor total, a pesos corrientes, de \$22.277 millones de pesos. En cuanto a las Corporaciones Autónomas Regionales, de 32 que respondieron, 22 de

³² En visitas realizadas a través del ejercicio de control fiscal a las CAR en procesos auditores años 2010-2012

³³ Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM



ellas registraron compra de predios. En este sentido, la información permite establecer la compra de 1.426 predios, con una superficie de 66.850 hectáreas, por un valor total a 2003 de \$30.474 millones de pesos.

Dada la necesidad de mejorar la información existente sobre el estado de aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 por parte de entidades territoriales y garantizar la obtención de información periódica sobre el estado y avances en la implementación del Decreto 953 de 2013, el MADS previo en dicho decreto en su artículo 11(sic), lo siguiente:

Artículo 14. Reportes de información... las entidades territoriales deberán presentar ante la autoridad ambiental competente, un inventario detallado de los predios adquiridos y de los esquemas de pago por servicios ambientales implementados. Dicho inventario deberá ser actualizado anualmente con corte a 31 de diciembre de cada año.

Las autoridades ambientales competentes deberán remitir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a más tardar el 31 de marzo de cada año, la anterior información consolidada con corte a diciembre 31 del año anterior, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

... Como se observa, se busca lograr obtener a la fecha el estado de la adquisición de los predios realizado en el contexto del cumplimiento del artículo 111, así como anualmente actualizar dicha información, incluyendo las áreas de importancia estratégica, el mantenimiento de los predios adquiridos y la aplicación del incentivo de pago por servicios ambientales. Para ello, actualmente el MADS está diseñando la herramienta de reporte de información que contará con información biofísica, predial, entre otros, en el marco de las funciones del MADS sobre el particular, y que será puesta a servicio de las autoridades ambientales. "(Subrayado nuestro).

Respecto al Decreto 953 de 2013, la CGN presenta varios comentarios sobre los cuales es importante las siguientes aclaraciones:

... es de mencionar que este decreto se encuentra estructurado para mejorar e impulsar la aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, generando alternativas de conservación, focalizando las acciones en áreas claramente definida por las autoridades ambientales, estableciendo criterios y lineamientos puntuales para la selección de predios y la implementación de los esquemas de pago por servicios ambientales. Así mismo, reafirma la obligatoriedad de la destinación de estos recursos y su individualización en los presupuestos anuales de las respectivas entidades territoriales, así como el reporte de información de estas entidades a las autoridades ambientales, y estas a su vez al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible...."

Para la CGR, los argumentos expuestos por el MADS son válidos, sin embargo es observable la deficiencia en el reporte de esta información y la sostenibilidad en la aplicación de este instrumento, a la fecha de esta Auditoría, lo que se evidencia en el diseño de la herramienta de reporte de información que contará con información biofísica, predial, propuesta por el Ministerio en el marco de las



funciones del MADS sobre el particular. El hallazgo se mantiene con connotación administrativa.

3.4.7 Herramientas para medir el desempeño

A través de la Resolución No. 0643 de 2004, se establecen los indicadores mínimos para evaluar la Gestión institucional, de que trata el artículo 11 del Decreto 1200 de 2004.

Resultados de la auditoría:

H.32 Indicadores de desempeño (Indicadores de gestión) Instrumentos de planificación: POMCAS – PORH - MADS

Al indagar en el MADS sobre los indicadores que se aplican para realizar seguimiento y control en el marco de sus competencias, se obtuvo la siguiente información:

Instrumento	Indicador	Resultado
POMCAS	Número de POMCAS aprobados con acto administrativo	108/130
PORH	Número de PORH adoptados con acto administrativo	8/12

Fuente: MADS- elaboro Equipo Auditor.

Es decir, que la gestión en estos casos se mide únicamente por la relación numérica entre instrumentos aprobados – adoptados versus la meta propuesta en el Plan de Acción de la entidad; además se informa que se trabaja en el Manual – Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico. 2013 y Manual de Ordenación de POMCAS.

Algunas Corporaciones reportan indicadores mínimos, establecidos mediante Resolución 0964 de 2007, relacionados con las acciones de las Corporaciones sobre los recursos naturales renovables y el medio ambiente, clasificados según los objetivos de desarrollo sostenible, sin embargo sus resultados no muestran el comportamiento histórico, que permita establecer niveles de cumplimiento, avance o resultados concretos frente a una meta propuesta.

Por lo anterior, la CGR, no evidenció la aplicación de mecanismos de seguimiento y control de los factores de riesgo en los resultados de dichos planes, que permitan conocer la efectividad del instrumento y que mida el impacto de su aplicación sobre el mejoramiento del recurso hídrico y por ende su incidencia en la orientación de una toma de decisiones y aplicación de recursos en forma acertada



y eficiente, incumpléndose con los objetivos y funciones establecidas en el Decreto 1323 de 2007.

Lo anterior evidencia, que desde la expedición del Decreto 1323 de 2007, es decir 7 años después, no se cuenta con el SIRH implementado, a pesar de que la norma establece que su implementación se realizará en forma gradual, comenzando por las cuencas priorizadas para ordenación, las declaradas en ordenación o las que cuentan con Planes de Ordenación y Manejo adoptados, no obstante este proceso apenas inicia.

Causa de ello es la falta de gestión por parte del MADS para evitar que se pueda presentar filtración o manejo de la información por parte de organizaciones diferentes a las del estado, lo que genera que a la fecha de esta auditoria no se cuenta con información sobre indicadores de desempeño o de gestión, que permitan medir el impacto en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

La respuesta proferida por el MADS mediante oficio No. 8000-2-7046 del 17 de marzo de 2014, hace referencia al presente hallazgo en los siguientes términos:

"Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1200 de 2004 y de las Resoluciones 643 de 2004 y 964 de 2007, reportan el estado de avance en la implementación de los 25 Indicadores Mínimos de gestión vigentes, registrando los valores alcanzados durante cada una de las vigencias que conforman los correspondientes Planes de Acción al finalizar cada uno de los periodos anuales que lo conforman y que constituye uno de los componentes fundamentales de los Informes Integrales de Gestión que deben remitir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, es importante mencionar que evidentemente el Decreto 1323 de 2007, Por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico -SIRH-", en su artículo 11, establece que la implementación del SIRH se realizará de forma gradual, comenzando por las cuencas priorizadas para ordenación, las declaradas en ordenación o las que cuentan con Planes de Ordenación y Manejo adoptados.

... Complementarlo a lo anterior, se expide el Decreto 303 de 2012, en donde se indica entre otras cosas, que la autoridad ambiental competente inscribirá en el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico.

En este sentido, se aclara que desde la fecha de publicación del Decreto que reglamenta el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico, ha transcurrido un año y nueve meses de su implementación para el ingreso de la información al sistema por parte de las Corporaciones.

Por último, vale la pena mencionar que el componente principal del SIRH, es el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico, sin embargo, actualmente se adelanta la construcción de los módulos de ingreso de información, relacionados con los instrumentos de



planificación POMCA y PORH dentro del SIRH, los cuales tienen como alcance reportar por parte de las Corporaciones, un seguimiento de las diferentes fases de elaboración de los planes del ordenamiento del recurso hídrico y ordenación de cuencas. (Subrayado nuestro)

Así mismo, se pretende realizar seguimiento a través de los indicadores de gestión reportados por las corporaciones, relacionados con la implementación y ejecución de estos dos instrumentos de planificación. Es necesario comentar que toda la información que se registra en el SIRH, es de carácter público y puede ser consultada a nivel general en la página del SIAC del IDEAM, para lo cual ésta entidad establece niveles de acceso a la información como administrador del sistema a nivel Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, tal como se mencionó en la observación 19, actualmente se cuenta con el indicador de producto en el Plan de Acción de la DGIRH: Número de cuerpos de agua objeto de formulación de Plan de ordenamiento del recurso hídrico.

Y en atención a su observación que no pudo evidenciar la aplicación de mecanismo de seguimiento y control de los factores de riesgo en los resultados de dichos planes, se retoma lo que se manifestó en la observación 19, en el sentido que el Ministerio en coordinación con el IDEAM, estructura la forma y las especificaciones técnicas y se identifican y se propone indicadores...”

Las acciones planteadas por el Ministerio, como es la construcción de los módulos de ingreso de información, relacionados con los instrumentos de planificación POMCA y PORH dentro del SIRH y realizar seguimiento a través de los indicadores de gestión reportados por las corporaciones, relacionados con la implementación y ejecución de estos dos instrumentos de planificación, confirman el hallazgo.

La PNGIRH, contempla el objetivo 6 – Gobernabilidad

Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico, mediante el diseño de tres estrategias: participación, cultura del Agua y manejo de conflictos.

El desarrollo de las estrategias se presenta en la siguiente tabla:



Objetivo 6. COBERNABILIDAD: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico			
ESTRATEGIAS	META GENERAL	INDICADOR	LINEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS
6.1 Participación	Se ha implementado, en al menos el 50% de los procesos de ordenación y manejo de cuencas priorizadas en formulación y/o implementación, el Consejo de Cuenca, como mecanismo para la participación efectiva de los usuarios en la planeación, administración, vigilancia y monitoreo del recurso hídrico.	Número de Consejos de Cuenca implementados / número total de procesos de ordenación y manejo de cuencas priorizadas en formulación y/o implementación a nivel nacional	6.1.1 Incrementar la capacidad de participación de todos los actores involucrados en la gestión integral del recurso hídrico.
			6.1.2 Implementar programas para promover el control social y la veeduría ciudadana hacia la gestión sostenible del recurso hídrico.
			6.1.3 Implementar programas para asegurar la participación en la gestión integral del recurso hídrico de los grupos sociales más vulnerables.
			6.1.4 Implementar programas masivos de comunicación e información a nivel nacional, regional y local, acerca de las acciones desarrolladas y proyectadas para implementar el Plan Hídrico Nacional.
			6.1.5 Desarrollar e implementar esquemas de gestión comunitaria local hacia un uso y manejo responsable del agua.
6.2 Cultura del agua	Se ha apropiado una cultura de respeto y responsabilidad social por el recurso hídrico por parte de los usuarios del 100% de las cuencas priorizadas en el Plan Hídrico Nacional.	Número acciones de cultura del agua implementadas en las cuencas prioritarias definidas en el Plan Hídrico Nacional / número acciones prioritizadas en el Plan Hídrico Nacional	6.2.1 Implementar campañas de sensibilización y campañas educativas acerca de la gestión integral del recurso hídrico, que incluyan a todos los sectores usuarios del agua.
			6.2.2 Desarrollar e implementar contenidos curriculares en el tema de la gestión integral del recurso hídrico, adaptados a los contextos locales.



Objetivo 6. GOBERNABILIDAD: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico			
ESTRATEGIAS	META GENERAL	INDICADOR	LINEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS
6.3 Manejo de conflictos	Se han implementado efectivamente en el 100% de las autoridades ambientales criterios de priorización, mecanismos, protocolos y guías para el manejo de conflictos relacionados con el recurso hídrico.	Número de escenarios de manejo y transformación de conflictos, promovidos e implementados por las autoridades ambientales / número de escenarios de manejo y transformación de conflictos, priorizados en el Plan Hídrico Nacional	6.3.1 Identificar, caracterizar y clasificar los conflictos relacionados con el recurso hídrico.
		Número de instituciones que han construido e implementado protocolos y guías para el manejo y transformación de conflictos relacionados con la gestión integral del recurso hídrico / número total de instituciones que participan en la gestión integral del recurso hídrico de acuerdo a lo priorizado en el Plan Hídrico Nacional.	6.3.2 Desarrollar e implementar escenarios y espacios para el manejo y transformación de conflictos y asegurar el uso compartido y equitativo del agua. 6.3.3 Proveer los recursos, herramientas y capacitaciones necesarias para el manejo y transformación de conflictos en la gestión integral del recurso hídrico.

Una vez analizadas por parte de este ente de control, las estrategias formuladas y su relación con los indicadores, se encuentra que éstos no apuntan a medir su avance, cumplimiento y/o efectividad, es decir el resultado de éstos no está relacionado con la problemática que se pretende superar. Por lo tanto para la CGR, las instituciones involucradas en la gestión del recurso hídrico no cuentan con los elementos, planes, programas, proyectos encaminados a la gobernabilidad y mucho menos a la gobernanza, al no estar desarrollados dentro de la PNGIRH.

La misma situación se presenta para el objetivo - 5. Fortalecimiento institucional: generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico.

Mediante comunicación No. 8000-2-7046 de fecha 17 de marzo de 2014, el MADS, manifiesta al respecto de esta observación lo siguiente:



R// La política expone en el marco conceptual bajo el cual se erige, que “dada la forma de la relación entre los actores que interactúan en la cuenca,...” la gobernabilidad sobre el recurso hídrico es un aspecto de fundamental importancia para la política en la medida en que hace posible que dichas relaciones se den de manera armónica, efectiva, eficiente y eficaz, por esta razón, se determinó como el quinto objetivo específico de la misma”.

Adicionalmente a lo anterior en el capítulo destinado al Diagnóstico en el documento de la Política; el resumen de la problemática y conflictos en cuanto a la gestión del recurso hace énfasis en la gobernabilidad y su problemática como un concepto primordial a tener en cuenta en la GIRH.

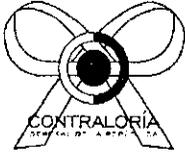
Con relación a la estrategia de participación para el logro del objetivo de gobernabilidad la política establece como estrategia 6.1 la Participación, la cual se orienta a incentivar el desarrollo de mecanismos y espacios de participación que motiven a los usuarios del agua a ser parte de la gestión integral del recurso hídrico y a que conformen grupos de veeduría y control ciudadanos sobre las inversiones y acciones desarrolladas por las instituciones públicas y privadas, así como, por los usuarios del agua en general, en materia de GIRH. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Incrementar la capacidad de participación de todos los actores involucrados en la gestión integral del recurso hídrico.
- Implementar programas para promover el control social y la veeduría ciudadana hacia la gestión sostenible del recurso hídrico.
- Implementar programas para asegurar la participación en la gestión integral del recurso hídrico de los grupos sociales más vulnerables.
- Implementar programas masivos de comunicación e información a nivel nacional, regional y local, acerca de las acciones desarrolladas y proyectadas para implementar el Plan Hídrico Nacional.
- Desarrollar e implementar esquemas de gestión comunitaria local hacia el uso y manejo responsable del agua.

R// Este Ministerio estableció los indicadores con base en las metas dispuestas en la PNGIRH, los cuales se relacionan a continuación:

Número de Consejos de Cuenca implementados / número total de procesos de ordenación y manejo de cuencas priorizadas en formulación y/o implementación a nivel nacional

Número acciones de cultura del agua implementadas en las cuencas prioritarias definidas en el Plan Hídrico Nacional / número acciones priorizadas en el Plan Hídrico Nacional



Número de escenarios de manejo y transformación de conflictos, promovidos e implementados por las autoridades ambientales / número de escenarios de manejo y transformación de conflictos, priorizados en el Plan Hídrico Nacional

Número de instituciones que han construido e implementado protocolos y guías para el manejo y transformación de conflictos relacionados con la gestión integral del recurso hídrico / número total de instituciones que participan en la gestión integral del recurso hídrico de acuerdo a lo priorizado en el Plan Hídrico Nacional.

En la respuesta entregada el MADS, no aporta documentos soportes que evidencien la aplicación de estos indicadores, ni los resultados obtenidos en su aplicación, lo que confirma lo observado por la CGR, relacionado con la imposibilidad de calcular su avance al no contar con el documento de PHN, ni con consejos de cuencas implementados, evidenciando que el avance de la implementación de la PNGIRH sólo es posible calcularlo con un PHN definido legalmente.

H.33 Indicadores de gestión – Valoración costos ambientales - CAR

Mediante Resolución No. 1478 DE 2003, el MADS, se adopta el documento técnico "Guía Metodológica para la Valoración de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales", en el cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

En este contexto, la CGR solicitó información a las Corporaciones (CAR, CAS, CRA, CVS, CAM, Corpamag, Corpoboyaca, Corponor, Corantioquia, Corpocaldas, Carder, Cornare, Corpouraba, Cortolima, Cardique, Corpoguajira, Corpoguvio, Coralina, Corponariño, Codechoco y Carsucre), sobre indicadores de desempeño; donde señalan los indicadores que aplican para medir el cumplimiento del Plan de Acción.

Debido a que no reportan resultados homogéneos para la evaluación, éste ente de control centró su análisis en los resultados de indicadores rendidos en la Cuenta Fiscal a través del aplicativo SIRECI, estableciendo:

Las Corporaciones reportan indicadores de:

- Indicadores de Gestión- Eficacia
- Indicadores de Gestión- Eficiencia
- Indicadores de Gestión- Economía
- Indicadores de Gestión- Equidad Social
- Indicadores de Gestión- Aporte a sostenibilidad ambiental
- Estudios de valoración de costos ambientales (Resolución 1478 MAVDT - 2003).



La evaluación se centró en los resultados de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, permiten concluir que tan sólo 5 Corporaciones (CAM, CAS, Corpocaldas, Cortolima y Carder, han realizado uno o dos estudios de valoración, con una inversión \$181.2 millones, no obstante tan solo la CAM, CAS, y Carder, el estudio se relaciona con este tema, destinando \$151.8 millones, lo que refleja la falta de gestión por parte de las AA para realizar estudios que conlleven establecer costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos³⁴.

Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En este grupo, tan solo el 32% reporta avances del 100%, avances entre el 70% y el 99%; el 142% de las corporaciones; avances entre el 30 y 69% el 14% de las corporaciones, avances entre el 1%-29% el 0% de dichas entidades y no reporta información el 41%. Se asigna una calificación total de 4.9 sobre 10 puntos.

La información detallada por corporación se presenta en el anexo 2.

En relación los estudios realizados sobre valoración de costos ambientales, el 20% de las corporaciones en general informan sobre algunos estudios realizados, el 35% está iniciando estudios en temas ambientales

Por lo anterior, la CGR, concluye que el impacto en la utilización de este instrumento aún no muestra resultados satisfactorios ni eficientes, por cuanto el 41% de ellas no reporta acciones adelantadas, es decir aún es incipiente los resultados y sus impactos en el mejoramiento del recurso hídrico en nuestro país.

3.4.8 Mecanismos sancionatorios ante incumplimientos

La ley 1333 de 2009, a través de la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, y en el artículo 5 señala: *"Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las*

³⁴ Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.



normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 ... Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil."

Al consultar a las Corporaciones sobre la aplicación de los mecanismos sancionatorios por violaciones de las normas ambientales, y si existen vacíos o insuficiencias sancionatorias ante incumplimientos relevantes, el 76% de las corporaciones, coinciden en que dicho marco jurídico es aplicable en su jurisdicción, sin embargo se presentan dificultadas en su aplicación como son:

- La parte probatoria tiene deficiencias porque se requieren conceptos y análisis técnicos con los cuales no siempre cuentan las AA, por falta de talento humano con el perfil requerido y falta, entre otros, de laboratorios, con capacidad para detectar sustancias de interés sanitario.
- Incumplimiento de los términos establecidos en la Ley 1333 en las diferentes etapas, debido al cúmulo de trabajo que se presenta en materia de infracciones ambientales, sin embargo se señala que por lo general en conflictos de agua, se tiende a calificar como infracción ambiental hechos que son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria, generando desgaste administrativo en estas entidades.
- Se señala que se presenta un vacío en este tema, para la aplicación de mecanismos sancionatorios en los casos en que se involucran comunidades indígenas quienes se consideran autoridades ambientales en su jurisdicción, por cuanto no se cuenta con normas específicas en estos casos, ya que como usuarios del recurso hídrico no acatan las normas ambientales vigentes ni las obligaciones impuestas por las Corporaciones en las concesiones de agua otorgadas.

A pesar de contar con mecanismos normativos sancionatorios existentes en materia y de los vacíos o insuficiencias sancionatorias ante incumplimientos relevantes, la gestión de estas entidades está limitada por insuficiencia de inversión en el talento humano requerido y, especialmente en laboratorios que permitan mejorar los procesos administrativos correspondientes.

Del mismo modo, se observa que el proceso administrativo sancionatorio no es ágil al identificar las infracciones y diferenciarlas de las problemáticas contenciosas de competencia de la jurisdicción ordinaria.



ANEXOS

- Anexo 1: Matriz de hallazgos**
- Anexo 2: Análisis Documento POHGRH**
- Anexo 3: Evaluación respuesta Corporaciones**



LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

- AA:** Autoridades Ambientales
ASOCARS: Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.
CAR: Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
INGEOMINAS: Instituto Geológico Colombiano (Hoy Servicio Geológico Colombiano)
PUEAA: Planes de Uso y Ahorro Eficiente del Agua
TUA: Tasas por Uso de Agua
TR: Tasas Retributivas
PSA: Pago por servicios ambientales
SIAC: Sistema de Información Ambiental Colombiano
SIRH: Sistema de Información del Recurso Hídrico
SIRECI: Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes
ODM: Objetivos del Milenio
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PGAR: Plan de Gestión Ambiental Regional
CGR: Contraloría General de la República
ENA: Estudio Nacional del Agua
ERA: Evaluación Regional del Agua
ESP: Empresas de Servicios Públicos
ICA: Índice de calidad del agua
IDEAM: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IRCA: índice de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano
IRABAM: Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano, MADS
MAVDT: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PORH: Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNGIRH: Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico
POMCH: Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica
POMCA: Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
PSMV: Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos
SIVICAP: Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano
SSPD: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SUI: Sistema Único de Información de Servicios Públicos



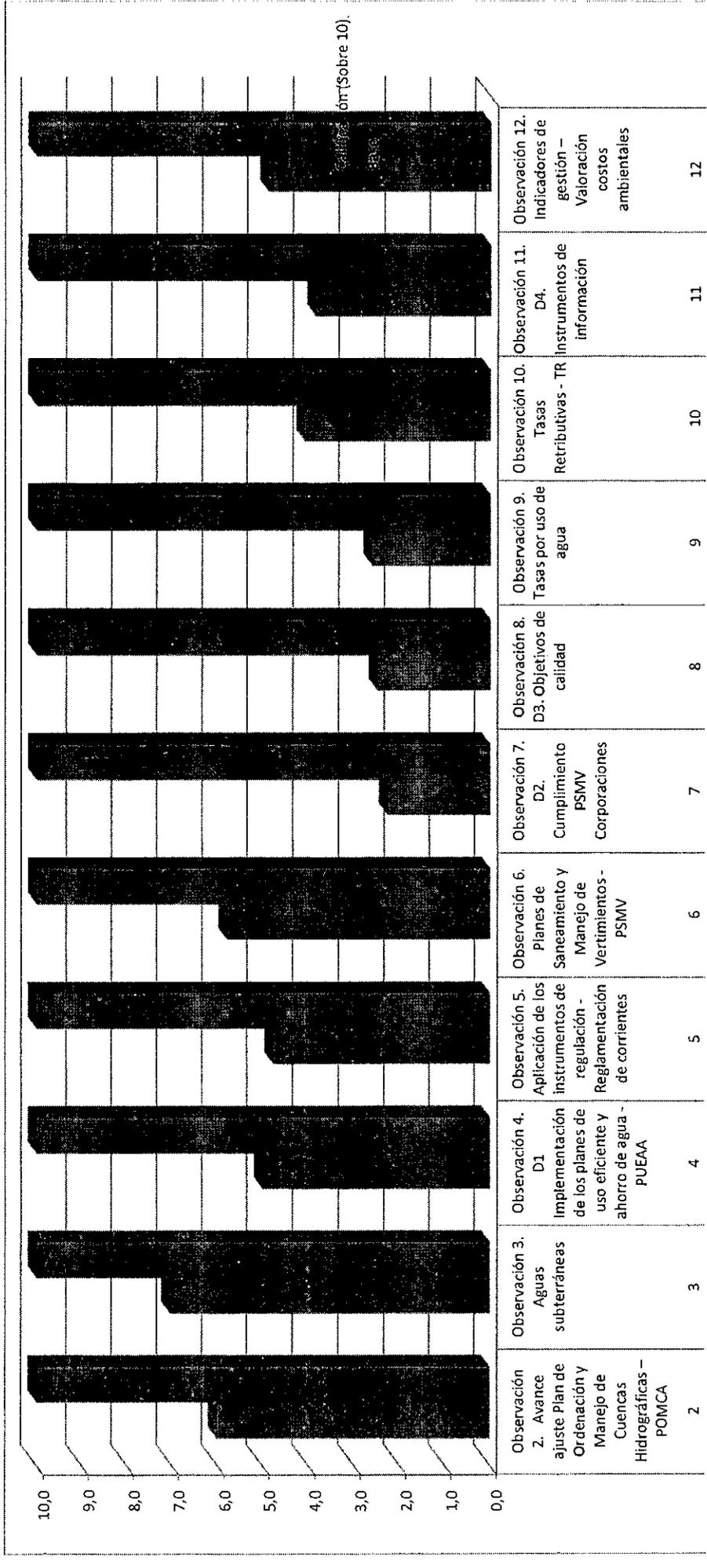
Anexo1: Matriz de Hallazgos

¹¹ Rangos de calificación: Avance del 100%: 10 puntos.
Avance entre el 70%- 99%: 7.5 puntos.
Avance entre el 30%-69%: 5 puntos.
Avance entre el 1%-29% 2.5 puntos.
Avance 0%: 0 puntos.

ANÁLISIS RESPUESTA OBSERVACIONES

#	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Corporación	Observación 2. Avance ajuste Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCA	Observación 3. Aguas subterráneas	Observación 4. D1 Implementación de los planes de uso eficiente y ahorro de agua - PUEAA	Observación 5. Aplicación de los instrumentos de regulación - Reglamentación de corrientes	Observación 6. Sancionamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV	Observación 7. D2. Cumplimiento PSMV Corporaciones	Observación 8. D3. Objetivos de calidad	Observación 9. Tasas por uso de agua	Observación 10. Tasas Retributivas - TR	Observación 11. D4. Instrumentos de información	Observación 12. Indicadores de gestión - Valoración costos ambientales
Calificación (Sobre 10)	6,0	7,0	5,0	4,8	5,8	2,3	2,5	2,6	4,1	3,9	4,9

Base 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10 10



ión (Sobre 10).

ANEXO 1

3.1 ¿Existe una política hídrica nacional que establezca las bases para el uso sustentable de los recursos hídricos?

3.1.1 El concepto de Priorización en la legislación colombiana que dio soporte a la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico PNGIRH.

En el siguiente cuadro se presenta de manera resumida el concepto de priorización en la legislación colombiana, antes y después de la expedición de la PNGIRH.

Cuadro No 1: resumen desarrollo legislativo PNGIRH y priorización

ANTES PNGIRH				
NORMA	N°	AÑO	DETALLE	PRIORIZACIÓN
Decreto o Ley	2811	1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.	<p>Artículo 9º.- El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios:</p> <p>d.- Los diversos usos que pueda tener un recurso natural <u>estarán sujetos a las prioridades</u> que se determinen (...)</p> <p>Artículo 45</p> <p>d.- Los planes y programas sobre protección ambiental y manejo de los recursos naturales renovables deberán estar integrados con los planes y programas generales de desarrollo económico y social, de modo que se dé a los problemas correspondientes un enfoque común y se busquen soluciones conjuntas, sujetas a un régimen de prioridades en la aplicación de políticas de manejo ecológico y de utilización de dos o más recursos en competencia, o a la competencia entre diversos usos de un mismo recurso;</p> <p>e.- Se zonificará el país y se delimitarán áreas y se delimitarán áreas de manejo especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales. Igualmente, se dará prioridad a la ejecución de programas en zonas que tengan graves problemas ambientales y de manejo de los recursos;</p> <p>TÍTULO IV PRIORIDADES</p> <p>Artículo 49º.- <u>Las prioridades referentes a los diversos usos y al otorgamiento de permisos, concesiones o autorizaciones sobre un mismo recurso, serán señaladas previamente, con carácter general y para cada región del país, según necesidades de orden ecológico, económico y social. Deberá siempre tenerse en cuenta la necesidad de atender a la subsistencia de los moradores de la región, y a su desarrollo económico y social.</u></p> <p>Criterios de priorización para el Ordenamiento del Recurso Hídrico</p> <p>Artículo 137º.- Serán objeto de protección y control especial:</p> <p>a.- <u>Las aguas destinadas al consumo doméstico humano</u> y animal y a la producción de alimentos;</p> <p>b.- Los criaderos y hábitats de peces, crustáceos y demás especies que requieran manejo especial;</p> <p>c.- Las fuentes, cascadas, lagos, y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.</p> <p>En los casos previstos en este artículo se prohibirá o condicionará, según estudios técnicos, la descarga de aguas negras o desechos sólidos, líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas.</p>
Decreto	1541	1978	Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.	<p>TÍTULO I disposiciones generales, capítulo único</p> <p>Artículo 1o. Para cumplir los objetivos establecidos por el artículo 2o del Decreto Ley 2811 de 1974, este decreto tiene por finalidad reglamentar las normas relacionadas con el recurso agua en todos sus estados, y comprende los siguientes aspectos:</p> <p>1. El dominio de las aguas, cauces y riberas, y las normas que rigen su aprovechamiento sujeto a prioridades, en orden a asegurar el desarrollo humano, económico y social, con arreglo al interés general de la comunidad.</p> <p>Artículo 2o. La preservación y manejo de las aguas son de utilidad pública e interés social, al</p>

				<p>tenor de lo dispuesto por el artículo 1o del Decreto Ley 2811 de 1974.</p> <p>En el manejo y el uso del recurso agua, tanto la administración como los usuarios, sean estos de aguas públicas o privadas, cumplirán los principios generales y las reglas establecidas por el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, especialmente los consagrados en los artículos 9o. y 45 a 49 del citado Código.</p> <p>CAPITULO II, USOS POR MINISTERIO DE LA LEY</p> <p>Artículo 32. <u>Todos los habitantes pueden utilizar las aguas de uso público</u> mientras discurren por cauces naturales, para beber, bañarse, abreviar animales, lavar ropas y cualesquiera otros objetos similares de acuerdo con las normas sanitarias sobre la materia y con las de protección de los recursos naturales renovables. Este aprovechamiento común debe hacerse dentro de las restricciones que establece el inciso 29 del artículo 86 del Decreto Ley 2811 de 1974.</p> <p>Además en el capítulo III,</p> <p>Artículo 37. El suministro de aguas para satisfacer concesiones está sujeto a la disponibilidad del recurso, por tanto, el Estado no es responsable cuando por causas naturales no pueda garantizar el caudal concedido. La precedencia cronológica en las concesiones no otorga prioridad, y en casos de escasez todas serán abastecidas a prorrata o por turnos, conforme al artículo 122 de este decreto.</p> <p>Artículo 41. Para otorgar concesiones de aguas, se tendrá en cuenta el siguiente orden de prioridad:</p> <ol style="list-style-type: none"> Utilización para el consumo humano, colectivo o comunitario, sea urbano o rural; Utilización para necesidades domésticas individuales; Usos agropecuarios comunitarios, comprendidas la acuicultura y la pesca; Usos agropecuarios individuales, comprendidas la acuicultura y la pesca; Generación de energía hidroeléctrica; Usos industriales o manufactureros; Usos mineros; Usos recreativos comunitarios, e Usos recreativos individuales. <p>Artículo 43. <u>El uso doméstico tendrá siempre prioridad sobre los demás</u>, los usos colectivos sobre los individuales y los de los habitantes de una región sobre los de afuera de ella. El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, podrá alterar el orden de prioridades para el otorgamiento de concesiones o permisos y en general dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 122, 196, 197 y 198 de este Decreto; imponer restricciones al dominio y adelantar expropiaciones a que haya lugar si se da alguna de las circunstancias previstas por el artículo 69 del Decreto-ley 2811 de 1974.</p>
Ley	9	1979	Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.	<p>Ley 9 de 1979 Por la cual se dictan Medidas Sanitarias</p> <p>Del control sanitario de los usos del agua.</p> <p>Artículo 3º.- Para el control sanitario de los usos del agua se tendrán en cuenta las siguientes opciones, sin que su enunciación indique orden de prioridad.</p> <ol style="list-style-type: none"> Consumo humano; Doméstico; Preservación de la flora y fauna; Agrícola y pecuario; Recreativo; Industrial; Transporte.
Decreto	2857	1981	Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto- Ley 2811 de 1974 sobre Cuencas Hidrográficas y se dictan otras disposiciones.	<p>DECRETO 2857 DE 1981 por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto- Ley 2811 de 1974 sobre Cuencas Hidrográficas y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 5º.- <i>Prioridad de la ordenación.</i> En virtud de las facultades asignadas por el Decreto 133 de 1976, le corresponda al Ministerio de Agricultura, previo concepto del Departamento Nacional de Planeación, definir las políticas sobre prioridades para la ordenación de cuencas hidrográficas, teniendo en cuenta los problemas físicos que las afectan y en particular, aquellos que deterioran los recursos naturales renovables, especialmente los hídricos, destinados a atender las necesidades de abastecimiento humano y producción agrícola, y lo usos energético, industrial y minero.</p>
Decreto	1594	1984	Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II y el Título III de la Parte III -Libro I- del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos. DEROGADO	<p>DECRETO 1594 DE 1984 Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II y el Título III de la Parte III -Libro I- del Decreto - Ley 2811 de 1974</p> <p>Artículo 29. Para los efectos del presente Decreto se tendrán en cuenta los siguientes usos del agua, sin que su enunciado indique orden de prioridad:</p> <ol style="list-style-type: none"> Consumo humano y doméstico; Preservación de flora y fauna; Agrícola; Pecuario; Recreativo; Industrial; Transporte; <p>LA NORMATIVIDAD DE VERTIMIENTOS QUEDA VIGENTE EN EL 1594, EN CUANTO A LOS USOS DEL AGUA</p>

				VIGENTE EL ART 9 DEL 3930
Ley	99	1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental – SINA- y se dictan otras disposiciones.	<p>LEY 99 DE 1993</p> <p>TÍTULO I FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COLOMBIANA</p> <p>Artículo 1º.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:</p> <p>5. En la utilización de los recursos hídricos, <u>el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.</u></p> <p>Artículo 45º. Transferencia del Sector Eléctrico.</p> <p>El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:</p> <p>El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente.</p> <p>El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentra el embalse.</p> <p>Cuando los municipios sean a la vez cuenca y embalse, participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a y b del numeral segundo del presente artículo.</p> <p>Estos recursos sólo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.</p> <p>En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:</p> <p>Para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta.</p> <p>Para el municipio donde está situada la planta generadora.</p> <p>Estos recursos sólo podrán ser utilizados por el municipio en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.</p>
Decreto	1729	2002	Por el cual se reglamenta la Parte XIII <sic>, Título 2, Capítulo III del Decreto-Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.	<p>Decreto 1729 de 2002 Por el cual se reglamenta la Parte XIII <sic>, Título 2, Capítulo III del Decreto-Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.</p> <p>CAPITULO II. De la ordenación</p> <p>Artículo 4º. <i>Finalidades, principios y directrices de la ordenación.</i> La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.</p> <p>La ordenación de cuencas se hará teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes principios y directrices:</p> <p>3. En la utilización de los recursos hídricos, <u>el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso</u> y deberá ser tenido en cuenta en la ordenación de la respectiva cuenca hidrográfica.</p> <p>Capítulo III</p> <p>Elementos del diagnóstico. El diagnóstico deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos</p> <p>Artículo 16. <i>Contenido del plan de ordenación y manejo de la cuenca.</i> El plan incluirá, entre otros, los siguientes aspectos:</p> <p>4. Priorización y compatibilidad del uso de los recursos naturales renovables de la cuenca especialmente del recurso hídrico.</p> <p>Artículo 17. <i>Jerarquía normativa.</i> Las normas sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables previstos en un plan de ordenación de una cuenca, priman sobre las disposiciones generales dispuestas en otro ordenamiento administrativo, en las reglamentaciones de corrientes, o establecidas en los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones ambientales otorgadas antes de entrar en vigencia el respectivo plan de ordenación y manejo.</p> <p>Artículo 20. <i>Priorización regional.</i> La Comisión Conjunta, o la respectiva autoridad ambiental, según el caso, evaluará y priorizará regionalmente las cuencas hidrográficas de su jurisdicción, con el objeto de establecer el orden de preferencia para declarar la ordenación, los plazos y metas a cumplir de acuerdo a la disponibilidad de recursos técnicos, humanos y financieros. Esta priorización deberá quedar incluida en el Plan de Gestión Ambiental Regional y el Plan de Acción Trienal.</p> <p>Artículo 25. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, deberá establecer los criterios y parámetros para la clasificación y priorización de cuencas hidrográficas en el país con fines de ordenación, en un plazo no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto.</p>

Decreto	3100	2003	Por medio del cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras determinaciones, y sus modificaciones DEROGADO	DECRETO 3100 DE 2003 Por medio del cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras determinaciones, y sus modificaciones CAPITULO I. Objeto y contenido. Artículo 1º. Objeto. El presente decreto tiene por objeto reglamentar las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de vertimientos puntuales. Artículo 2º. Contenido. El presente decreto contempla lo relacionado con el establecimiento de la tarifa mínima y su ajuste regional; define los sujetos pasivos de la tasa, los mecanismos de recaudo, fiscalización y control, y el procedimiento de reclamación. Artículo 3º. Priorización de Cuencas. Las Autoridades Ambientales Competentes cobrarán la tasa retributiva por vertimientos puntuales en aquellas cuencas que se identifiquen como prioritarias por sus condiciones de calidad, de acuerdo con los Planes de Ordenamiento del Recurso establecidos en el Decreto 1594 de 1984 o en aquellas normas que lo modifiquen o sustituyan. Para el primer quinquenio de cobro, en ausencia de los Planes de Ordenamiento del Recurso, las Autoridades Ambientales Competentes podrán utilizar las evaluaciones de calidad del recurso disponibles, con base en las cuales realizarán dicha priorización.
Resolución IDEAM	104	2003	Por la que se establecen los criterios y parámetros para la clasificación y priorización de cuencas hidrográficas.	De conformidad con el Artículo 25 del Decreto 1729 de agosto 6 de 2002, corresponde al IDEAM establecer los criterios y parámetros para la clasificación y priorización de cuencas hidrográficas en el país con fines de ordenación. ARTÍCULO PRIMERO.- Adoptar como oficial el documento técnico "Criterios y parámetros para la clasificación y Priorización de cuencas hidrográficas en la República de Colombia", en el cual se establecen los criterios y parámetros para la clasificación y Priorización de cuencas hidrográficas en el país con fines de ordenación.
Resolución	1433	2004	Planes de saneamiento y manejo de vertimientos, PSMV, y sus modificaciones	Artículo 1º. Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV. (...) El Plan deberá formularse teniendo en cuenta la información disponible sobre calidad y uso de las corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores, los criterios de priorización de proyectos definidos en el Reglamento Técnico del sector RAS 2000 o la norma que lo modifique o sustituya y lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento y Territorial, POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial o Esquema de Ordenamiento Territorial. El Plan será ejecutado por las personas prestadoras del servicio de alcantarillado y sus actividades complementarias.
Decreto	1323	2007	Por el cual se crea el sistema de información del recurso hídrico (SIRH).	ARTÍCULO 6º. Funciones del ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial en el SIRH. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el marco de sus competencias y como ente rector del SINA le corresponde: " a) Definir las prioridades de información del SIRH.
Decreto	1480	2007	Por el cual se priorizan a nivel nacional el ordenamiento y la intervención de algunas cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones.	DECRETO 1480 DE 2007 por el cual se priorizan a nivel nacional el ordenamiento y la intervención de algunas cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones Artículo 1º. Objeto de la declaración. Con el objeto de que las autoridades ambientales competentes inicien su proceso de ordenación y manejo y de que las entidades territoriales adopten las medidas necesarias para prevenir y mitigar los factores de riesgo, se prioriza a nivel nacional el ordenamiento y la intervención de las cuencas hidrográficas de que trata el artículo 2º del presente decreto. Artículo 2º. Priorización de cuencas hidrográficas a nivel nacional. Las cuencas hidrográficas priorizadas a nivel nacional para efectos de lo señalado en el artículo 1º son las siguientes: Parágrafo. En razón a sus particulares condiciones de riesgo, de impacto sobre la población y en virtud de los hechos de público conocimiento, también se priorizan las siguientes cuencas Artículo 3º. Declaración en ordenamiento. Las autoridades ambientales o comisiones conjuntas del área de jurisdicción de las cuencas priorizadas a nivel nacional, según el caso, deberán proceder a declararlas en ordenación dentro de los 30 días calendario siguiente a la publicación del presente decreto, en los términos del Decreto 1729 de 2002 o la norma que lo modifique o sustituya. Artículo 4º. Incorporación de los planes de ordenación en los planes de gestión ambiental regional. Las cuencas hidrográficas priorizadas mediante este decreto deberán ser incorporadas al respectivo Plan de Gestión Ambiental Regional, PGAR, e incluidas en los programas y proyectos del Plan en el respectivo Plan de Acción Trienal, PAT, a los que se refiere el Decreto 1200 de 2004 o la norma que lo modifique o sustituya. CAPITULO II De la ordenación Artículo 4º.- Finalidades de la ordenación. La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo de sus recursos y la orientación y regulación de las actividades de los usuarios, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la preservación de la estructura físico - biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos. La ordenación así concebida construye el marco para planear el desarrollo integral de la cuenca y programar la ejecución de proyectos específicos de aprovechamiento hidráulicos.

A PARTIR DE PNGIRH

Decreto	3930	Octubre de 2010	<p>Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo 11 del Título VI - Parte 111 - Libro 11 del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Una vez realizada la clasificación de las aguas, la autoridad ambiental competente procederá a priorizar aquellos cuerpos de agua que deban ser sujetos de ordenamiento del recurso hídrico. Para tal efecto, el artículo 5 del Decreto 3930 de 2010, establece los siguientes criterios de priorización:</p> <p>Cuerpos de agua y/o acuíferos objeto de ordenamiento definidos en la formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCH)</p> <p>Cuerpos de agua en donde se estén adelantando procesos de reglamentación de vertimientos o en donde éstos se encuentren establecidos</p> <p>Cuerpos de agua donde la autoridad ambiental esté adelantando el proceso para el establecimiento de las metas de reducción de que trata el Decreto 3440 de 2004 o la norma que lo modifique o sustituya.</p> <p>Cuerpos de agua y/o acuíferos en donde se estén adelantando procesos de reglamentación de uso de las aguas o en donde éstos se encuentren establecidos.</p> <p>Cuerpos de agua en donde se estén adelantando procesos de reglamentación de vertimientos o en donde éstos se encuentren establecidos.</p> <p>Por su parte el artículo 24 del Decreto 3930 de 2010 establece que no se admiten vertimientos: En las cabeceras de las fuentes de agua.</p> <p>En acuíferos.</p> <p>En los cuerpos de aguas o aguas costeras, destinadas para recreación y usos afines que impliquen contacto primario, que no permita el cumplimiento del criterio de calidad para este uso.</p> <p>En un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará, en cada caso, la autoridad ambiental competente.</p> <p>En cuerpos de agua que la autoridad ambiental competente declare total o parcialmente protegidos, de acuerdo con los artículos 70 y 137 del Decreto-ley 2811 de 1974.</p> <p>En calles, calzadas y canales o sistemas de alcantarillados para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación.</p> <p>No tratados provenientes de embarcaciones, buques, naves u otros medios de transporte marítimo, fluvial o lacustre, en aguas superficiales dulces, y marinas.</p> <p>Sin tratar, provenientes del lavado de vehículos aéreos y terrestres, del lavado de aplicadores manuales y aéreos, de recipientes, empaques y envases que contengan o hayan contenido agroquímicos u otras sustancias tóxicas.</p> <p>Que alteren las características existentes en un cuerpo de agua que lo hacen apto para todos los usos determinados en el artículo 9° del presente decreto.</p> <p>Que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos.</p> <p>Cuerpos de agua y/o acuíferos que sean declarados como de reserva o agotados, según lo dispuesto por el Capítulo II del Título V del Decreto 1541 de 1978 o la norma que lo modifique, adicione, o sustituya</p>
Decreto	1640	2012	<p>Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>CAPÍTULO I Disposiciones generales</p> <p>Artículo 18. Plan de ordenación y manejo de la Cuenca Hidrográfica</p> <p>Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.</p> <p>Artículo 19. De las Directrices</p> <p>1. La ordenación de cuencas se hará teniendo en cuenta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El carácter especial de conservación de las Áreas de Especial Importancia Ecológica. 2. Los ecosistemas y zonas que la legislación Ambiental ha priorizado en su protección, tales como: páramos, subpáramos, nacimientos de aguas, humedales, rondas hídricas, zonas de recarga de acuíferos, zonas costeras, manglares, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos, los criaderos y hábitats de peces, crustáceos u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos. 3. El consumo de agua para abastecimiento humano y en segundo lugar la producción de alimentos tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y deberá ser tenido en cuenta en la ordenación de la respectiva cuenca hidrográfica. <p>Artículo 36. Del componente de gestión del riesgo.</p> <p>Las autoridades ambientales competentes en la fase de formulación deberán incorporar la gestión del riesgo, para lo cual, priorizarán y programarán acciones para el conocimiento y reducción del riesgo y recuperación ambiental de territorios afectados. Las autoridades ambientales competentes desarrollarán este componente con base en los parámetros que se definan en la Guía técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas.</p> <p>TÍTULO V. PLANES DE MANEJO AMBIENTAL. CAPÍTULO I. Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas</p> <p>Artículo 57. De la selección y priorización</p>

			<p>La Autoridad Ambiental competente elaborará el Plan de Manejo Ambiental de la microcuenca, previa selección y priorización de la misma, cuando se presenten o se prevean como mínimo una de las siguientes condiciones, en relación con oferta, demanda y calidad hídrica, riesgo y gobernabilidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desequilibrios físicos, químicos o ecológicos del medio natural derivados del aprovechamiento de sus recursos naturales renovables. 2. Degradación de las aguas o de los suelos y en general de los recursos naturales renovables, en su calidad y cantidad, que pueda hacerlos inadecuados para satisfacer los requerimientos del desarrollo sostenible de la comunidad asentada en la microcuenca. 3. Amenazas, vulnerabilidad y riesgos ambientales que puedan afectar los servicios Ecosistémicos de la microcuenca, y la calidad de vida de sus habitantes. 4. Cuando la microcuenca sea fuente abastecedora de acueductos y se prevea afectación de la fuente por fenómenos antrópicos o naturales <p>CAPÍTULO II. Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos.</p> <p>Artículo 62. De la selección y priorización</p> <p>En aquellos acuíferos que no hagan parte de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, la autoridad ambiental competente elaborará el Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos, previa selección y priorización del mismo, cuando se presenten o se prevean como mínimo una de las siguientes condiciones, en relación con oferta, demanda y calidad hídrica, riesgo y gobernabilidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agotamiento o contaminación del agua subterránea de conformidad con lo establecido en el artículo 152 del Decreto- ley 2811 de 1978 reglamentado por los artículos 121 y 166 de Decreto 1541 de 1974 o la norma que los modifique o sustituya. 2. Cuando el agua subterránea sea la única y/o principal fuente de abastecimiento para consumo humano. 3. Cuando por sus características hidrogeológicas el acuífero sea estratégico para el desarrollo socioeconómico de una región. 4. Existencia de conflictos por el uso del agua subterránea. 5. Cuando se requiera que el acuífero sea la fuente alterna por desabastecimiento de agua superficial, debido a riesgos antrópicos o naturales. <p>Parágrafo 1°.</p>
--	--	--	---

La prioridad del agua para consumo humano en la Política de Recurso Hídrico

Cuadro N° 2: Servicios públicos, cobertura, normatividad y control y nivel de riesgo

<p>Información tomada textualmente del "Censo de Población realizado por el DANE durante el 2005"</p> <p>(...) Cobertura de servicios públicos</p> <p><i>"la tasa de cobertura de acueducto en Colombia es 83.2%, lo cual refleja un avance con respecto a años anteriores. No obstante, prevalece un contraste significativo entre las áreas urbanas y rurales, para la cuales la cobertura de acueducto es de 94.3% y de 47.1% respectivamente. Así mismo, la falta de sistemas de eliminación de excretas constituye una grave amenaza para la salud de los niños, las niñas y la comunidad en general. Según datos de la misma fuente, la tasa de cobertura de alcantarillado en Colombia es de 73.1% y de nuevo se observa un notorio contraste urbano-rural de 17.8% a 89.7%.(Unicef)</i></p> <p><i>La baja cobertura en agua y saneamiento en algunas regiones del país está estrechamente ligada a la morbilidad y mortalidad infantil. Cada año mueren en Colombia aproximadamente 13,600 niños y niñas menores de 5 años. Más de la mitad de estas muertes ocurren por causas prevenibles y muchas de ellas como consecuencia de la mala calidad del agua, las deficiencias en el sistema de alcantarillado, la inadecuada disposición de las basuras y el ambiente insalubre. Además de los niños que mueren por estas causas, muchos más sufren de diarrea crónica, desnutrición, así como enfermedades e infecciones que en muchos casos obstaculiza su asistencia y rendimiento escolar y compromete su desarrollo físico, emocional e intelectual. Para los adultos, las deficiencias en materia de agua y saneamiento se traducen en enfermedades potencialmente mortales, en una disminución de la productividad y de los ingresos, y en una baja calidad de vida. De esta manera, se puede afirmar que el agua, el saneamiento y el ambiente sano son indispensables para la garantía de otros derechos como la salud, la nutrición, la educación y el desarrollo."</i></p> <p><i>El acceso de todos los colombianos a los servicios de agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos domiciliarios es el punto de partida para avanzar hacia una sociedad con mejores condiciones de salud, mayor bienestar y más oportunidades para el desarrollo humano, económico y social. (...)</i></p> <p>(...) Algunas referencias normativas:</p> <p>(1) Los Artículos 44 y 79 de la Constitución Política de Colombia. También son de especial relevancia los artículos 367, 368, 369 y 370</p> <p>(2) Artículo 24 de la Convención. Cabe resaltar que a partir de la ratificación de la Convención en 1991, el Estado</p>
--

colombiano adquirió la obligación de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la misma.

(3) La Cumbre del Milenio se celebró en Nueva York, EEUU en el año 2000 y reunió los Presidentes y Jefes de Estado de 189 Estados Miembros, incluyendo a Colombia. En esta Cumbre, los Estados Miembros firmaron la Declaración del Milenio, en la cual se comprometieron a alcanzar un conjunto de 8 metas principales y 18 sub-metas antes del 2015.

(4) Colombia también ha asumido compromisos relacionados con el agua y el saneamiento en otras cumbres internacionales, tales como la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), la Sesión Especial a favor de la Infancia (2002) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002). (...)

(...) Actividades de Control

En Colombia las actividades de control y calidad del agua para consumo humano, son responsabilidad de los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, las Direcciones Departamentales Distritales y Municipales de Salud y de las Personas Prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano y los usuarios finales.

La Persona Prestadora – ESP responsable de la calidad del agua que produce y distribuye, evalúa la calidad del agua suministrada para determinar el grado de cumplimiento de la norma de calidad y reporta los resultados al ente regulador - SSPD, mediante el Sistema Único de Información-SUI., mientras que la entidad de vigilancia sanitaria-DTS, valida o verifica por muestreo la calidad del agua en la red de distribución e inspeccionan al abastecedor en todo lo relacionado con los procesos operativos vinculados al programa de vigilancia y control de calidad del agua para consumo humano, reportando los resultados obtenidos al INS, mediante el Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano-SIVICAP”.

Teniendo en cuenta la situación de disponibilidad de recursos existentes como tales como laboratorios o red de laboratorios, personal calificado, infraestructura, recurso presupuestal asignado, logística de la operación, conjuntamente con los instrumentos legales relacionados con la calidad del agua (normas o reglamentos), la normativa estableció niveles de vigilancia o control que van desde uno “básico” y aplicables en las localidades en donde se tiene muy poca infraestructura, experiencia y hay dificultad por las condiciones geográficas, socioeconómicas y culturales de implementar estos tipos de programas en su totalidad, hasta uno “completo”, de características similares a los implementados en los países o regiones desarrollados para las zonas especialmente urbanas, donde la infraestructura, capacidad, experiencia y recursos permiten implementar estos programas de forma integral con la calidad del agua.

En el caso de la norma colombiana, para los procesos básicos de vigilancia sanitaria de la calidad del agua para consumo humano, los artículos 24, 25, 26 y 27 de la resolución 2115 de 2007, citan las frecuencias y números de muestras de vigilancia de la calidad física, química y microbiológica del agua que debe realizar la autoridad sanitaria; así como mínimo los análisis de acuerdo con las frecuencias y número de muestras señalados, teniendo en cuenta la población atendida y el mapa de riesgo elaborado. Para los procesos básicos del control operacional de la calidad del agua para consumo humano, los artículos 21 y 22 de la misma resolución, citan las frecuencias y números de muestras de vigilancia de la calidad física, química y microbiológica del agua que debe ejercer la persona prestadora; así como mínimo los análisis de acuerdo con las frecuencias y número de muestras señalados, teniendo en cuenta la población atendida, el mapa de riesgo elaborado y lo exigido por la autoridad sanitaria de la jurisdicción. (Estado de la vigilancia de la calidad de agua para consumo humano 2007-2011)

En el informe del SIVICAP sobre el suministro de agua en conjunto entre 2007 – 2011 Se observa que “el 58% del agua para consumo humano distribuida en el país durante este periodo no representó riesgo para la salud, En menores porcentajes, aproximadamente el 30% del total de agua suministrada en el mismo periodo se encontró en nivel de riesgo alto o era inviable sanitariamente (21.94 y 7.95% respectivamente).

La probabilidad de que una importante fracción de la población hubiese consumido aguas en los niveles de medio hacia arriba genera alerta, lo que ameritan medidas correctivas y esfuerzos colectivos oportunos para prevenir los posibles impactos ocasionados por deficiencias de la calidad del agua entregada a los colombianos.

Es importante examinar el comportamiento dentro de cada nivel de riesgo en el tiempo, el cual registra leves variaciones corroborado que la proporción entre los porcentajes de cada nivel de riesgo” en cada año permanece relativamente constante, como se observa en la siguiente gráfica.

Sin Riesgo 57.99% Riesgo Bajo 1.46%
Riesgo Medio 10.66%
Riesgo Alto 21.94%
Inviabile Sanitariamente 7.95%

Con base en éste número de muestras a continuación se presenta el nivel de riesgo en zona urbana de Colombia:

Se observa que el 71.34% de las muestras realizadas entre 2007 y 2011 en zona urbana del país se encontraron en el nivel sin riesgo para la salud de acuerdo con el IRCA., el 1.59% de las muestras realizadas en el mismo periodo representaron bajo riesgo, el 9.62% representaron riesgo medio, el 11.76% representaron riesgo alto y el 5.68% correspondieron a distribución de agua inviable sanitariamente. Cabe anotar que durante el periodo en mención entre el 18% y el 25% de las muestras en zona urbana se clasificaron en los niveles de riesgo medio y alto y adicionalmente que

en el mismo período entre el 4.86% y 8.79% de las muestras correspondieron a agua inviable sanitariamente., esto debe conllevar al mejoramiento de los sistemas de tratamiento y distribución del recurso y reforzar las actividades de vigilancia en las cabeceras afectadas.

(...) A continuación se presenta el nivel de riesgo en zona rural de Colombia:

Se observa que el 21.32% de las muestras realizadas entre 2007 y 2011 en zona rural del país se encontraron en el nivel sin riesgo para la salud de acuerdo con el IRCA., el 1.12% de las muestras realizadas en el mismo período representaron riesgo bajo, el 13.51% representaron riesgo medio y el 49.89% representaron riesgo alto. Cabe destacar que en general en zona rural del país el 63.4% de las muestras se correspondieron a riesgo medio y alto mientras un 14.16% correspondieron a distribución de agua inviable sanitariamente. Estas cifras generan alerta y posiblemente se deban a que por mayor dispersión de la población servida se han constituido diversidad de prestadores cada uno con área de cobertura pequeña, lo que no permite distribución del recurso con calidad uniforme." (...)

(...) Se observa que el 36.45% de la población del país recibió agua sin riesgo para la salud (16'782,141 habitantes), el 29.87% recibió agua en el nivel de riesgo bajo (13'753,113 habitantes), el 17.27% de la población recibió el recurso en el nivel de riesgo medio (7'950,617 habitantes), el 12.54% de la población recibió agua en el nivel de riesgo alto (5'772,621 habitantes) y el 0.68% recibió agua inviable sanitariamente (315,235 habitantes). No se tiene reporte del nivel de recepción del recurso para el 3.19% de la población equivalente a 1'470,874 habitantes. Éstas cifras muestran que el 30.49% de la población presumiblemente se abastece de agua con alguna deficiencia en su calidad, dentro de los niveles de riesgo medio hacia arriba según la norma (medio, alto e inviable sanitariamente). Por lo anterior se constituye en prioridad establecer actividades para intensificar la vigilancia a los prestadores y hacer conciencia en éstos de la necesidad de implementar mejoras efectivas a los sistemas de acueducto para incrementar los estándares de calidad del agua" (...)

Criterios de priorización de cuencas hidrográficas susceptibles de ordenación.

El documento "Criterios técnicos para la priorización de cuencas susceptibles de ordenación" del 2011 elaborado por el IDEAM y aprobado por el MADS expone que: "(...) teniendo en cuenta consideraciones técnicas, operativas y normativas, la priorización de cuencas se debe realizar para el nivel de subzona hidrográfica o niveles subsiguientes (de acuerdo con el mapa de zonificación hidrográfica del IDEAM, 2010) a partir de las siguientes condicionantes:

- Se priorizará en dos sentidos: uno que dará prioridad a la conservación de los recursos naturales y otro dando mayor peso a la presión ejercida sobre los mismos. Esto dependiendo del componente y los factores a evaluar.
- La subzona hidrográfica o nivel subsiguiente como unidad de análisis, toma como eje vertebral para la priorización el recurso hídrico estableciendo sus relaciones con los componentes biofísico y socioeconómico.
- Se definen las unidades de análisis con base en un criterio espacial, de acuerdo con los diferentes niveles de planificación, para lo cual se establece de acuerdo con el mapa de zonificación hidrográfica nacional: cinco (5) áreas hidrográficas, las cuales serán objeto de lineamientos de planificación estratégica; cuarenta y un (41) zonas hidrográficas que serán objeto del Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico; trescientas nueve (309) subzonas hidrográficas, donde se priorizarán las cuencas objeto de planes de ordenación y manejo-POMCA; y el nivel subsiguiente objeto de Programa de Manejo Ambiental, así como los acuíferos serán objeto de Planes de Manejo Ambiental.
- Los parámetros y criterios seleccionados deben alimentarse a partir de información de referencia a escala nacional 1:100.000 y regional 1:25.000.
- En general, las cuencas susceptibles de ordenación y manejo serán el resultado de la evaluación de factores y parámetros que permitan identificar:
 - Desequilibrios físicos, químicos o ecológicos del medio natural
 - Degradación de las aguas o de los suelos, en su calidad y cantidad
 - Construcción de obras de infraestructura o megaproyectos de especial significado económico – social o de utilidad pública e interés social
 - Amenazas que afecten los servicios ecosistémicos de la cuenca o que las hagan más vulnerables o pongan en riesgo la vida y/o calidad de vida de sus habitantes
 - Presencia de ecosistemas estratégicos para la conservación del recurso hídrico
 - Riesgos o efectos de deterioro ambiental de los ecosistemas marino – costeros asociados a la cuenca hidrográfica
 - Existencia de potencial hidrogeológico y oferta hídrica superficial que por su extensión hagan parte de más de una sub zona hidrográfica o su nivel subsiguiente.

- La metodología está basada en una visión ecosistémica que parte de componentes: oferta, demanda, calidad, riesgo, fortalecimiento institucional y gobernabilidad correspondientes a los planteados en la PNGIRH (2010) y en los cuales se identifican referentes nacionales y regionales, con el fin de identificar puntos críticos para priorizar la ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas. Estos componentes agrupan las condiciones a evaluar para la priorización de cuencas teniendo como base las directrices de los objetivos específicos de la PNGIRH (2010), los cuales tienen inmersas las unidades Físico-Biótico, Social-Cultural, Tecnológico- Económico y Político-Institucional.
- Este nivel de conocimiento permite encadenar los factores como elementos que componen una categoría de análisis referente a la dimensión compleja para identificar núcleos y causas asociadas. Así mismo propicia reconocer los problemas estructurales que deben ser priorizados. A estos se asocian finalmente los parámetros como medida que involucra una variable, función y rangos de diferenciación, medible y que permite configurar un criterio para priorizar la ordenación. Los criterios orientan la toma de decisiones y constituyen el eje estructural de la priorización de cuencas. (Ver cuadro N°3 ANEXO 1)

Cuadro N° 3 Componentes factores y parámetros

Componentes, factores, parámetros
<p>1. OFERTA (20%)</p> <p>Estado de los ecosistemas y de los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua del país.</p> <p>1.1. Ecosistemas estratégicos para conservación del recurso hídrico y la biodiversidad (50%)</p> <p>1.1.1 Presencia de áreas del SINAP y SIRAP, áreas de conservación y protección ambiental del sistema de parques nacionales naturales, reservas forestales protectoras, parques regionales naturales reservas naturales de la sociedad civil y áreas de manejo especial (AME)</p> <p>1.1.2 Presencia de áreas de especial importancia ecosistémica en la cuenca; Bosques naturales en ninguna de las anteriores categorías y Áreas de interés para acueductos municipales adquiridas por, Artículo 111(Ley 99 de 1993)</p> <p>1.1.3 Índice de fragmentación</p> <p>1.2. Oferta hídrica superficial (40%)</p> <p>1.2.1. Índice de regulación hídrica - IRH</p> <p>1.2.2. Índice de aridez-IA</p> <p>1.3. Oferta hídrica subterránea (10%)</p> <p>1.3.1. Potencial hídrico subterráneo</p>
<p>2. DEMANDA (20%)</p> <p>Presión antrópica sobre la base natural</p> <p>2.1. Deforestación (35%)</p> <p>2.1.1. Tasa promedio anual de deforestación</p> <p>2.2. Uso del recurso hídrico (35%)</p> <p>2.2.1. Índice del uso del agua - IUA</p> <p>2.3. Densidad poblacional (15%)</p> <p>2.3.1. No. de habitantes de la zona urbana / área Municipal en Km²</p> <p>2.3.2. No. de habitantes de la zona rural / área Municipal en Km²</p> <p>2.4. Uso del suelo (15%)</p> <p>2.4.1. Territorios agrícolas</p> <p>2.4.2. Uso minero</p> <p>2.4.3. Proyectos de desarrollo actuales y proyectados (energía, hidrocarburos, infraestructura vial y portuaria)</p>
<p>3. CALIDAD (20%)</p> <p>Estado de las características del recurso hídrico entorno a la contaminación</p> <p>3.1. Índice de calidad del agua (70%)</p> <p>3.1.1. Índice promedio de alteración potencial de la calidad del agua -IACAL</p> <p>3.2. Saneamiento básico (30%)</p> <p>3.2.1. Porcentaje de cobertura de alcantarillado urbano y rural</p>
<p>4. RIESGO (20%)</p> <p>Conflictos que afectan la conservación de los recursos naturales</p> <p>4.1. Áreas en riesgo asociado a fenómenos naturales (40%)</p> <p>4.1.1. Áreas susceptibles a inundación</p> <p>4.1.2. Áreas susceptibles a movimientos en masa</p> <p>4.1.3. Áreas susceptibles a incendios</p> <p>4.2. Degradación de los suelos (30%)</p> <p>4.2.1. Áreas con procesos de desertificación</p> <p>4.3. Amenaza y vulnerabilidad del recurso hídrico (20%)</p> <p>4.3.1. Índice de vulnerabilidad hídrica IVH</p> <p>4.4. Efectos adversos del cambio climático (10%)</p>

4.4.1. Zonas con Cambio agregado en precipitación media multianual por subzona hidrográfica bajo escenarios de cambio climático escenario 2011-2040
4.4.2. Áreas con Aumento promedio en temperatura media multianual por subzona hidrográfica bajo escenarios de cambio climático escenario 2011-2040
4.4.3. Áreas con Cambio agregado en escorrentía media multianual por subzona hidrográfica bajo escenarios de cambio climático escenario 2011-2040
5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (10%)
Capacidad de la gestión pública para el ordenamiento de cuencas
5.1. Áreas marino costeras y continentales (50%)
5.1.1. Subzonas ubicadas en la línea de costa
5.2. Gestión del POMCA (50%)
5.2.1. Estado del POMCA
5.2.2. Existencia de instancias de participación en el proceso de ordenación de Cuencas
6. GOBERNABILIDAD (10%)
Capacidad de la población para la gestión y ordenamiento de cuencas
6.1. Pobreza (50%)
6.1.1. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI
6.2. Gestión territorial (50%)
6.2.1. Zonas priorizadas por el plan de consolidación Territorial
6.2.2. CONPES asociados a regulación hídrica, saneamiento básico o riesgo
Nota: Este documento fue actualizado en 2013 para su aplicación acorde a lo establecido en el Decreto 1640 de 2012.

3.1.2 Estrategias para garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico. Metas

Cuadro 4: Objetivos, estrategias y metas de la PNGIRH

Objetivos, estrategias y metas
<p>Objetivo 1. OFERTA: Conservar los sistemas naturales y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país. Para el logro de este objetivo se han diseñado tres estrategias: conocimiento, planificación y conservación de los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los cuales depende la oferta hídrica nacional.</p> <p>Estrategia 1.1- Conocimiento: Esta estrategia se orienta al entendimiento de cómo funcionan y cómo se relacionan los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los cuales depende la oferta hídrica nacional, para con base en ello cuantificar la cantidad de agua disponible en el país para los diferentes usos, incluida el agua requerida para el mantenimiento de los ecosistemas.</p> <p>Para tal fin, se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas en el Plan Hídrico Nacional para la FASE I:</p> <p>Conservar los entornos naturales de los que depende la oferta de agua para el país y conocer la dinámica de sus procesos hidrológicos</p> <p>1.1. Conocimiento</p> <p>1.1.1 Completar el conocimiento de la oferta hídrica en el país</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el desarrollo de Inventarios, la caracterización ambiental y el potencial de los principales ecosistemas acuáticos del país, en el marco de una agenda nacional y regional. • Mejorar la estimación de la oferta y la demanda hídrica a una escala más detallada que resulte apropiada para la GIRH a nivel de cuenca. • Mejorar y actualizar la información sobre la contribución a la oferta hídrica por parte de los páramos, humedales, ciénagas, glaciares, embalses. <p>1.1.2 Ampliar el conocimiento de la oferta (recursos y reservas) de los acuíferos el país</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los acuíferos con mayor importancia socioeconómica y/o estratégica. • Evaluar el estado actual del recurso hídrico subterráneo en aquellos acuíferos priorizados objeto de planes de manejo, utilizando procedimientos estandarizados.

1.1.3 Implementar el Sistema de Información del Recurso Hídrico (Decreto 1323 de 2007)

- Realizar el análisis de requisitos técnicos, operativos y humanos.
- Desarrollar el diseño conceptual, estructura organizacional, aspectos lógicos y físicos.
- Estandarización de modelo datos y normas técnicas.
- Desarrollo de un piloto con aplicaciones, equipamiento, administración y talento humano.

Estrategia 1.2 – Planificación: Esta estrategia se orienta a establecer lineamientos específicos a nivel de la cuenca hidrográfica (aguas superficiales, subterráneas y marino costeras), para orientar la gestión y el uso sostenible del agua, teniendo en cuenta las dinámicas de ocupación del territorio, de tal forma que se garantice el aprovechamiento eficiente del recurso hídrico, pero garantizando su conservación para las generaciones futuras y la supervivencia de los ecosistemas que dependen de él. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

1.2 Planificación

1.2.1 Ordenar y planificar el uso del territorio y de los recursos naturales en torno al recurso hídrico

- Establecer metas ambientales en las 41 Zonas Hidrográficas con el fin de medir la efectividad de las acciones de la Política Hídrica.
- Impulsar la formulación e implementación de POMCAs prioritarios por regiones y su articulación con los POT.
- Poner en marcha las acciones definidas en otros instrumentos de planificación del recurso hídrico existentes: PSMV, PORH, PMAR, Planes de Manejo Ambiental de ecosistemas estratégicos para la GIRH.
- Impulso a los procesos de manejo integrado de las zonas costeras en los planes de ordenamiento territorial.

1.2.2 Promover, apoyar y orientar estrategias de ocupación del territorio que tengan en cuenta la disponibilidad de agua

- Incidir en la formulación y puesta en marcha de políticas de asentamientos humanos y orientación del poblamiento.

1.3 Conservación

1.3.1 Fortalecer procesos nacionales, regionales y locales para la protección, conservación y restauración de ecosistemas para la regulación hídrica (páramos, zonas de ronda, franjas forestales protectoras, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, zonas marinas y costeras)..

- Identificar zonas para restauración y conservación de importancia estratégica para la regulación hídrica
- Fortalecer fondos nacionales, regionales o locales para la adquisición de áreas de importancia estratégica para el abastecimiento de acueductos.
- Implementar e integrar las actividades de protección, conservación y recuperación de los diferentes ecosistemas presentes en la cuenca.
- Fomentar la creación y mantenimiento de áreas protegidas de orden municipal y regional, claves para el aseguramiento de la oferta hídrica

1.3.2 Asegurar el mantenimiento de caudales ambientales en las corrientes superficiales

- Definir los lineamientos y directrices para la estimación de los caudales ambientales en los principales cuerpos de agua del país
- Fortalecer la definición de la estructura ecológica principal regional y apoyar su recuperación.
- Incorporar el concepto de demanda de agua de los ecosistemas (caudal ecológico) en políticas y normas del orden nacional, regional y local.

Objetivo 2. DEMANDA: Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país.

Para el logro de este objetivo se han diseñado tres estrategias: caracterización y cuantificación de la demanda de agua en cuencas **priorizadas**, fomento a la gestión integral del recurso hídrico en los principales sectores usuarios del agua, y uso eficiente y sostenible del agua.

Estrategia 2.1 – Caracterización y cuantificación de la demanda del agua en cuencas priorizadas:

Esta estrategia se orienta a medir a nivel de cuencas priorizadas (aguas superficiales, subterráneas y marino costeras), la oferta y demanda de agua en detalle suficiente para asignar eficiente y eficazmente el recurso hídrico, identificar e intervenir usos no legalizados con el fin de ajustarlos a la reglamentación vigente, garantizando de esta forma su correcta y

permanente administración. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

Para tal fin, se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas en el Plan Hídrico Nacional para la FASE I:

PHN DEMANDA:

Cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país

2.1 Cuantificación de la demanda de agua

2.1.1 Promover la legalización de usuarios del recurso hídrico y la utilización de metodologías adecuadas de estimación de la demanda hídrica en el marco del balance hídrico

- Diseño e implementación del registro de usuarios en cuencas prioritarias y en los acuíferos objeto de planes de manejo priorizados para la GIRH

2.2. Apoyo al componente ambiental del suministro de agua potable y saneamiento básico

2.2.1 Apoyar el componente ambiental de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento

- Diseñar, desarrollar e implementar el componente ambiental de los Planes Departamentales de Agua

2.3 Uso eficiente y sostenible del agua

2.3.1 Promover la utilización de tecnologías ahorradoras y de uso eficiente del agua, reuso y/o reutilización de aguas servidas, aprovechamiento de aguas lluvias, recarga de acuíferos y desalinización.

- Identificar y apoyar la implementación de medidas para incrementar la eficiencia del uso del agua en los distritos de adecuación de tierras y los sistemas de riego.
- Implementar programas de reducción de pérdidas de agua y mejoramiento de la infraestructura obsoleta existente en los sistemas de aprovechamiento de agua para usuarios de gran impacto (riego, acueductos, etc.)
- Desarrollo de programas que atiendan las problemáticas prioritarias regionales en relación con el uso del recurso.
- Fortalecimiento de incentivos para estimular el uso adecuado del agua en el sector agrícola, mediante el uso de tecnologías más limpias
- Desarrollar tecnologías multipropósito para el uso del agua en zonas rurales y en zonas con desabastecimiento de agua.
- Identificar y evaluar tecnologías apropiadas a los contextos sociales, económicos, ambientales y regionales, en Colombia para la GIRH
- Promover esquemas de producción y consumo sostenible en los diferentes sectores usuarios
- Estimular un uso sostenible del agua en el sector agropecuario.

2.3.2 Estimular el aprovechamiento sostenible de la riqueza hídrica natural del país en actividades productivas que generen empleo y combatan la pobreza.

- Apoyar los proyectos de capacitación a las comunidades en proyectos de acuicultura, pesca y ecoturismo
- Evaluar e implementar nuevas alternativas para el aprovechamiento sostenible de la riqueza hídrica natural del país.

2.4 Cambio de hábitos de uso no sostenible del agua por parte de los usuarios

2.4.1 Fortalecer los instrumentos económicos para que envíen a los usuarios una señal económica que genere cambios en hábitos no sostenibles en relación con el agua.

- Evaluar y fortalecer la aplicación de tasas por uso del agua a nivel nacional y regional, teniendo en cuenta las realidades de los usuarios legales y por legalizar, grandes y pequeños usuarios, así como, el costo de los trámites asociados a su implementación.
- Desarrollo de sistemas de pagos por servicios ambientales que cobijen a actores públicos y privados, para la producción y conservación del recurso hídrico.
- Diseño e implementación de instrumentos económicos y financieros y mecanismos de reconocimiento a las buenas prácticas, prestación de servicios ambientales, etc., y generación de estímulos o incentivos a las empresas prestadoras de servicios para la conservación de ecosistemas estratégicos en la producción de agua.

Objetivo 3. CALIDAD: Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico. Para el logro de este objetivo

se han diseñado tres estrategias: ordenamiento y reglamentación de usos del recurso, reducción de la contaminación del recurso hídrico, monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua.

CALIDAD: 3.

Minimizar el deterioro de la calidad y los agentes de contaminación del recurso hídrico

3.1 Ordenamiento y reglamentación del uso del recurso

3.1.1 Establecer la clasificación, usos, criterios y objetivos de calidad, caudales ambientales y la disponibilidad del recurso en cada una de las subzonas hidrográficas y de los acuíferos objeto de planes de manejo priorizadas en el Plan Hídrico Nacional y en los cuerpos de agua priorizados por las Autoridades Ambientales

- Formular e implementar los planes de ordenamiento del recurso hídrico y la reglamentación del uso de las aguas en las subzonas hidrográficas y de los acuíferos objeto de planes de manejo priorizadas en el Plan Hídrico Nacional y en los cuerpos de agua priorizados por la Autoridades Ambientales

3.1.2 Definir estándares de calidad para diferentes usos del agua marina

- Definir los estándares de calidad de aguas marinas y costeras e incluirlos en los planes de ordenamiento y manejo

3.2.1 Reducir contaminación por patógenos en los cuerpos de agua

- Efectuar la evaluación del riesgo por patógenos y su inclusión en los planes de ordenamiento del recurso en las cuencas de tercer orden o cuerpos de agua priorizados con definición o ajuste de las medidas de saneamiento especialmente en aguas residuales municipales.

3.2.2 Reducir contaminación por nutrientes en los cuerpos de agua

- Fortalecer la capacidad tecnológica y científica para revisar la cadena productiva relacionada con la aplicación de agroquímicos, con el fin de disminuir el aporte de nutrientes a los cuerpos de agua
- Evaluar y apoyar la implementación de tecnologías y procedimientos apropiados para el retiro y disposición de malezas y residuos? que afectan los cuerpos de aguas debido a su fertilización

3.2.3 Reducir contaminación con sustancias de interés sanitario en los cuerpos de agua

- Identificar las actividades que pueden generar contaminación por sustancias de interés sanitario y aquellas que potenciales pueden tenerlos por el tipo de actividad que se desarrolla o se prevé desarrollar, e implementar una estrategia para su prevención, mitigación/remediación, control y vigilancia

3.2.4 Eliminar la disposición de los residuos sólidos de los cuerpos de agua.

- Apoyar y exigir la implementación de los PGIRS

3.3 Monitoreo y control de la calidad del agua

3.3.1 Fortalecer sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de los vertimientos industriales y municipales.

- Realizar seguimiento y monitoreo anual de los cuerpos de agua priorizados en el Plan Hídrico Nacional
- Establecer e implementar indicadores para determinar la eficiencia del control en cada cuerpo de agua

3.3.2 Incrementar y articular el monitoreo del recurso hídrico

- Priorizar y definir los parámetros a monitorear en las aguas marinas
- Articular y complementar monitoreos entre las autoridades ambientales Institutos de Investigación y usuarios del recurso hídrico

Objetivo 4. RIESGO: Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad el agua. Para el logro de este objetivo se han diseñado tres estrategias: generación y divulgación de información y conocimiento sobre riesgos que afecten la oferta y disponibilidad hídrica, incorporación de la gestión de los riesgos asociados a la disponibilidad y oferta del recurso hídrico en los instrumentos de planificación y, medidas de mitigación y adaptación para la reducción de los riesgos asociados a la oferta hídrica resultantes de los fenómenos de variabilidad climática y cambio climático.

RIESGOS: 4. Prevenir los riesgos asociados a oferta hídrica

4.1 Gestión del Riesgo por escasez de agua

4.1.1 Mejorar el conocimiento sobre la variabilidad climática e hidrológica que afecta la oferta hídrica.

- Actualizar constantemente la información de variabilidad climática e hidrológica para cuencas con régimen de sequía e inundación, acuíferos vulnerables a estos fenómenos naturales, así como, la información de oferta y restricciones por riesgos de acuerdo a sistemas de monitoreo.
- Generación de información y la comunicación para el conocimiento de las amenazas, los riesgos y la vulnerabilidad de la población y de los sistemas de abastecimiento, saneamiento y demás.

4.1.2 Adelantar acciones para reducir los riesgos por deslizamientos, inundaciones y avenidas torrenciales que afectan la disponibilidad de la oferta hídrica.

- Ejecutar acciones de protección y conservación de cuencas hidrográficas para evitar la generación de nuevos riesgos
- Sistematizar la información del componente de riesgos de los POMCAS formulados y articular los estudios de riesgos y diseño de medidas de mitigación en la cuencas prioritizadas y en los acuíferos
- objeto de planes de manejo

4.1.3 Diseñar programas para reducir la vulnerabilidad al desabastecimiento de agua en los municipios y en las actividades productivas

- Diseñar e implementar planes de contingencia para mitigar efectos por imposibilidad de acceso al recurso (prestadores de servicio) en caso de ocurrencia de eventos, por contaminación o sequía, y
- considerar fuentes alternas para acceso al recurso.
- Promover la recuperación de la resiliencia y la adopción de planes de contingencia de los sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano y actividades productivas.
- Articular los planes de contingencia por desabastecimiento a los planes de emergencias municipales

4.2 Reducción de los impactos en los cuerpos de agua por la contaminación riesgo y acuíferos agotados

4.2.1 Mejorar el conocimiento de los riesgos asociados a la Contaminación hídrica y agotamiento de aguas subterráneas

- Sistematizar la información de cauces con sitios de mayor riesgo por presencia de plomo, mercurio y zinc, acuíferos agotados y contaminados.
- Diseñar sistema de monitoreo y vigilancia

4.2.2 Incorporar la gestión del riesgo en los planes de manejo de aguas subterráneas y de calidad del agua superficial

4.2.3 – Diseñar planes de emergencia y contingencia para cuerpos de agua con contaminación de mayor riesgo y acuíferos agotados.

- Diseñar e implementar planes de monitoreo y alerta temprana.
- Establecer e implementar protocolos y procedimientos de respuesta a emergencia para cuerpos de agua con contaminación de mayor riesgo.
- Articular los planes de contingencia por contaminación hídrica o acuíferos agotados a los planes de emergencias municipales y departamentales.

4.3 Medidas para la adaptación al cambio climático en la GIRH

4.3.1 Mejorar el conocimiento de los posibles efectos del cambio climático sobre la oferta del recurso hídrico

- Mejorar el conocimiento sobre los efectos del cambio climático en los rendimientos del recurso hídrico
- Mejorar el conocimiento de la vulnerabilidad del recurso hídrico frente al cambio climático y sus interrelaciones con otros bienes y servicios ambientales, económicos y sociales.

4.3.2 Apoyar la implementación de planes de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en diversos sectores: Hidroenergía, agricultura, navegación fluvial, abastecimiento de agua potable, impactos sobre los ecosistemas, etc.

- Generar conciencia en los distintos estamentos del sector público sobre la importancia de incluir el tema de adaptación al cambio climático en las distintas esferas nacionales; Intercambio de experiencias sobre adaptación, para compartir con distintos actores; Apoyo del sector privado para desarrollar formas de reconocimiento público a organizaciones, sectores, representantes de la sociedad civil que presenten ejemplos en adaptación

Objetivo 5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico. Para el logro de este objetivo se han diseñado cuatro estrategias:

- Mejoramiento de la capacidad de gestión pública del recurso hídrico;

- Formación, investigación y gestión de la información;
- Revisión normativa y articulación con otras políticas y,
- Sostenibilidad financiera.

Estrategia 5.1 – Mejoramiento de la capacidad de gestión pública del recurso hídrico: Esta estrategia se orienta a fortalecer las acciones de las autoridades ambientales en la planificación, administración, monitoreo y control del recurso hídrico, así como a mejorar su capacidad para vincular a los principales usuarios del agua a participar en la PNGIRH y a articular con los entes territoriales la planificación del territorio en función de la oferta y disponibilidad hídrica, así como en el control y vigilancia del recurso. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Mejorar la capacidad de gestión integral del recurso hídrico en las autoridades ambientales y otros tomadores de decisiones.
- Articular y coordinar entre el MAVDT y las autoridades ambientales, las acciones que tengan incidencia sobre el recurso hídrico, con otros Ministerios y con los entes territoriales.
- Implementar programas de legalización de los usuarios de hecho del recurso hídrico.
- Orientar e incrementar las acciones de conservación y uso eficiente del recurso hídrico que desarrollen voluntariamente los usuarios del recurso (particulares, entidades públicas y privadas, y comunidad en general).
- Reglamentar los cuerpos de agua priorizados en el Plan Hídrico Nacional.
- Implementar el registro de usuarios del recurso hídrico (RURH) (Decreto 1324 de 2007).

Estrategia 5.2 – Formación, investigación y gestión de la información: Esta estrategia se orienta a fomentar y desarrollar acciones de investigación y de manejo de la información relacionada con el recurso hídrico, por parte de entidades o personas públicas o privadas, de tal forma que aporten a la comprensión del estado y evolución del recurso hídrico en el país, como medio para lograr el buen manejo del recurso. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Formular e implementar el plan nacional de investigación y formación en la gestión integral del recurso hídrico.
- Implementar el sistema de información del recurso hídrico (Decreto 1323 de 2007)

Estrategia 5.3 – Revisión normativa y articulación con otras políticas: Esta estrategia se orienta a hacer los ajustes, armonizaciones e incluso los desarrollos normativos necesarios para el desarrollo de la Política para la GIRH y a realizar la articulación de las acciones de ésta política con la demás políticas ambientales o sectoriales que incidan en la gestión integral del recurso hídrico. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Integrar, armonizar y optimizar la normativa relativa a la gestión integral del recurso hídrico, y diseñar e implementar protocolos, guías y cajas de herramientas para su correcta aplicación.
- Incidir en las políticas públicas o privadas que afectan de manera importante el recurso hídrico, articulando las acciones de la Política para la GIRH con las de otras políticas ambientales, sectoriales y multisectoriales como la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros.
- Establecer y aplicar criterios y estándares de calidad del recurso hídrico para usos con necesidad de reglamentación, tales como las aguas marino costeras, recarga de acuíferos y re-uso de aguas residuales tratadas.
- Establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio en el marco de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.
- Reglamentar el ordenamiento ambiental de los mares adyacentes.

Estrategia 5.4 – Sostenibilidad financiera: Esta estrategia se orienta a estimar, priorizar y asegurar las inversiones necesarias para la implementación de la Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, la cual se materializará principalmente a través de la ejecución del Plan Hídrico Nacional. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Cuantificar y priorizar las inversiones, así como apropiar los recursos necesarios para el financiamiento del Plan Hídrico Nacional.
- Articular y optimizar las fuentes existentes de financiamiento para la gestión integral del recurso hídrico y gestionar las nuevas fuentes que sean necesarias para el cierre financiero de los programas y proyectos prioritarios del Plan Hídrico Nacional.
- Realizar el seguimiento y hacer evaluación periódica y pública de los resultados de las inversiones realizadas en el marco del Plan Hídrico Nacional.

Objetivo 6. GOBERNABILIDAD: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico. Para el logro de este objetivo se han diseñado tres estrategias: participación, cultura del agua, y manejo de conflictos.

Estrategia 6.1 – Participación: Esta estrategia se orienta a incentivar el desarrollo de mecanismos y espacios de participación que motiven a los usuarios del agua a que hagan parte de la gestión integral del recurso hídrico y a que conformen grupos de veeduría y control ciudadanos sobre las inversiones y acciones desarrolladas por las instituciones públicas y privadas, así como por los usuarios del agua en general, en materia de GIRH. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Incrementar la capacidad de participación de todos los actores involucrados en la gestión integral del recurso hídrico.

- Implementar programas para promover el control social y la veeduría ciudadana hacia la gestión sostenible del recurso hídrico.
- Implementar programas para asegurar la participación en la gestión integral del recurso hídrico de los grupos sociales más vulnerables.
- Implementar programas masivos de comunicación e información a nivel nacional, regional y local, acerca de las acciones desarrolladas y proyectadas para implementar el Plan Hídrico Nacional.
- Desarrollar e implementar esquemas de gestión comunitaria local hacia el uso y manejo responsable del agua.

Estrategia 6.2 – Cultura del agua: Esta estrategia se orienta a incrementar en los usuarios del agua la conciencia y el conocimiento sobre la importancia de conservar y hacer uso sostenible del recurso hídrico, así como de abolir prácticas y hábitos de consumo no sostenibles del agua. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Implementar campañas de sensibilización y campañas educativas acerca de la gestión integral del recurso hídrico, que incluyan a todos los sectores usuarios del agua.
- Desarrollar e implementar contenidos curriculares en el tema de la gestión integral del recurso hídrico adaptados a los contextos locales.

Estrategia 6.3 – Manejo de conflictos: Esta estrategia se orienta a proveer a las autoridades ambientales y territoriales, así como a los usuarios del agua, de herramientas para identificar, tratar y manejar o resolver los conflictos que surjan en torno al uso, accesibilidad y/o asequibilidad del recurso hídrico. Para tal fin se prevén las siguientes líneas de acción estratégicas:

- Identificar, caracterizar y clasificar los conflictos relacionados con el recurso hídrico.
- Desarrollar e implementar escenarios y espacios para el manejo y transformación de conflictos y asegurar el uso compartido y equitativo del agua.
- Proveer los recursos, herramientas y capacitaciones necesarias para el manejo y transformación de conflictos en la gestión integral del recurso hídrico.

3.1.3 Mecanismos de Planificación

Cuadro 5: Programa Nacional de monitoreo

ACCIONES DE LAS CAR EN EL PROGRAMA NACIONAL DE MONITOREO
<i>De conformidad con la solicitud realizada por La CGR a las Corporaciones Autónomas Regionales sobre los avances obtenidos frente al Programa Nacional de Monitoreo normatizado en el Decreto 1640, se recibió la siguiente información:</i>
CAR (CUND.)
El resultado obtenido por el grupo ERA de la CAR fue la revisión y propuesta de ajustes a la Guía Metodológica para la ERA.
Para los objetivos oferta, demanda y calidad se consolidó la metodología propuesta por el IDEAM y se adelantó su aplicación en la cuenca alta del Río Bogotá hasta la estación Saucio (Chocontá) realizando el cálculo de oferta natural con el modelo matemático establecido por el IDEAM en el ENA y propuesto para la ERA, el de caudal ambiental basado en curvas de duración de caudales diarios y el índice de regulación hídrica, el balance hídrico e indicadores hidrológicos, la verificación en campo del censo de usuarios para precisar la demanda hídrica y el cálculo de indicadores de calidad del agua.
La CAR menciona como valor agregado al trabajo específico de los tres grupos, la recopilación, revisión y filtro de información meteorológica e hidrológica, los resultados analíticos de la calidad del agua y la aplicación de cartografía temática existente en la corporación.
Para el tema de riesgo se ajustó la metodología propuesta por el IDEAM y se propone ajustarla según disponibilidad de cartografía a escala 1:25.000. Igualmente se darán recomendaciones a través de una Guía Metodológica con revisión y validación del IDEAM.
La Corporación realiza el seguimiento al recurso hídrico en su jurisdicción dividida en nueve cuencas correspondientes a los ríos Bogotá, Sumapaz, Magdalena, Ubaté y Suárez, Minero, Negro, Blanco, Machetá y Gachetá, a través del monitoreo y análisis de parámetros fisicoquímicos y microbiológicos distribuidos en dos campañas realizadas anualmente. Esto con el fin de verificar el cumplimiento de la normatividad nacional vigente y de la emanada por la Corporación como son los Objetivos de Calidad para las diferentes cuencas (Estado de calidad del recurso hídrico en la jurisdicción de la CAR, 2012).

<p>La CAR ha realizado el seguimiento a los objetivos de calidad para la cuenca de los ríos Minero y Negro, con base en los monitoreos realizados en la primera campaña del año 2013 por el laboratorio ambiental de la CAR en la red de monitoreo de calidad hídrica, aclarando que no se cuenta con los datos para la totalidad de los parámetros establecidos para las diferentes clases de usos del agua y que por lo tanto se realizó el análisis solo para algunos de ellos, por lo que se hace necesaria la programación con el Laboratorio de un muestreo que incluya la totalidad de los mismos, para el seguimiento a la totalidad de los valores establecidos en los Objetivos de Calidad.</p>
<p>Según informa la CAR, para la evaluación del recurso de aguas subterráneas se acordó que es necesario inicialmente conocer el modelo geológico con sus subcuencas hidrogeológicas para determinar la oferta y recarga del acuífero y con base en los resultados iniciar en este año 2013, la demanda, calidad y riesgo de cada una. A la Fecha el IDEAM ha elaborado unos lineamientos para el manejo de aguas subterráneas que se entregara a las corporaciones en estos días. (Entrevista funcionarios de la CAR e IDEAM feb 6/2014)</p>
<p>CORANTIOQUIA</p>
<p>La Corporación solicitó al IDEAM mediante radicado 110-1306-2431 del 26 de junio de 2013, informar sobre el avance de los lineamientos técnicos para el desarrollo de las Evaluaciones Regionales del Agua. En respuesta a la solicitud anterior, mediante radicado 110-1307-8084 del 08 de julio de 2013, el IDEAM remite a la Corporación los lineamientos e informa que el documento puede sufrir modificación en tanto está siendo aplicado en regiones piloto con el propósito de afinarlo.</p>
<p>La Corporación dentro de su Plan de Acción ACTÚA 2012-2015, tiene contemplado el programa VI, Gestión Integral del Recurso Hídrico, cuyo objetivo es el conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende el recurso hídrico con las siguientes actividades:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Determinar la oferta, demanda, calidad y disponibilidad hídrica a nivel de cuencas. • Profundizar en el conocimiento de los recursos y reservas de aguas subterráneas. • Valorar los bienes y servicios ambientales relacionados con el agua. • Formular, actualizar o ejecutar planes hidrológicos (POMCH, PORH, PMAS, POMI, planes de Manejo) • Proteger, conservar y recuperar ecosistemas clave para la regulación hídrica. • Monitorear el recurso hídrico, entre otras.
<p>En su informe a la CAR, CORANTIOQUIA sostiene que "ha ido conformando una red para el monitoreo de la cantidad y calidad fisicoquímica, microbiológica e hidrobiológica de las principales fuentes receptoras de vertimientos de aguas residuales domésticas e industriales que se generan en el territorio de su jurisdicción en correspondencia con los PSMV, también para las fuentes abastecedoras de los acueductos municipales y rurales de la jurisdicción corporativa, apoyado en programas de monitoreo participativo desarrollados en conjunto con los principales actores de las cuencas (líderes, presidentes de J.A.C, Asociaciones de acueductos urbanos y veredales, instituciones educativas, mesas ambientales, entre otros) y así como a los cuerpos hídricos (cuencas o tramos de cuenca) con objetivos de calidad establecidos por Resolución Corporativa en cumplimiento de la normatividad ambiental vigente".</p>
<p>Igualmente anota que "hace parte de la red de monitoreo, la caracterización de los sistemas acuíferos a través del seguimiento en calidad y cantidad de los aljibes y pozos identificados en los inventarios de puntos de agua para cada una de las unidades hidrogeológicas en las Direcciones Territoriales. Se ha buscado que la red nacional propuesta e implementada por el IDEAM, para los macro-sistemas hídricos de carácter estratégico y que registran los mayores impactos a causa de la contaminación hídrica, haga parte de la red corporativa, a través de la participación de la Corporación, de las jornadas a las cuales es convocado, así como realizando las correspondientes solicitudes para conocer los resultados de la red Nacional".</p>
<p>Menciona también CORANTIOQUIA que "ha ido consolidando su programa de monitoreo de la calidad de las fuentes hídricas y en este sentido ha avanzado en el desarrollo de estrategias de captura, análisis y almacenamiento de la información. Adicionalmente, cuenta con un Laboratorio de aguas acreditado por el IDEAM en los parámetros básicos que son objeto de monitoreo.</p>
<p>Se ha conformado una base de datos espacial, utilizando el sistema de información geográfica, alimentado principalmente con información primaria que sirve de base para la construcción de la ordenación del recurso hídrico en la jurisdicción de la Corporación y el análisis de los procesos corporativos que involucran el análisis de la calidad del recurso hídrico. La caracterización cualitativa y cuantitativa de la calidad y cantidad de las corrientes ha permitido conocer el estado de la calidad de los recursos hídricos en el territorio de la Corporación, mediante la evaluación del grado de contaminación y el impacto ocasionado por los sistemas de tratamiento de aguas residuales desarrollados en los municipios aplicando índices de calidad ambiental como el ICA y el Índice BMWP/cof para los macro-invertebrados acuáticos como indicadores hidrobiológicos".</p>
<p>"Igualmente se ha avanzado en la consolidación de la red de monitoreo de variables hidrometeorológicas con la instalación de 80 pluviómetros y 25 limnímetros automáticos en la jurisdicción de CORANTIOQUIA. Adicionalmente, esta red se ve fortalecida con la instalación y operación de aproximadamente 250 pluviómetros manuales que son operados por las comunidades que hacen parte del Programa Integral Red Agua – PIRAGUA en aproximadamente 49 municipios de la jurisdicción corporativa".</p>

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA - CORPOGUAJIRA
Se presenta documento de avance sobre las acciones adelantadas a junio de 2013 en la formulación de la Evaluación Regional del Agua en la jurisdicción y avances en el informe de riesgo de desabastecimiento en la región.
El Convenio 021 de 2011 entre CORPOGUAJIRA y Conservación Internacional Colombia: Memorias del proceso de modelamiento espacio temporal y los respectivos mapas de zonas de criticidad (o de "riesgo ambiental") y de variabilidad. Metodologías, tiene por objeto: "La elaboración de un marco técnico para la evaluación y modelamiento espacio - temporal de los riesgos por inundación, dinámica fluvial y eventos geotécnicos y caracterización de zonas inundables en las cuencas hidrográficas de los ríos Tapias, Jerez, Cañas, Tomarrazón, Carraipía y Ranchería, localizadas en jurisdicción de Corpoguajira".
El desarrollo del objeto de este convenio busca reducir las consecuencias negativas para la salud humana, el ambiente, el patrimonio cultural y las actividades económicas, asociadas a estos riesgos en las cuencas hidrográficas de referencia. Además, para la cuenca del río Ranchería, se incluye una evaluación más detallada del riesgo por movimientos en masa a nivel de cuenca, apoyada en esquemas de modelamiento espacial, con la elaboración de los mapas en diferentes escenarios y la respectiva estrategia y plan de acción en prevención.
Se recomendó realizar y mantener actualizado, en el corto y mediano plazo, un inventario detallado de usuarios del recurso a fin de identificar el incremento de la demanda a futuro en las diferentes cuencas.
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE MAGDALENA - CAM
Se presenta documento de avance sobre las acciones adelantadas a junio de 2013 en la formulación de la Evaluación Regional del Agua en la jurisdicción y avances en el informe de riesgo de desabastecimiento en la región.
La gestión integrada del agua requiere información y conocimiento adecuados sobre las características, el comportamiento y el estado del agua (en cantidad y calidad), expresados en la distribución espacial y variación temporal de variables asociadas a la oferta y disponibilidad, calidad, uso y demanda, riesgos hidrológicos asociados a la variabilidad, proyecciones socioeconómicas y posibles escenarios de cambio climático.
En cuanto a Calidad del recurso hídrico se tiene lo siguiente: Mediante Resolución No. 0825 de 2006, La Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena -CAM-, estableció los objetivos de calidad de los cuerpos de agua, jurisdicción de la CAM, a 19 tramos receptores de los vertimientos. Mediante Acuerdo 020 de 2007, igualmente aprobó la Meta Global de Carga Contaminante de DBO y SST para el primer quinquenio de cobro (2007-2012), donde se estableció la agrupación de usuarios por tramos de cuenca.
En el año 2012 se dio inicio con el registro de usuarios del recurso hídrico, en actividades de levantamiento de información de las concesiones de agua y permisos de vertimientos otorgados en las cuencas de los ríos Las Ceibas, Fortalecillas, Pederal, Neiva y Baché (Municipios de Neiva, Tello, Yaguará, Campoalegre y Palermo respectivamente) en el marco del Convenio 068 de 2012 suscrito con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para el establecimiento de la línea base de legalización de usuarios y la puesta en marcha del registro de usuarios del recurso hídrico – RURH, actividad que está dentro del avance para la implementación del Sistema de Información del Recurso Hídrico – SIRH dando cumplimiento al Decreto 303 de 2012.
En el año 2013, dentro del Plan de Acción 2012 – 2015, la CAM presupuestó \$200.8 millones para llevar a cabo la actualización y cargue de la información del 27% de los usuarios con concesión de aguas superficiales y permisos de vertimientos otorgados por la CAM en el Departamento del Huila. Pero debido a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del IDEAM no ha entregado el aplicativo respectivo para el cargue de la información, a la fecha la Corporación no ha llevado a cabo este proceso de legalización y registro de usuarios del recurso hídrico.
Para el seguimiento del agua, La CAM cada año realiza el seguimiento a las concesiones y vertimientos otorgados en el año anterior, mediante visitas técnicas a los usuarios, en las que se revisa principalmente uso del agua, caudal concesionado, y obras de control; y en cuanto a vertimientos, análisis de las aguas residuales, sistemas de tratamiento y caudales.
Red Regional de Monitoreo. CAM: El proyecto 2.3 "Planificación, Ordenación y Administración del Recurso Hídrico". Contiene las siguientes metas: Monitoreo del recurso hídrico superficial (cantidad, calidad y riesgo); Instalación de 9 estaciones automatizadas de monitoreo del recurso hídrico; Red de Seguimiento, Monitoreo y Control al Recurso Hídrico (Cuencas abastecedoras y otras cuencas prioritarias). Desde el año 2006 al año 2011, la Corporación posee una red regional de monitoreo de aguas, conformada por 26 estaciones definidas, y sobre las cuales se realiza los muestreos en convenio con el IDEAM.
A la fecha, se tiene un convenio con el IDEAM para realizar el muestreo al recurso hídrico superficial (cantidad, calidad) a través de 2 campañas de monitoreo al año, en veintiocho 28 estaciones ubicadas en el Río Magdalena y sus principales afluentes, del departamento del Huila.
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER - CAS

<p>La Corporación Autónoma Regional de Santander actualmente está gestionando ante entidades cofinanciadoras, la implementación de una red Regional de Monitoreo y alertas tempranas, con el objeto de aunar esfuerzos para el establecimiento de la Línea de legalización de usuarios y la puesta en marcha del Registro de Usuarios del Recurso Hídrico - RURH, en el marco del cumplimiento del Decreto 303 de 2012 y la Resolución 955 de 2012, para desarrollar el programa Nacional de Legalización y registro de usuarios del Recurso Hídrico dentro del sistema de información del recurso hídrico del país, como parte del establecimiento del sistema de información ambiental, para la concesiones y autorización de vertimientos en las cuencas de los ríos Suarez, Chícamocho, Sogamoso, Carare, Fonce y Opón, ubicados en los 74 municipios en el Departamento de Santander en la jurisdicción de la CAS.</p>
<p>La CAS, mediante el Acuerdo 0068 de 2007, estableció los objetivos de calidad para las diferentes cuencas de la jurisdicción. En el marco de Decreto 3930 de 2010 la CAS y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible firmaron el Convenio 302 de 2013, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos y financieros, entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Santander CAS, para la formulación del plan de Ordenamiento del Río Fonce y sus tributarios.</p>
<p>Durante el año 2010, la CAS, realizó un plan de choque visitando las captaciones para los acueductos urbanos de los 74 municipios de la jurisdicción, con el fin realizar un diagnóstico de su estado y funcionalidad.</p>
<p>CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CORPAMAG</p>
<p>CORPAMAG estableció los objetivos de calidad para el periodo 2013 - 2023, mediante resolución No. 2428 de fecha diciembre 12 de 2012; en consecuencia, aún no se ha efectuado el seguimiento, toda vez que no ha pasado el año de vigencia de los objetivos.</p>
<p>Avances en la conformación de la Red Regional de Monitoreo. En este sentido CORPAMAG ha adelantado acciones tendientes al diseño de una Red de Monitoreo en el Departamento del Magdalena, a partir del convenio suscrito entre el MADS e IDEAM; CORPAMAG logró que se incluyera la red hídrica del departamento como uno de los objetivos del mencionado convenio con el propósito de diseñar la Red Hidrometeorológica en Jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales según los Requerimientos de Información establecidos en el marco de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico y de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa Nacional del Monitoreo del Recurso Hídrico Colombia-Fase 1, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND 2010-2014), la Política Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH) y el Programa Nacional del Monitoreo del Recurso Hídrico (PNMRH). Este proyecto se ejecuta en el marco del Convenio Interadministrativo de Asociación suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM (Convenio 008/2012-MADS; Convenio 004/2012-IDEAM).</p>
<p>Con base en los resultados obtenidos, esta Corporación aspira a montar una red de monitoreo hidrometeorológico en su jurisdicción ambiental que posibilite la cuantificación y cualificación del recurso hídrico que consta de 39 estaciones, y según el estudio en mención, con un costo aproximado de \$2'330.930.302, recursos estos que CORPAMAG aspira a conseguir a través de la financiación de proyectos que le permitan implementar la Red de Monitoreo Hidrometeorológica en el Departamento del Magdalena.</p>
<p>Esta red hidrometeorológica se constituirá por tanto en un instrumento de monitoreo y seguimiento relacionado con la primera perspectiva de la OFERTA, es decir, la cantidad del recurso existente, la caracterización y cuantificación de la DEMANDA y la evaluación de la CALIDAD.</p>
<p>Los avances realizados por CORPAMAG acerca del riesgo de desabastecimiento en la región: con base en lo señalado en la ley 1523 de 2012, esta Corporación ha estado participando activamente del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, desde donde se han trazado las directrices y lineamientos para hacerle frente al desabastecimiento de algunos municipios del departamento.</p>
<p>CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL - CORPONOR</p>
<p>Esta Corporación no tiene establecida como tal una red de monitoreo. Sin embargo, dentro del proceso de ordenación de cuencas se determinaron puntos de monitoreo en los ríos Pamplonita, Zulia y Algodonal. En estos sitios la Corporación viene adelantando campañas de caracterización fisicoquímica y bacteriológica para controlar la calidad del recurso hídrico.</p>
<p>A la fecha la Corporación no ha realizado la formulación de Evaluación Regional del Agua, debido a que en el mes de julio se emitió el documento por parte del IDEAM en cuanto a los lineamientos conceptuales y metodológicos para la evaluación regional del agua, y en el mes de agosto el IDEAM inició la fase de socialización del procedimiento en mención (anexo lineamientos)</p>
<p>CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE URABÁ - CORPOURABÁ</p>
<p>La guía metodológica para la realización de la Evaluación Regional del Agua fue realizada por el MADS y entregada a CORPOURABÁ en el mes de septiembre del presente año; referente al avance en gestión del riesgo por desabastecimiento se adjunta el documento trabajado sobre riesgo por desabastecimiento para la cuenca del río Apartadó, una de las más importantes de esa jurisdicción. (Anexo 1. informe riesgo desabastecimiento).</p>

Se presenta el estado actual en calidad de los cuerpos de agua con respecto a los objetivos de calidad planteados. Es de anotar que el objetivo se plantea a largo plazo y tiene como componente principal el avance en las actividades de los planes de saneamiento y manejo de vertimiento presentados por las empresas prestadoras del servicio de alcantarillado y sus actividades complementarias para las áreas urbanas de los municipios de la jurisdicción. (Anexo 3. Seguimientos objetivos de calidad).
En las actividades tendientes a la conformación de la red regional de monitoreo se tiene un gran avance debido a que en el monitoreo de aguas superficiales continentales se cuenta con una red ya depurada, con 131 estaciones de monitoreo, análisis de 22 parámetros físico químicos y bacteriológicos y con registros continuos de más de 10 años, información que ha sido levantada con el apoyo del MADS y presentada al IDEAM.
Igualmente se cuenta con la red regional de monitoreo para aguas subterráneas, la cual incluye aproximadamente 60 estaciones (pozos), en los cuales se monitorean 12 parámetros físico químicos; de estas estaciones, 10 se encuentran en la red nacional de monitoreo de aguas subterráneas, cuya información se empezará a reportar al IDEAM para la consolidación a nivel nacional.
Es de anotar la realización de reuniones con el IDEAM a fin de evaluar la red de estaciones climatológicas (incluyen las hidrológicas) que se tienen en la jurisdicción, definiendo las áreas que tienen falencias de información y nuevos sitios donde se deben instalar.
En cuanto al monitoreo en aguas marinas se tiene la red de calidad de aguas marinas REDCAM, la cual cuenta con 27 estaciones de monitoreo, donde se analizan 26 parámetros físico químicos y bacteriológicos, trabajo que se viene desarrollando desde el año 2001 conjuntamente y en coordinación continua con el INVEMAR.

Cuadro N° 6 Acciones de las CAR en la implementación de la PNGIRH

Resumen de las Acciones de las CAR
Corporación autónoma regional de Cundinamarca - CAR
Informe de evaluación sobre metas físicas del plan de acción de la CAR 2007 – 2012. (Esta información es tomada del PA de la CAR):
<i>Programa no. 1. Manejo y conservación del recurso hídrico</i>
Proyecto 1: Gestión de embalses, distritos de riego y abastecimiento hídrico
Este proyecto contenía 4 metas, de las cuales 3 se cumplieron en un 92% y una 0%, porque los tres (3) proyectos de regulación hídrica programados para las vigencias 2010 (2) y 2011 (1) no se llevaron a cabo. % ejecución: 69%
Proyecto 2: Adecuación y Regulación hidráulica
Este proyecto está conformado por 10 metas, de las cuales 3 de ellas fueron programadas para el 2012 y están en ejecución, corresponden a la elaboración de documentos relacionados con el diagnóstico ambiental y la elaboración de la norma técnica para ejecución de obras hidráulicas. % ejecución: 71%. Promedio avance programa: 70%
<i>Programa no 2. Saneamiento básico ambiental</i>
Proyecto 3: Apoyo en la Gestión Integral de Residuos Sólidos
Consta de 7 metas, de las cuales una fue programada para el 2012 y presenta una ejecución de 0%, relacionado con el apoyo técnico a los municipios en los PGIRS. % ejecución: 81%
Proyecto 4: Control de la Calidad Hídrica
Contiene 10 metas, de las cuales cinco (5) no se cumplieron al 100%, referentes a la definición de objetivos de calidad de cuencas de segundo orden; documentar el estado anual de la calidad del recurso hídrico; establecimiento de metas de carga de segundo orden; evaluación de los PSMV; y ejecución de 6 proyectos de manejo ambiental para la cuenca del río Bogotá. Y una se programó para el 2012, por lo que está en ejecución, apoyo a las 14 Ops en permisos de vertimientos, las cuales oscilan entre el 60% y el 83%. % ejecución: 83%
Proyecto 5: Saneamiento y Adecuación Cuenca del Río Bogotá
Este proyecto contiene 24 metas, de las cuales apenas 9 se cumplieron al 100%; la meta de adquisición de predios se cumplió en un 79%, la meta de consultorías especializadas se cumplió en un 50%, en un 33% la relacionada con el mejoramiento paisajístico del tramo de adecuación hidráulica del río Bogotá y las demás presentan un avance 0%, porque no desarrollaron el % de obra programada. % ejecución: 51%. Promedio avance programa: 72%
<i>Programa 6. Gestión ambiental integrada para la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas</i>

Proyecto 15: Formulación e implementación de Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas Hidrográficas POMCAS

Contiene 17 metas, de las cuales 5 tienen programación para el 2012, referentes a la ejecución de proyectos de los POMCAS, reglamentación de corrientes hídricas, tasas por uso, actualización factor regional y reglamentación de aguas subterráneas en la sabana de Bogotá, que están en proceso de ejecución; 3 presentan avance del 0%, relacionados con la conformación de documentos de lineamientos del programa de uso eficiente y ahorro del agua, cambio climático y definición de la cota máxima en dos corrientes hídricas. % ejecución: 79%. Promedio avance programa: 79%

POMCAS: En información enviada por la CAR a la CGR se anota por parte de la CAR que las 9 cuencas de la jurisdicción fueron priorizadas por el Fondo Adaptación y serán ajustadas bajo el contrato 085 de 2013 entre ASOCARS y el Fondo Adaptación cuyo objeto es *"brindar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de los 130 planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la niña 2010 – 2011."* Por lo anterior el avance en este proceso está sujeto al avance del convenio en mención.

La CAR anota que en la actualidad no se cuenta con una guía para la formulación y ajuste de los planes desarrollados a partir de la expedición del Decreto 1640 de 2012, la cual debe ser desarrollada por el MADS según lo establecido en el Artículo 58 del mismo decreto. Es así que la CAR está reconfigurando las comisiones conjuntas para la formulación (ajuste) de los 9 planes de ordenación y manejo de las cuencas de la jurisdicción.

Además sostiene la CAR que se está adelantando la fase de pre-aprestamiento para el ajuste de los POMCA de la jurisdicción y se han proyectado las actas para la reconfiguración de las comisiones conjuntas para las otras cuencas que faltaban, así como conformando consejos de cuenca. También sostiene que se está a la espera de la publicación de la Guía Técnica para la Ordenación de Cuencas Hidrográficas por parte del MADS, a la cual se realizaron observaciones de tipo técnico por parte del equipo de la CAR.

Corporación autónoma regional de Antioquia – CORANTIOQUIA.

En el documento informativo del avance de los POMCAS de las cuencas priorizadas según el Decreto 1480 de 2007 la Corporación respondió:

"El Decreto 1480 de 2007, definió o priorizó las cuencas urbanas más importantes en el país y que deben ser objeto de plan de ordenación y manejo. En el marco del citado decreto se priorizó para la jurisdicción de CORANTIOQUIA, la cuenca del Río Medellín o Aburrá. Se aclara que dicha cuenca ha sido ordenada conforme a la metodología y alcances del Decreto 1729 de 2002, el instrumento que en ese entonces reglamentaba el ejercicio de ordenación.

"La cuenca del Río Aburrá cuenta con un plan de ordenación y manejo, aprobado por Acuerdo No. 02 de diciembre de 2007, de la comisión conjunta, de tal forma que la línea estratégica definida en el POMCA encaja dentro de los programas del Plan de Acción de la Corporación actual, así como las inversiones respectivas en el periodo 2007-2013. Toda la inversión y resumen de la gestión, es acorde a la información que reposa en los informes de gestión para cada una de las vigencias", sostiene CORANTIOQUIA.

En cuanto a los avances de los POMCAS que se han desarrollado a partir de la formulación de la Política de Recurso Hídrico PNGIRH, así como de las modificaciones y actualizaciones a los POMCAS ya existentes de conformidad con el Decreto 1640 de 2012 en su jurisdicción, dice:

"En relación a lo establecido desde el año 2010 por la PNGIRH, y en especial en lo referente al Decreto 1640 de 2012, la Corporación incluyó dentro de su Plan de Acción, el programa VI Gestión Integral del Recurso Hídrico y a su vez dentro de éste, el proyecto 15 Planificación Hidrológica Participativa, conforme los objetivos de la política.

El proyecto 15 busca desarrollar e implementar los instrumentos de planificación hidrológica para orientar la gestión y uso sostenible del agua, articulada al ordenamiento y ocupación del territorio buscando la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica y las demandas sectoriales y ecológicas.

Dentro de la actividad de formular, actualizar o ejecutar planes hidrológicos (POMCH, PORH, PMAS, POMI, Planes de Manejo), la Corporación dio inicio a la actualización y/o formulación de Planes Hidrológicos como: Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico, Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas y Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

Así, la Corporación dio inicio a la actualización y/o formulación de tres categorías de Planes Hidrológicos: El primero de ellos tiene por objeto la "Formulación y actualización del Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico - PORH- de los sistemas hídricos en la Jurisdicción de CORANTIOQUIA según los lineamientos del Decreto 3930 de 2010; este plan actualmente se encuentra en proceso de oferta pública y selección de consultores.

El segundo Plan Hidrológico, se contrató con la Universidad Nacional de Colombia, mediante convenio interadministrativo, número 967, y tiene por objeto *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y científicos para la actualización y ajuste de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas de los ríos Chico y Grande en la Jurisdicción de*

Corantioquia, por un valor de \$455.7 millones, de los cuales la Corporación aporta en recursos financieros la suma de \$349.7 millones y la Universidad en especie la suma de \$106.0 millones. A la fecha el convenio se ejecuta en su etapa de aprestamiento.

El tercer Plan Hidrológico tiene por objeto la formulación y ejecución del Plan de Manejo Ambiental de Acuífero del Bajo Cauca Antioqueño, la Corporación ha firmado el convenio N°939 con el MADS (No. 137 para el MADS) por un valor total de \$ 437.2 millones y con fecha de inicio del 21 de mayo de 2013. La Corporación contrató la ejecución del objeto con la Universidad de Antioquia, convenio N°964 de 2013, en ejecución. Igualmente se avanzó en la realización de un primer taller que incluyó la participación de los sectores comunitario, institucional, comercial y productivo.

Por otro lado, el Fondo de Adaptación, ha dispuesto recursos a través de ASOCARS para adelantar procesos de ordenación de cuencas hidrográficas (o su ajuste); iniciativa que ha priorizado cerca de 131 subzonas hidrográficas dentro de las cuales 21 están priorizadas en la jurisdicción de la Corporación. Este proyecto está en etapa de pre-aprestamiento y preparación de términos de referencia en un trabajo conjunto entre ASOCARS, MADS y CORANTIOQUIA. (Convenio interadministrativo 1018 del 02 de septiembre de 2013)."

Adicionalmente, se adelanta mediante un Concurso de Méritos Abierto, la contratación del estudio para la "Evaluación hidrogeológica en los municipios de La Pintada y Valparaíso, jurisdicción de la Dirección Territorial Cartama de Corantioquia", el cual tiene como alcance formular un modelo conceptual del acuífero allí existente, que permita la toma de decisiones eficiente en materia de administración de dicho recurso."

Corporación autónoma regional de la Guajira – CORPOGUAJIRA

En jurisdicción de CORPOGUAJIRA no aplica el Decreto 1480 de 2007, dado que las cuencas hidrográficas priorizadas a nivel nacional, de acuerdo al Artículo 2 de ese mismo decreto, no incluye ninguna cuenca hidrográfica localizada en dicha jurisdicción.

Después de una descripción sobre el estado de deterioro ambiental en que se encuentran las cuencas en la jurisdicción, en la información enviada de CORPOGUAJIRA en respuesta a la solicitud de la CGR, la Corporación anota que dentro de las metas del Plan de Acción establecidas por CORPOGUAJIRA en el Proyecto "Conservación de Cuencas Hidrográficas y Ecosistemas Estratégicos" del Programa "Manejo Integral del Agua", está la de "Formular e implementar los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas abastecedoras de los acueductos municipales y veredales del Departamento". El estudio de priorización adelantado por CORPOGUAJIRA, con la aplicación de la metodología del IDEAM, en la vigencia del Decreto 1729 de 2002 recomendó a los tomadores de decisiones, adelantar el proceso de formulación de POMCAS en 12 cuencas hidrográficas, lo cual debe ser revaluado atendiendo las nuevas disposiciones establecidas en el Decreto 1640 de 2012, en el que se considera que los procesos de ordenación debe realizarse en las subzonas hidrográficas predefinidas en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia, de tal manera que para el caso de CORPOGUAJIRA se deben formular y/o ajustar los planes de ordenación según ese criterio.

En el estudio realizado por CORPOGUAJIRA en el año 2005 denominado "Priorización de cuencas para la planificación y la gestión ambiental en la jurisdicción de Corpoguajira", quedaron establecidas doce cuencas hidrográficas sujetas de planes de ordenación y manejo, de las cuales en la actualidad se tienen cuatro cuencas con POMCAS aprobados atendiendo las directrices legales establecidas en el derogado Decreto 1729 de 2002 (Tomarrazón, Carraipía, Tapias y Ranchería), seis más (Alto Cesar, Cañas, Jerez, Lagarto-Maluisa, San Salvador y Negro), con procesos de ordenación finalizados también bajo el antiguo régimen, pero sin actos administrativos de aprobación por la autoridad competente, debido a la entrada en vigencia del Decreto 1640 de 2012 que establece nuevas pautas para los procesos de formulación de los POMCAS. Finalmente, entre las cuencas priorizadas por CORPOGUAJIRA se tienen dos (cuencas de los ríos Ancho y Palomino), en donde no se alcanzó a iniciar procesos de formulación de planes de ordenación y manejo.

Teniendo en cuenta que en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, de acuerdo a las nuevas disposiciones emanadas del Decreto 1640 de 2012, se presenta una subzona hidrográfica de competencia común a más de una Corporación, correspondiente a la cuenca alta del río Cesar, se debe conformar la comisión Conjunta integrada por CORPOGUAJIRA, CORPOCESAR y la Dirección General del Recurso Hídrico. En las otras subzonas hidrográficas, solo existe la competencia de CORPOGUAJIRA para la ordenación, ya que la Unidad de Parques que anteriormente integraba las comisiones conjuntas, quedó excluida de estos procesos.

Adicionalmente, para darle cumplimiento al Decreto 1640 en cuanto a la participación, en las ocho subzonas hidrográficas se deben adelantar procesos para constituir o fortalecer los Consejos de Cuencas, definidos en el Artículo 48 como "la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica". La Corporación debe apoyar los aspectos logísticos y financieros para el funcionamiento de los Consejos de Cuenca, ya que la experiencia en la jurisdicción de CORPOGUAJIRA indica que la principal dificultad que ha impedido el desarrollo de la participación, es la falta de recursos para atender los aspectos organizativos y de funcionamiento; afortunadamente la nueva normatividad incluyó un párrafo en el Artículo 48, orientado a darle solución a esta problemática. Minambiente debe entregar a las CARs, los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca.

La ejecución del proyecto se realiza en conjunto con CORPOGUAJIRA quien apoya las actividades de adquisición, análisis y evaluación de resultados para consolidar el nuevo conocimiento generado y consolidar el avance en el estado del arte del modelo hidrogeológico de las cuencas de los ríos ranchería y Carraipía. CORPOGUAJIRA además apoya lo relacionado con el trámite técnico – ambiental, aprobación en la localización definitiva de los pozos exploratorios que se

vayan a realizar, ubicación desde el punto de vista del potencial hidrogeológico.

Los resultados del potencial de las unidades acuíferas captadas permitirán tomar decisiones multipropósitos para cada uno de los pozos, que involucra su uso como una alternativa para el suministro de agua potable, y simultáneamente permitirá que los pozos se incorporen a la red de monitoreo de la calidad y cantidad de aguas subterráneas, lo que garantiza la generación de conocimiento-indicadores para la sostenibilidad del recurso hídrico subterráneo por parte de ambas entidades.

La información adquirida en campo se encuentra en procesamiento con el objetivo principal de establecer zonas potenciales para perforaciones de tipo exploratorio por el Servicio Geológico Colombiano, los cuales requieren que se confirme la ocurrencia en cantidad y calidad de aguas subterráneas en sistemas acuíferos estratégicos desde el punto de vista socio-económico-ambiental.

Corporación autónoma regional del alto magdalena – CAM.

Existen 6 cuencas en proceso de realizar ajustes conforme al Decreto 1640 de 2012. Se ha conformado una comisión conjunta según acta no. 001 del 9 de agosto de 2013. Igualmente se tienen reglamentadas algunas corrientes hídricas superficiales.

Corporación autónoma regional de Santander - CAS

El Decreto 1480 de 2007, priorizó para la jurisdicción de la CAS, las cuencas de los ríos Chicamocha y Suárez. En el año 2010 se inició el proceso de formulación del POMCA del Río Suarez, el cual fue ya concluido y en el momento debe ser objeto de actualización en el marco del Decreto 1640 del 2012, en cuanto a la inclusión de la gestión del riesgo. Para la cuenca del Río Chicamocha se realizaron gestiones para la cofinanciación de la formulación del POMCA, sin obtener respuesta favorable; en el momento se presentó el proyecto al Presupuesto General de la Nación 2014 (PGN)

A partir del 2010 la Corporación realizó la formulación de los POMCAS de los ríos Suarez, Fonce, y Lebrija. Con la promulgación del Decreto 1640 del 2012 estos POMCAS deben ser objeto de actualización en cuanto a la gestión del riesgo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la subdirección de Recurso Hídrico adelantará la formulación y la actualización de 130 cuencas en el PALS para la CAS, y se tiene proyectado todas excepto Chicamocha y Río Fonce.

Corporación autónoma regional de magdalena - CORPAMAG

Referente a los documentos sobre el avance de los POMCAS, que se han formulado en el marco de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico, esta Corporación, a partir del Decreto 1729 de 2002, llevó a cabo la formulación de nueve (9) POMCAS, que fueron priorizados en su jurisdicción ambiental (Ver anexo digital Documentos Comisiones Conjuntas); estos estudios preliminares fueron entregados en Comité Técnico de diciembre 19 de 2012 para su revisión. Actualmente se encuentran en proceso de ajuste de conformidad a lo establecido en el Decreto 1640 de 2012 y para lo cual viene participando del convenio N° 160 entre el MADS con el apoyo de ASOCARS a través del contrato 085 de 2013 entre ASOCARS y el Fondo de Adaptación, con el objeto de recibir asistencia técnica y operativa regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011.

Este convenio se encuentra actualmente en la etapa de identificación y caracterización de información que se considera pertinente para adelantar el proceso de ordenación y manejo de dichas cuencas hidrográficas, arrojando resultados por componente, e incluyendo en cada uno una descripción general del proceso, caracterización y autoevaluación de la información disponible en la Corporación.

Corporación autónoma regional de la frontera nororiental – CORPONOR.

La macrocuenca Caribe está conformada por 42 subzonas hidrográficas, de las cuales 34 están ubicadas una parte frente al mar Caribe entre la frontera con Panamá al occidente (departamento del Chocó), hasta la península de la Guajira al oriente, y las restantes 8 subzonas están ubicadas en la frontera con Venezuela en el departamento de Norte de Santander.

CORPONOR viene realizando el ajuste al plan de ordenamiento y manejo de la cuenca del río Pamplonita en Norte de Santander, en el área de su jurisdicción, convenio 0036 de 2011 bajo las directrices del Decreto de 1640 de 2012.

Adicionalmente, la Corporación realizará el ajuste al POMCH de la Cuenca del río Zulia y la Cuenca del Algodonal, así como la formulación de los ríos Cáchira y Chitagá en el año 2014 de acuerdo al Plan de Acción de la Corporación.

De acuerdo a lo contemplado en Decreto 1640 de 2012 el IDEAM debe establecer los lineamientos para la elaboración de los Planes de Manejo Ambiental, sin embargo la Corporación dentro del Convenio 030, realizará el estudio ambiental de acuíferos en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario y Patios. Así mismo, durante los años 2002 – 2008, se han realizado estudios hidrológicos relacionados al tema.

Corporación autónoma regional de Urabá – CORPOURABÁ.

Desde la expedición de la Política de Recurso Hídrico PNGIRH en el 2010, CORPOURABÁ formuló el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas para el Río Mulaticos, el cual fue adoptado mediante resolución No 100-03-30-99-1902/10 del 30/12/10.

Posterior a la entrada en vigencia del Decreto 1640 de 2012, no se han realizado ajustes a los POMCAS existentes. Actualmente se encuentran en la búsqueda de recursos de cofinanciación para actualizar los POMCAS realizados antes de la vigencia del Decreto.

A la fecha no se han formulado Planes de Manejo Ambiental para microcuencas en la jurisdicción de CORPOURABÁ posterior a la entrada en vigencia del Decreto 1640 de 2012. Respecto a los planes de manejo para los acuíferos, CORPOURABÁ actualmente trabaja en la formulación del plan de manejo del acuífero del Golfo de Urabá (en los municipios de Apartadó, Carepa, Turbo y Chigorodó), se culminó la fase de Aprestamiento y se está en la fase final de la etapa de Diagnóstico (faltando de esta fase lo que tiene que ver con evaluación del riesgo de contaminación y actualización del balance hídrico).

Así mismo se están realizando reuniones de socialización y concertación con los usuarios con el fin de conocer sus intereses con respecto a la gestión y administración del recurso hídrico subterráneo.

Microcuencas y acuíferos

CAR (CUND)

La CAR en su respuesta a la solicitud de la CGR sobre los avances de los Planes de Manejo Ambiental que se han elaborado en las microcuencas y acuíferos, responde que no se ha expedido la guía para la formulación de dichos planes, la cual debe ser expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS según lo establece el Artículo 58 del Decreto 1640 de 2012.

En otras palabras, responde que no se ha realizado ni empezado ningún Plan de Manejo de Microcuencas.

CORANTIOQUIA

En información solicitada a CORANTIOQUIA, esta corporación mencionó que no hay avances sobre los Planes de Manejo Ambiental elaborados en las microcuencas y acuíferos de su jurisdicción a partir de la vigencia del Decreto 1640 de 2012, ya que la Corporación, según lo dispuesto en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010) y en el Decreto 1640 de 2012, ha iniciado procesos de actualización y ajuste de los planes de ordenación y manejo de cuencas –POMCH, en los niveles subzona hidrográfica y nivel subsiguiente, de acuerdo a la nueva guía para adelantar los procesos de ordenación de cuencas que para tales efectos publicó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el pasado mes de agosto de 2013.

Anota además que, "debe tenerse en cuenta lo establecido en el Decreto 1640 de 2012, en sus artículos 54 a 58, donde se menciona que los PMA se desarrollarán en cuencas donde no hay POMCH y que se expedirá una guía por parte del MADS para la ordenación de cuencas por debajo del nivel subsiguiente, metodología que aún no ha sido expedida. En consecuencia la Corporación no ha adelantado estudios para la actualización de planes de manejo ambiental de microcuencas."

Sobre la planificación en los acuíferos la Corporación sostiene que *"en relación a los planes de manejo de acuíferos, la Corporación adelanta la formulación del instrumento en mención para el sistema Acuífero del Bajo Cauca Antioqueño, mediante el Convenio 939 de 2013 con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Convenio 964 de 2013 con la Universidad de Antioquia.*

CORPOGUAJIRA

Microcuencas y acuíferos: A continuación se presenta información sobre los avances relativos a los Planes de Manejo Ambiental que se han elaborado en las microcuencas y acuíferos de su jurisdicción a partir de la vigencia del Decreto 1640 de 2012.

Plan de Manejo Ambiental del Sistema de Acuífero de la Cuenca del Río Ranchería. CORPOGUAJIRA en el marco del convenio interadministrativo 143 de 2013 suscrito con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad de Antioquia: La metodología que se está siguiendo en la formulación del presente PMAA se ciñe a lo establecido en el Decreto 1640 de 2012 y a las instrucciones consignadas en la Guía preliminar para Formulación de Planes de Manejo, que está en curso en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Según el Artículo 26 del Decreto 1640 de 2012, las fases de formulación del Plan comprenden: Aprestamiento, Diagnóstico, Prospectiva, Formulación, Ejecución y Seguimiento y Evaluación.

Identificación de Zonas para el Aprovechamiento de Aguas Subterráneas: El Servicio Geológico Colombiano (antiguo INGEOMINAS) a través de la Subdirección de Recursos del Subsuelo adelanta desde los 2011 estudios de exploración de aguas subterráneas en el departamento de la Guajira. El proyecto involucra la realización de trabajos de campo que permiten la obtención de datos hidrogeológicos para generar conocimiento del potencial de las aguas subterráneas en el subsuelo de los municipios de Maicao, Uribí y Manaure.

CAM
No registra información sobre microcuencas y acuíferos
CAS
La CAS no ha realizado Planes de Manejo de Microcuencas; en cuanto a acuíferos se presentó un proyecto al Fondo de Compensación Ambiental, con el fin realizar estudios sobre agua subterráneas en el municipio Los Santos.
CORPAMAG
Con respecto al tema de Planes de Manejo de Microcuencas y Acuíferos, estos corresponden a las herramientas de ordenación ambiental de áreas inferiores a 50.000 ha para cuencas y para cualquier área de las fuentes de agua subterránea; en el tema de acuíferos, la Corporación no ha identificado ningún acuífero prioritario, por lo cual el manejo de los mismos estará incluido en la zonificación y manejo de las Sub-zonas hidrográficas o niveles Subsiguientes. Con relación a las microcuencas, a partir del Decreto 1640, aquellas cuencas que se consideraban como tales a partir del Decreto 1729 de 2002, entran en la categoría de microcuencas y, en ese sentido los POMCAS que se adelantaron con la Universidad de Cartagena para los ríos Piedras, Manzanares, Gaira, Córdoba y Frío, se podrían constituir en Planes de Manejo de Microcuencas; sin embargo, el manejo que se dará a esas cuencas estará definido por los POMCA de la Sub-zona Hidrográfica SZH 1501 (río Piedras – Río Manzanares y otros directos al Caribe) y el nivel Subsiguiente NSS 2906-2 (río Frío – río Sevilla).

3.1.4 Aspectos relativos a la gobernanza, participación ciudadana, garantía de derechos constitucionales.

Cuadro N° 7 Respuesta de las Corporación de los Actos administrativos y/o mecanismos formales de incorporación, implementación, desarrollo y ejecución del concepto de gobernanza señalado en la política del recurso hídrico.

CORPORACIONES	Actos administrativos y/o mecanismos formales de incorporación, implementación, desarrollo y ejecución del concepto de gobernanza señalado en la política del recurso hídrico.	Actos administrativos u otros mecanismos institucionales a través de los cuales los ciudadanos y otros actores se articulan en la gobernanza del agua para ejercer sus derechos constitucionales y legales.
CARDER	En el Plan de Acción de la Entidad se tiene establecido el proyecto de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana donde se ha formulado cuatro (4) programas para la educación no formal dirigidos a los sectores públicos y privados, las organizaciones de la sociedad civil, y las organizaciones no gubernamentales.	Acompañamiento continuo a los centros educativos, juntas administradoras de acueductos comunitarios y comunidad en general en actividades dirigidas al logro de la cultura del agua; apoyando, así mismo la elaboración de los Planes de Uso Eficiente y Ahorro de Agua PUEAA, en este último componente se elabora los términos de referencia para la formulación para PUEAA acueductos menores. En el año 2012 se apoyó la realización de un taller sobre Gobernanza del agua que involucro a varias empresas prestadoras de servicios de acueducto del departamento de Risaralda, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible. A través de la estrategias de responsabilidad social empresarial se ha vinculado diferentes empresas de la región para adelantar acciones de recuperación de cuencas y microcuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos de cabeceras municipales y centros poblados, buscando dar respuesta a las situaciones ambientales más críticas que

		se identifican en las fases de diagnóstico y prospectiva durante la formulación de POMCH, entre los cuales se resalta la delimitación de las áreas forestales protectoras.
CAS	No ha emitido actos administrativos para la ejecución para la gobernanza del agua.	No se ha emitido ningún acto administrativo.
CAM	Acuerdos No. 010 de mayo 27 de 2005, por el cual se crea el Consejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Las Ceibas y No. 004 de 2009, por el cual se crea y reglamenta el Consejo de Cuenca de la Quebrada Garzón.	<p>Avances en la conformación de la Red Regional de Monitoreo al El proyecto 2.3 "Planificación, Ordenación y Administración del Recurso Hídrico", contiene las siguientes metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Monitoreo del recurso hídrico superficial (cantidad, calidad y riesgo) a través de 2 campañas de monitoreo al año, en veintiocho 28 estaciones ubicadas en el Río Magdalena y sus principales afluentes; y del seguimiento a los permisos de vertimiento otorgados. - Instalación de 9 estaciones automatizadas de monitoreo del recurso hídrico. Red de Seguimiento, Monitoreo y Control al Recurso Hídrico (Cuencas abastecedoras y otras cuencas prioritarias). <p>Desde el año 2006 al año 2011, la Corporación posee una red regional de monitoreo de aguas, conformada por 26 estaciones definidas, y sobre las cuales se realiza los muestreos en convenio con el IDEAM.</p> <p>A la fecha, se tiene un convenio con el IDEAM para realizar el muestreo al recurso hídrico superficial (cantidad, calidad) a través de 2 campañas de monitoreo al año, en veintiocho 28 estaciones ubicadas en el Río Magdalena y sus principales afluentes, del departamento del Huila.</p>
CORPOGUAJIRA	No se ha implementado.	Se realizó el contrato interinstitucional No. 0002 de 2013 suscrito entre Corpoguajira y el Consorcio agua es vida, el cual tuvo por objeto la Realización de 8 talleres relacionados con la sensibilización, socialización y educación ambiental en comunidades indígenas asentadas en áreas rurales de los municipios de Riohacha, Maicao, Manaure y Uribia, Departamento de la Guajira.
CORPONOR	<p>Los Consejos Directivos de las Corporaciones, Corporación Autónoma Regional para la defensa de la Meseta de Bucaramanga "CDMB" y CORPONOR en el año 2007 declararon conjuntamente "El Distrito de Manejo Integrado del Páramo de Berlín "DMI Paramo de Berlín" con un área de 44.272 hectáreas, en junio de 2008 el Consejo Directivo de CORPONOR declaró el Parque Natural regional SISAVITA en el municipio de Cucutilla con un área de 11.958 Has.</p> <p>Los Acuerdos de Consejo Directivo Nos 37 y 38 del 18 de diciembre de 2009: Por el cual se aprueba el Estudio del Estado Actual y el Plan de Manejo Ambiental de los Páramos de Santurbán y Almorzadero, respectivamente, en la jurisdicción de la Corporación.</p> <p>Estudio físico -naturales y socioeconómicos, realizados para sustentar la declaratoria de</p>	<p>Actas de las asambleas del consejo de cuenca del río Pamplonita.</p> <p>Se tiene documento de la estrategia de participación en la cuenca del Río Pamplonita, ejecutado dentro del componente socioeconómico, dentro del proyecto de ajuste al plan de ordenamiento y manejo de la cuenca del río Pamplonita (2013). Y acta de reconfiguración del consejo de cuenca del río Pamplonita.</p>

	<p>Santurbán –Sisavita como Parque Natural Regional.</p> <p>Se ha adelantado la propuesta de declaratoria de una nueva área protegida en el páramo de Santurbán en un área cercana a las 78.000 Hectáreas en jurisdicción de los municipios de Mutiscua, Pamplona, Cucutilla, arboledas, Salazar, Villacaro y Cáchira y se tiene el desarrollo de los estudios técnicos que sustentan la declaratoria y se avanza en el proceso de socialización con las comunidades afectadas para conocer su posición frente a la propuesta y se espera que al finalizar el periodo del Plan de Acción (2012-2015) se tengan logro en tal sentido.</p> <p>Estudio físico –naturales y socioeconómicos, realizados para sustentar la declaratoria de Santurbán –Sisavita como Parque Natural Regional.</p> <p>Convenio interinstitucional No. 0124 del 3 de junio de 2011 entre los Municipios de Cáchira, Villacaro, Salazar de las Palmas, Arboledas, Cucutilla, Pamplona y Mutiscua, el Departamento Norte de Santander, CORPONOR y la Universidad de Pamplona, el propósito es lograr la declaratoria y los mecanismos que le den respaldo al posterior manejo del área denominada Santurbán-Sisavita que se sumaría al actual Parque Natural Regional de Sisavita.</p> <p>Se firmó el 22 de marzo de 2013 el "Acuerdo regional unidos por el agua y la conservación del páramo de Santurbán en el departamento norte de Santander" y posteriormente se constituyó la Mesa Permanente que acompaña el proceso de gestión dirigido a la propuesta de declaratoria Santurbán-Sisavita.</p> <p>Se desarrollan brigadas de socialización y desarrollo del componente socioeconómico con los propietarios localizados en las diferentes veredas que cubren la zona propuesta de declaratoria Santurbán-Sisavita.</p> <p>Los Comités de Educación Ambiental Municipal por Acuerdo de Concejo Municipal, se avanza en la formación de los dinamizadores ambientales (docentes, funcionarios, líderes comunitarios, jóvenes, niños, niñas, hombres y mujeres) que se vinculan a los proyectos promovidos desde la escuela y la sociedad civil organizada, dando cuenta de Proyectos Ambientales Escolares – PRAES y Proyectos ciudadanos de Educación Ambiental – PROCEDAS, que interactúan mediante la interpretación y comprensión de su propia realidad, partiendo de problemáticas o potencialidades con articulación de la planificación local, contando con el apoyo, acompañamiento y asesoría de CORPONOR.</p> <p>En las acciones, estrategias y/o actividades que se desarrollan están relacionadas con las temáticas de la Agenda Intersectorial de Educación Ambiental y Comunicaciones 2010 – 2014, en los ejes temáticos de agua, biodiversidad, gestión del riesgo y cambio climático. Cada municipio de acuerdo a las problemáticas ambientales incluye en su plan de acción de educación ambiental la temática del agua, desde una visión integradora trabajando la sensibilización, capacitación y educación para el manejo, protección y conservación del recurso hídrico desde el uso y ahorro eficiente del agua, la conservación de cuencas y problemáticas asociadas al recurso agua. Adicionalmente en la formulación de los POMCH, se ha realizado la</p>	
--	--	--

	conformación de los consejos de cuenca de los ríos Pamplonita, Zulia y Algodonal.	
CORALINA	No se cuenta con avances significativos	No se cuenta con avances significativos
CORPOMAG	La corporación ha adelantado en el marco de las actividades señaladas en las fases de los PONCAS (Decreto 1729 de 2002), las capacitaciones permanentes orientadas a las comunidades y actores principales asentadas en las diferentes cuencas objeto de planes de ordenación y manejo en el departamento del Magdalena.	A pesar de haber brindado la capacitación sobre la participación de las comunidades y actores orientadas a la su articulación en el proceso de ordenación y manejo de cuencas, estas actividades desarrolladas por la Corporación no cuentan con un acto administrativo y/o mecanismo formal de incorporación debido a que este proceso solo fue reglamentado por MADS a través de la Resolución 0509 del 21 de mayo de 2013, definiendo los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuencas y su participación en la fase de ordenación de las mismas. La Corporación, avanzó en la implementación de la gobernanza del agua hasta la capacitación de los actores.
CORPOBOYACA	En relación con las estrategias que hace referencia a la gobernanza, para el año 2013, como mecanismos formales ha desarrollado acciones de sensibilización y campañas educativas acerca de la gestión integral del recurso hídrico con la campaña "Guardianes del Agua" en relación con la Cultura del Agua, involucrando a los usuarios del recurso hídrico de las cuencas priorizadas. Para el manejo de conflictos en relación con el recurso hídrico, se instaló un escenario para el Lago de Tota como mecanismo de participación de los actores sociales en proveer herramientas y capacitación para el manejo y transformación de conflictos en gestión integral del recurso hídrico e identificación de los conflictos.	La implementación del Programa Nacional de Cultura del Agua, para los cual cuenta, entre otras iniciativas durante el 2013, el desarrollo de talleres, en torno a la Cultura Y Gobernanza Del Agua, teniendo como proyecto piloto del departamento de Boyacá y dirigido a docentes y líderes comunitarios, facilitando y promocionando la concientización y el cuidado del agua en Colombia. La capacitación busca aportar a los procesos activos de implementar contenidos curriculares en el tema de gestión integral del recurso hídrico, en los CIDEAs, PRAEs y PROCEDAs, integrándolos, a nivel local y regional, a las distintas iniciativas misionales que adelante o deban ejecutar en el corto plazo las instituciones regionales del SINA, a saber: con CORPOBOYA la conformación de los Consejos de Cuencas dentro de la ejecución de los PONCAS.
CORANTIOQUIA	Asociados al Programa III. Administración Integral del Patrimonio Ambiental, del Plan de Acción 2012-2015 a través de los dos proyectos que son: Fortalecimiento de la capacidad operativa para la administración integral del patrimonio ambiental, actividad 6.1: Racionalizar los trámites desde la integración de los desarrollos tecnológicos y los planes temáticos, avanzando en la racionalización de los tramites de concesión de aguas superficiales y vertimientos, lo cual implica desarrollo de aplicativos, disminución de pasos, mejoramiento en tiempo de respuesta, entre otros. -Promoción de la cultura de la legalidad ambiental que genere sustentabilidad en el territorio, se viene desarrollando las actividades 7.1: Formar actores estratégicos en normatividad ambiental aplicable a la administración integral ambiental, 7.2: Promover la cultura de legalidad y corresponsabilidad ambiental, de los cuales se están desarrollando convenios para la legalidad articulando diferentes actores y sectores.	Ver respuesta anterior.

	Una propuesta de gobernanza se constituye el Programa Integral Red Agua –PIRAGUA con una metodología de trabajo y construcción colectiva con las comunidades en las que éstas se empoderan y capacita en temas relacionados con la GIRH.	
CORPOURABA	<p>Desarrollo del Proyecto corporativo de educación ambiental donde además de las diferentes socializaciones, capacitaciones, publicaciones e interrelación con la comunidad, se resalta la conformación de grupos de promotores ambientales, consejos de cuenca y clubes defensores del agua, los cuales luego de un proceso de formación en cultura del agua, participación comunitaria, además de otros, son los encargados de multiplicar lo aprendido en sus comunidades, además que sirven de interlocutores entre ellas y la Corporación.</p> <p>Igualmente se resaltan los ajustes en los sistemas de comunicación e interacción entre la ciudadanía y CORPOURABA a través de su página web y correos electrónicos mediante los cuales se realizan consultas, presentan sugerencias, denuncias, entre otras.</p>	<p>Participación en la presentación de los informes de gestión y avances del Plan de Acción Corporativo.</p> <p>Participación en el establecimiento y distribución del presupuesto anual de inversión.</p> <p>Ajustes en los sistemas de gestión corporativa, comunicación e interacción virtual entre la ciudadanía y CORPOURABA en cumplimiento a la Estrategia de Gobierno en Línea.</p> <p>En la página web de CORPOURABA, LINK PARTICIPACIÓN COMUNITARIA se encuentra todo lo que tiene que ver con el plan de participación ciudadana para los años 2012 y 2013. Se adjuntan las Resoluciones 100-03-10-23-0413 y 100-03-10-23-1376 mediante las cuales se aprueba el plan de participación ciudadana para estos dos años. Ver Link corpouraba/participación ciudadana/Resoluciones 100-03-10-23-0413 y 100-03-10-23-1376 aprobación plan de participación ciudadana.</p>
CORTOLIMA	<p>A través del Acuerdo de Contribuciones BOGO113303 entre el estado de los Países Bajos y ASOCAR del 29 de noviembre de 210, se inició la formulación del Proyecto Piloto de implementación de la PGRH en la cuenca del Río Gualí, en el cual la corporación se comprometió a garantizar el acuerdo de acceso y disponibilidad de información necesaria para la ejecución del proyecto, con este proyecto se está formulando del Ponca del Río Gualí. En el proceso de conformación del Consejo de Cuenca se realizó toda la caracterización de actores.</p> <p>Se suscribió contrato de cooperación No.311 de 2013 con la Corporación Juvenil para la Preservación de los Recursos Naturales y Medio Ambiente –PACHAMAMA para dar cumplimiento a la "Gobernabilidad". En el desarrollo del contrato se está surtiendo el proceso para la elección de los representantes a los Consejos de Cuenca de los Ríos Coello y Totare.</p>	Ver la respuesta del punto anterior.
CAR	Para dar cumplimiento e implementar las estrategias consagradas PIGRH, se ha adelantado 14 procesos de reglamentación en forma general el uso y aprovechamiento del recurso hídrico de corrientes, las cuales fueron priorizadas de acuerdo a los diferentes factores en conflicto por el uso de las aguas entre ellos la ilegalidad, escasez, etc.	<p>De acuerdo con la reglamentación otorga permisos de concesión de aguas superficiales y para prospección y exploración de aguas subterráneas a usuarios y tramites que corresponden a la demanda.</p> <p>Se ha conformado la Red hidrometeorológica se cuenta con 450 estaciones, por medio de las cuales se realizan aforos y se estiman caudales.</p> <p>Con la información histórica almacenada en el Sistema de Climatología e Hidrología –SICLICA-, la información satelital obtenida de las estaciones de la CAR y de las estaciones en convenio con el IDEAM, se genera reportes diarios, mensuales y anuales del comportamiento hidroclimático de la región que son enviados a los diferentes entes participativos internos y externo.</p>
CRA (Corporación	No respondió	No respondió

Autónoma Regional del Atlántico)		
CVS (Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge)	No respondió	No respondió
<i>CARDIQUE</i>	No respondió	No respondió
CORNARE	No respondió	No respondió
CORPOGUAVIO	No respondió	No respondió

MATRIZ DE HALLAZGOS

ACTUACION ESPECIAL – AUTORÍA COORDINADA RECURSO HIDRICO

CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION

HALLAZGO	CAUSA	EFECTO	EFECTO				
			A	F	D	P	O
H1	Planes Estratégicos. Lineamientos para instrumentos de planificación. En la actualidad, los Planes Estratégicos de Macrocuenca se encuentran aún en elaboración, situación que afectará la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCAS) los cuales estarían operando sobre subcuencas de las cinco (5) Macrocuenca sin contar con mecanismos ni criterios de priorización definidos ni con las directrices planeadas en el alcance de los Planes Estratégicos que están en construcción	Obligades en la Planeación y coordinación institucional teniendo en cuenta que la implementación de la política debe ser gradual.	X				
H2	Subáreas Hidrográficas. Conexión Planes estratégicos-POMCAS. Las subáreas hidrográficas no se incluyeron en el Decreto 1640 de 2012 y sobre el Programa de Priorización, Articulación y Coordinación de los POMCA que se estaba desarrollando por las subáreas, no pudo evidenciarse su continuidad, por lo tanto, existe la posibilidad de que los Planes Estratégicos no estén influyendo directamente sobre la priorización de cuencas, ya que en este programa se establecieron los mecanismos de articulación y coordinación para la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas POMCA.	Falta de coordinación interinstitucional principalmente diferencias conceptuales IDEAM-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS	X				
H3	Implementación componente gestión de riesgo POMCAS competencia del las CAR según decreto 1640 de 2012. Mecanismo convenio 008 de 2012, entre el MADS y el Fondo de Adaptación y contratos derivados se determinó la ordenación de 130 POMCAS en el país los cuales fueron priorizados previamente por el Fondo de Adaptación basados solamente en las afectaciones generadas por el fenómeno de "la niña" 2010-2011. Según documentación e información de funcionarios de la Dirección de Gestión del Recurso Hídrico del MADS y de la CAR, no se tuvieron en cuenta los "criterios de priorización de cuencas susceptibles de ordenación elaborados por el MADS y el IDEAM. Adicionalmente en cuanto al convenio celebrado, para la Contraloría no es clara la competencia del MADS para celebrar convenios de ordenación de cuencas, dado que esta actividad está reglamentada en el Decreto 1640 de 2012, en el cual se establece la ordenación de cuencas POMCA como competencia de las CAR y no del Ministerio.	Falta de articulación interinstitucional en la definición de competencias a nivel nacional y territorial. Desconocimiento de los lineamientos establecidos para la priorización.	X				
H4	Fuerza de aplicación legal de los criterios establecidos en los Planes Estratégicos. No existe un hilo de enlace entre estos estudios que realiza el MADS y las decisiones que finalmente se toman en las Corporaciones Autónomas Regionales CAR pues, según información obtenida en entrevista con los funcionarios encargados del tema en la Dirección de Gestión de Recurso Hídrico del MADS, estas (las CAR) no están obligadas mediante norma alguna con fuerza de aplicación distinta al Decreto 1640 de 2012, a seguir los lineamientos del Ministerio ya que son autónomas y los criterios establecidos por el Ministerio pueden ser solo de carácter informativo, pues el MADS no cuenta con mecanismos jurídicos para exigir a las CAR a seguir estos lineamientos.	No se da cumplimiento por parte de instituciones del SINA (CARs) y no hay exigencia ni control alguno para su cumplimiento por parte del MADS.	X				
H6	Al revisar y analizar la política de Gestión Integral del Recurso Hídrico de Colombia y el Plan de Acción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia por parte de la CGR que los objetivos y las estrategias no están acompañados por un marco articulado en los procesos participativos en la gestión ambiental sobre el territorio y particularmente sobre el ordenamiento y manejo de macrocuencas, cuencas y microcuencas.	Esta afirmación que se hace por el ente fiscalizador tiene entre otros su sustento en lo señalado en las características del primer informe resultado de la consultoría del Centro de la Gobernanza del Agua de la Holanda (WATER GOVERNANCE CENTRE) numeral 1.2. La identificación de los principales problemas en cuanto a la gobernanza del agua en Colombia y de un informe sobre la Amazonia y que aplica a las cuencas hidrográficas de todo el país, donde se señalan como conclusiones que el recurso hídrico tiene una alta vulnerabilidad a los impactos asociados con su uso por falta de gobernabilidad y gobernanza del mismo, una muy poca gestión a nivel de cuenca y una débil participación pública. La investigación, la información científica y la capacitación respecto al tema son limitadas, por lo que se carece de instrumentos suficientes para tomar decisiones y hacer la gestión que tan importante recurso requiere	X				

MATRIZ DE HALLAZGOS

ACTUACION ESPECIAL – AUDITORIA COORDINADA RECURSO HIDRICO

CONTRATORIA	HALLAZGO	CAUSA	EFECTO	EFECTO				
				A	F	D	P	O
H7	Aspectos relativos a la gobernanza, participación ciudadana, garantía de derechos constitucionales. La CGR considera que si bien es cierto, son instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 1640 de 2012, el MADS y las Corporaciones Autónomas no cuentan con mecanismos institucionales en sus líneas de acción, estableciendo directrices transparentes, procedimientos y condiciones necesarias, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de la población afectada, para lograr la legitimidad en las decisiones garantizando el desarrollo de capacidades que permita la participación y los cambios de actitudes de las personas, grupos, organizaciones y sociedades involucradas en la CGRH que genere concertación en la toma de decisiones	En la participación comunitaria no existe apoyo, asesoría, ni recursos para transformar los proyectos, solo se realizan estas convocatorias por cumplir con un formalismo, más no para tener en cuenta las inquietudes, intereses, informaciones, expectativas, limitaciones, preocupaciones de la comunidad, ni cobertura donde se permita un ambiente de negociación, compromiso y elección de la medida más justa de conformidad a la complejidad de los diversos intereses del pueblo. En la participación comunitaria no existe apoyo, asesoría, ni recursos para transformar los proyectos, solo se realizan estas convocatorias por cumplir con un formalismo, más no para tener en cuenta las inquietudes, intereses, informaciones, expectativas.	Lo anterior produce un efecto negativo en la participación, pues en muchos casos no hay comunicación permanente con grupos y líderes comunitarios, a fin de conocer y consultar sus intereses, desconociendo así los procedimientos y mecanismos idóneos que promuevan la amplia y efectiva conciliación, lo que no permite un ambiente de negociación, compromiso y elección de la medida más justa de conformidad a la complejidad de los diversos intereses del pueblo.	X				
H8	Definición de Gobernabilidad dentro de la PNGIRH. Revisado el documento de la PNGIRH por parte de la CGR, llama la atención que no se hizo definición de gobernabilidad, la única referencia conceptual se encuentra en un pie de página referenciando lo adoptado en el marco normativo Mexicano. Adicionalmente las estrategias asociadas para el cumplimiento de los objetivos no apuntan a desarrollar los elementos incluidos en la definición, como se aprecia en la estrategia de participación, la cual según el concepto debería incluir la intervención a múltiples niveles más allá del Estado, se limita a los Consejos de Cuencas, mecanismo de participación que incluye a algunos de los actores de una cuenca, dejando por fuera los sectores privados, organizaciones del marco gubernamentales, etc. El desconocimiento del marco conceptual, a partir del cual desarrolla la política, hace que las estrategias no logren implementar la gobernabilidad del cálculo de la demanda de agua en los sectores productivos. MADS- IDEAM- Autoridades Ambientales	El registro de usuarios del agua es tarea de las Autoridades Regionales Ambientales; y a su vez el Ministerio como ente rector de política es responsable de la coordinación institucional de todo el sector.	Los cálculos estarían subestimando el total del agua requerida por los sectores productivos en el país. Además que el registro de usuarios del recurso hídrico aún no se ha completado.	X				
H9	Cálculo de la demanda de agua en los sectores productivos. MADS- IDEAM- Autoridades Ambientales	Falta de procedimientos claros por parte del MADS para realizar un adecuado seguimiento y monitoreo a las actividades propuestas en las agendas ambientales intersectoriales e interministeriales. Los procedimientos para la planeación, ejecución y seguimiento a los compromisos adquiridos en las Agendas Ambientales resultan ineficaces para alcanzar las metas suscitadas.	Retrasos en la consecución de los objetivos y estrategias de la PGRIH					
H10	Cumplimiento y seguimiento a los compromisos adquiridos en torno a la Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico	De la voluminosa normatividad existente en torno al Recurso Hídrico, frente a los resultados esperados con su implementación, no hay regulación por desconocimiento del legislador, por falta de integración de materias y asuntos relacionados, inexistencia de coordinación entre entidades propias del sector, falta de participación a los gremios; a los ciudadanos y los entes públicos y privados a quienes va dirigida la regulación, tomándose en ser una talanquera que a la hora de ponerse en práctica, exige regular y ampliar su contenido y términos de aplicación, incluso quedando precariza y efímera respecto de su contenido.	Los cálculos estarían subestimando el total del agua requerida por los sectores productivos en el país. Además que el registro de usuarios del recurso hídrico aún no se ha completado.	X				
H11	Evaluación de las tasas retributivas y de uso para el sector Minero-Energético.	Carencia de procedimientos por parte del MADS para la ejecución y seguimiento a los compromisos adquiridos en las Agendas Ambientales e Interministeriales.	Retrasos en la consecución de los objetivos y estrategias de la PGRIH					
H12	Agendas ambientales sector agricultura	Carencia de procedimientos por parte del MADS para la ejecución y seguimiento a los compromisos adquiridos en las Agendas Ambientales e Interministeriales.	Retrasos en la consecución de los objetivos y estrategias de la PGRIH					
H13	Armonización y cumplimiento del marco normativo. No existe un sistema de información estructurado y unificado dirigido a reunir el universo de disposiciones ambientales relacionadas con el Recurso Hídrico, tampoco se evidenció la necesaria armonización entre las disposiciones coordinadas en su ejecución, pues se vislumbra que cada ente gubernamental competente, dirige su gestión sin que existan acuerdos, coherencia, conexión, enlace y colaboración mutua a fin de obtener resultados del cumplimiento de los principios de la Ley en los que se refleja el estado, calidad, uso, distribución y prioridades del recurso hídrico y de las estrategias implementadas para garantizar la participación y control social tendiente a evaluar y asegurar la sostenibilidad del recurso agua en el país.	De la voluminosa normatividad existente en torno al Recurso Hídrico, frente a los resultados esperados con su implementación, no hay regulación por desconocimiento del legislador, por falta de integración de materias y asuntos relacionados, inexistencia de coordinación entre entidades propias del sector, falta de participación a los gremios; a los ciudadanos y los entes públicos y privados a quienes va dirigida la regulación, tomándose en ser una talanquera que a la hora de ponerse en práctica, exige regular y ampliar su contenido y términos de aplicación, incluso quedando precariza y efímera respecto de su contenido.	Retrasos en la consecución de los objetivos y estrategias de la PGRIH					
H14	Responsabilidad instituciones públicas: El objetivo No. 6 de la PNGIRH – gobernabilidad, cuyo fin es consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico contempla en la estrategia de participación, al menos el 50% de los procesos de ordenación y manejo de cuencas priorizadas en formulación y/o implementación, utilizando el Consejo de Cuenca, como mecanismo para la participación efectiva de los usuarios en la planeación, administración, vigilancia y monitoreo del recurso hídrico, lo cual a la fecha, a juicio de este ente de control, no se ha cumplido.	Incumplimiento meta de estrategia, dentro de la PNGIRH	Retrasos en la consecución de los objetivos y estrategias de la PGRIH	X				

MATRIZ DE HALLAZGOS

ACTUACION ESPECIAL – AUDITORIA COORDINADA RECURSO HIDRICO

CONTRALORIA
GENERAL DE LA REPUBLICA

HALLAZGO	CAUSA	EFECTO	EFECTO				
			A	F	D	P	O
H15	Identificación y Caracterización de Actores. Este item se constituye en el punto de partida de una adecuada estrategia de participación en Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas. De ello dependerá la estrategia y mecanismos para la difusión y el diálogo con las partes interesadas. Para la CGR, el atraso en los POMCA, es evidente si se tiene en cuenta que de los 311 inventariados por el IDEAM, 130 se priorizaron es decir el 42% del total y lo manifestado por el MADS en su respuesta corresponde a 5 cuencas es decir el 3.8 % del total de las priorizadas y el 1.6% del total de las cuencas existentes, lo que permite inferir por parte de este organismo de control que si en 4 años solo ha adelantado este porcentaje será imposible a 2020 para el MADS, cumplir con esta meta de cubrir el 50%.	Incumplimiento meta de estrategia, dentro de la PNGIRH					
H16	Fase de formulación plan de acción para la estrategia nacional de gobernanza del agua; dentro de la documentación soporte entregada por el Ministerio la CGR, no evidencia la existencia la propuesta de Plan de Acción para la Estrategia Nacional de Gobernanza del Agua, documento que según las fases definidas por debería ser objeto de ajustes, para su correspondiente implementación para esta vigencia. Considera éste ente de control que las metas fijadas no se están cumpliendo de manera oportuna por parte de la autoridad ambiental, el documento entregado corresponde a una propuesta para la consolidación, documento que no se homologa a la Estrategia de gobernanza del agua debidamente adoptada, que para cumplir con la meta señalada de ajuste e implementación debiera estar igualmente establecida.	Incumplimiento meta de estrategia, dentro de la PNGIRH	X				
H17	Responsabilidades institucionales Evaluado el marco institucional Colombiano involucrado en la Gestión del Recurso Hídrico por parte de la CGR, se evidencia que las responsabilidades requeridas para el logro de los objetivos de política se encuentran fragmentadas entre las diferentes instituciones, es así como la gestión del recurso hídrico debe surtirse de manera compartida entre corporaciones, municipios, gobernaciones y ministerios, dadas las características de competencia de cada una de ellas que impide que el Recurso hídrico sea operado como unidad.	Debilidades en la asignación de responsabilidades en cumplimiento de los objetivos de la PNGIRH	X				
H18	Aspectos específicos de la Gobernanza en arreglos institucionales Las estrategias planteadas en la PNGIRH, no atienden aspectos específicos de la Gobernanza en el marco de los nuevos arreglos institucionales, así como las acciones dirigidas a proteger el interés que trasciende los límites de la competencia de las entidades que ostentan autonomía, como es la preservación del medio ambiente en forma integral y coherente en el territorio nacional, lo cual sólo es posible mediante una gestión, enmarcada en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, mecanismos creados con el propósito de desarrollar, el presupuesto de la descentralización administrativa, y a la vez mantener el énfasis que el constituyente de 1991 hizo al definir a Colombia como un estado unitario, principios que no se establecieron en la política, la cual se limita a plasmar las funciones de los organismos involucrados en la gestión del recurso hídrico.	Falta de estrategias orientadas a Gobernanza dentro de la PNGIRH	X				
H19	Diseño institucional orientado a una efectiva descentralización y participación de los actores relevantes: Para la CGR, una vez analizada, la PNGIRH no refleja un diseño institucional orientado a una efectiva descentralización y participación de los actores relevantes de manera transversal, en la toma de las decisiones, adoleciendo de órganos decisorios sobre los consultivos, donde se le otorgue vinculatoriedad a las opiniones. Por otro lado, la falta de armonía entre las instituciones encargadas de la política de gestión de recursos hídricos y las instituciones encargadas de dirigir el cumplimiento de objetivos de políticas de otros sectores que afecten directa o indirectamente el manejo del agua, ha tenido como consecuencia la pérdida de credibilidad hacia el ente que dirige los esfuerzos de gestión integrada del recurso hídrico (MADS), por parte de la ciudadanía	Falta de órganos decisorios sobre los H21:21 donde se le otorgue vinculatoriedad a las opiniones. Falta de armonía entre las instituciones encargadas de dirigir el cumplimiento de objetivos de políticas de otros sectores que afecten directa o indirectamente el manejo del agua. Pérdida de credibilidad hacia el ente que dirige los esfuerzos de gestión integrada del recurso hídrico (MADS), por parte de la ciudadanía	X				

MATRIZ DE HALLAZGOS

ACTUACION ESPECIAL – AUDITORIA COORDINADA RECURSO HIDRICO

CONTRALORIA

HALLAZGO	CAUSA	EFECTO	EFECTO			
			A	F	D	O
H20 Plan Hídrico Nacional. El Plan Hídrico Nacional es un documento borrador titulado Plan Hídrico Nacional Fase 1 (2012 - 2014) PROPUESTA DE ESTRUCTURA Y CONTENIDO. Si bien presenta un análisis de las fuentes de financiamiento y los programas generales, este no se constituye en un documento oficial, y no presenta los contenidos propios de un plan de acción tales como cronogramas, presupuesto, actividades y responsables entre otros. Adicionalmente, y siendo la gestión del Recurso Hídrico un ejercicio hacia la gobernanza del agua, no se ha puesto en discusión pública, tal como lo señalaba el documento de Política, como tarea inmediata para su implementación, y además el Ministerio a través de esta Dirección no realiza un seguimiento detallado ni ha construido indicadores específicos para conocer los resultados de la implementación de la PNGRH con respecto a las acciones propuestas en dicho plan, entre ellas los POMCAS, frente a lo cual se argumenta a la Contraloría que no tiene competencia para controlar las acciones de las entidades ejecutoras o sea las Corporaciones Autónomas Regionales CAR. Frente a este último tema, la CGR pudo determinar que las acciones del Ministerio a través de la Dirección de Gestión de Recurso Hídrico se reducen a conocer el número de POMCAS realizado por cada una de las Corporaciones y a determinar que en sus Planes de Acción se incorpore el tema del Recurso Hídrico.	Debilidades en la Planeación por parte del MADS.					
H21 Avance ajustes a POMCAS - MAOS: Transcurridos 12 meses desde la suscripción del convenio No.008 de 2012, se firma el convenio No.160 de 2013, sin embargo, la CGR no pudo evidenciar apoyos sobre la ejecución de este convenio. ¿ La CGR no pudo establecer el nivel de ejecución del convenio, máxime si no se encuentra definida debida la forma de pago del Convenio 008 de 2012. ¿ Dos años después de expedida la norma sobre reglamentación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, no se tienen resultados sobre este proceso, debido a que la información Corporaciones (p.e CAR, CAS, CVS, Corantiquia, Corporacaldas, entre otras) muestran que han presentado las modificaciones a los POMCA, conforme a los cambios normativos del año 2012, a la fecha no se ha culminado el proceso; teniendo un escenario de planificación estratégica de las cuencas hidrográficas incluso en avance. ¿ Además, se observa en el marco de la nueva norma, decreto 1640 de 2012, es el MADS quien lidera la ejecución de esta actividad a través de la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 160 de 2013, lo cual se sustenta en la conformación del Comité Directivo de este proceso, el cual preside el MADS y el Fondo de Adaptación, sin embargo la participación de las AA, se ve rezagada a la intervención de ASOCARs en un cuarto nivel.	Demora en el proceso de priorización de cuencas y Continuos ajustes a este proceso de planificación lo que hará más extenso el de la implementación de los mecanismos de articulación entre el MADS, Corporaciones, y demás entidades involucradas en este proceso.		X			
H22 Seguimiento a los PORH: Según la Información enviada a la CGR por parte de las Corporaciones. Se pudo evidenciar que estos reportes son escasos, pues solo Corantiquia notifica que en el marco del contrato No. 367.2013 sobre seguimiento y control de cuerpos hídricos, cursa concurso de méritos No. 100-2013 para la formulación y actualización del PORH de los sistemas hídricos en su jurisdicción, lo que evidencia la escasa información disponible por parte del MAOS para la toma de decisiones en esta materia, más aún cuando este Ministerio no reporta información sobre este caso.	Lo anterior es causa de la falta de mecanismos de seguimiento y control sobre el reporte de información que deben rendir las corporaciones al MADS.					
H23 Seguimiento a los PSMV Corporaciones: Los resultados de las tablas anteriores, reflejan incumplimiento generalizado de los municipios señalados, con relación a lo establecido en el Decreto 3100, no obstante la Corporación reportar estos casos, no se observa ninguna gestión sobre la aplicación de medidas preventivas y sancionatorias, estipuladas en el artículo 8 del mismo decreto, que dice: ¿¿ el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en la presente resolución conllevará la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar ¿¿	Por anterior evidencia falta de control y seguimiento por parte de la Corporación, según las funciones asignadas en la Ley 99 de 1993, sobre la evaluación, el control y seguimiento ambiental de los usos del agua, en el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas o cualquier		X	X		
H24 Aguas subterráneas - MADS - CARs: Para la CGR lo anterior observó. ¿ Existe un desconocimiento generalizado sobre el tema de aguas subterráneas por parte de las AA. ¿ Las Corporaciones no reportan información completa sobre inventario de acuíferos en su jurisdicción. ¿ A pesar de la información generada por el INGEOMINAS en el Mapa Hidrogeológico de Colombia (1986) y en el Atlas Hidrogeológico de Colombia (2004), no se cuenta con información base regional para todos	Lo anterior es evidencia de que las Corporaciones no cuentan con información completa sobre inventario de acuíferos y usuarios, de este recurso, y menos aún se tienen resultados sobre estas acciones con anterioridad a la expedición del Decreto 1640 de 2012, es decir la mayoría de las corporaciones no disponen de información sobre el recurso aguas subterráneas.		X			



MATRIZ DE HALLAZGOS

ACTUACION ESPECIAL - AUDITORIA COORDINADA RECURSO HIDRICO

CONTRALORIA

HALLAZGO	CAUSA	EFECTO	EFECTO				
			A	F	D	P	
H25	<p>Implementación SIRH: Anticipo 9 y Decreto 1323 de 2007: Funciones para las Autoridades Ambientales y urbanas en el SIRH; Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos, las creadas por el artículo 13 de la Ley 768 del 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deberán realizar el monitoreo y seguimiento del recurso hídrico en el área de su jurisdicción, para lo cual deberán aplicar los protocolos y estándares establecidos en el SIRH.</p> <p>Implementación planes de uso y ahorro eficiente de agua - PUEAA: En términos generales el 63% de las corporaciones (12 de 19), no reportan información al MADCS.</p> <p>Es nula la información disponible sobre acciones de seguimiento por parte de las Autoridades Ambientales.</p> <p>Tan sólo el 6,2% de los usuarios cuentan con PUEAA.</p> <p>De otra parte, se observa falta de reglamentación por parte del MADCS sobre los denominados "Otros usuarios", debido a que solamente se cuenta con información del sector acueducto y alcantarillado, hidroeléctrico y agropecuario.</p> <p>Falta de lineamientos sobre la presentación de la información que deben contener dichos planes, razón por la cual la información no es homogénea respecto a las acciones que deben realizar para lograr metas de ahorro y uso eficiente del agua que permitan medir el impacto de la aplicación de dichas medidas.</p> <p>Aplicación de los instrumentos de regulación: Dentro del seguimiento de la gestión en el manejo del recurso hídrico, se tiene que el proceso de reglamentación de contenidos aún no presenta avances significativos debido a que Corporaciones de CAR, CAM, Compañag, Copoboyaca, Coponor, Corantioquia, Corpocaldas, Carder, Corfoima, Cortolima, Corpouraba y Corpoguaivó, reportan entre una y 34 contenidos reglamentados (En total se han reglamentado 163); indicador refleja poco avance frente al número de POMCAS existentes 278 (Decreto 2287 de 2002), lo que evidencia falta de gestión en para la actualización de este proceso, máxime si se tiene en cuenta el proceso de priorización establecido en el Decreto 1640 de 2012.</p> <p>De otra parte, aún existen Corporaciones que no han realizado ninguna gestión o no reportan información, como son: CVS, CAS, CRA, Comare, Corpogujiría, Corpohancho, Codechocho, Carsucra, Corpomojana y Corralina, que representa el 43% de las Corporaciones consultadas.</p>	<p>Causa de lo anterior es la falta de aplicación de los protocolos y estándares establecidos en el SIRH, lo cual genera un reporte de información incompleta e inoportuna.</p> <p>Lo anterior, evidencia la escasa gestión tanto del MADCS en la exigencia a las AA del reporte de un resumen ejecutivo para su información, seguimiento y control, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la aprobación del programa de gestión, como de la presentación de informe anual al Ministerio del Medio Ambiente sobre el cumplimiento del programa de que trata la presente ley.</p> <p>Lo anterior, en primer lugar, ante la ausencia de estudios específicos para adelantar este proceso y en segundo lugar, la escasa información reportada por las AA.</p> <p>Para la CGR, lo anterior evidencia que pese a que se adelantan actividades como los monitoreos, la determinación de objetivos de calidad fijación de metas de reducción de carga contaminante, el seguimiento a los PSMV, para evaluar la calidad del agua en las corrientes superficiales que tienen alto impacto por vertimientos de origen doméstico, aún son insuficientes e inefectivas las acciones para prevenir y superar la contaminación del recurso hídrico, ya que solo se limitan al desarrollo de visitas, inspecciones, seguimiento de vertimientos, seguimiento documental de expedientes, entre otros.</p> <p>Débil estructura del valor de la tarifa mínima.</p>	<p>Debido a que el reporte de información por parte de las AA no contribuye a cumplir con los objetivos establecidos para el SIRH, se presente observación con posible incidencia disciplinaria para las Corporaciones.</p> <p>Lo que en efecto genera desconocimiento sobre el desarrollo y aplicación de este instrumento y sus impactos sobre el manejo y conservación del recurso hídrico en Colombia, por lo que no se cuenta con acciones de mejoramiento, inversiones que se hayan realizado en cumplimiento del programa de gestión, reducción de pérdidas, Relsu obligatorio del agua, en los términos establecidos en esta Ley.</p> <p>lo que no permite adelantar procesos de reglamentación, a partir de conflictos de agua existentes o demandas del recurso, acorde con el proceso de ordenación del territorio; es decir se observa falta de acciones importantes para lograr un proceso de reglamentación de corrientes acorde con la oferta y demanda del recurso hídrico en su jurisdicción.</p> <p>X</p> <p>X</p>				
H28	<p>D. Objetivos de calidad - CAR: Las corporaciones no reportan acciones concretas frente al cumplimiento generalizado de los objetivos de calidad, evidenciados en tabla anterior, que permita frenar la contaminación del recurso hídrico, máxime si los valores van en aumento, lo que se refleja en la calidad del recurso, efectos que además son presentados con los resultados de los indicadores de calidad de agua ICA. En consecuencia, corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario, regulando entre otros aspectos, la clasificación de las aguas, fijar su destinación y posibilidades de aprovechamiento, estableciendo la calidad de las mismas y ejerciendo control sobre los vertimientos que se introduzcan en las mismas, a fin de controlar la contaminación, el riesgo de los ciclos biológicos, el normal desarrollo de las especies y la capacidad oxigenante y reguladora de los cuerpos de agua.</p> <p>Tasas por uso de agua TUA, MADCS - CAR: la efectividad de este instrumento se mide por la escasa información reportada por las AA respecto a la destinación de estos recursos, por cuanto la actual estructura de cobro de la tasa por uso de agua y el nivel de facturación y recaudo, sin embargo no se está generando una cultura de ahorro y uso eficiente del agua como evidenció la CGR en la implementación de los PUEAA, aunado a la débil estructura del valor de la tarifa mínima, la cual no permite cubrir los gastos en los que debe incurrir la autoridad ambiental para realizar el proceso de facturación, cobro y seguimiento económico - jurídico y menos aun asegurar recursos económicos para invertir en programas destinados a proteger y renovar el recurso hídrico que se tiene en la compra de predios en ecosistemas de importancia estratégica.</p>	<p>Para la CGR, lo anterior evidencia que pese a que se adelantan actividades como los monitoreos, la determinación de objetivos de calidad fijación de metas de reducción de carga contaminante, el seguimiento a los PSMV, para evaluar la calidad del agua en las corrientes superficiales que tienen alto impacto por vertimientos de origen doméstico, aún son insuficientes e inefectivas las acciones para prevenir y superar la contaminación del recurso hídrico, ya que solo se limitan al desarrollo de visitas, inspecciones, seguimiento de vertimientos, seguimiento documental de expedientes, entre otros.</p> <p>Débil estructura del valor de la tarifa mínima.</p>	<p>De los resultados obtenidos en el presente informe se evidencia que las Corporaciones analizadas muestran un rezago en el control de la contaminación de los recursos hídricos en sus jurisdicciones, y deja de manifiesto las debidas vertimientos al recurso hídrico, incumpliendo se lo dispuesto en la Sentencia.</p> <p>X</p>				
H29	<p>Tasas por uso de agua TUA, MADCS - CAR: la efectividad de este instrumento se mide por la escasa información reportada por las AA respecto a la destinación de estos recursos, por cuanto la actual estructura de cobro de la tasa por uso de agua y el nivel de facturación y recaudo, sin embargo no se está generando una cultura de ahorro y uso eficiente del agua como evidenció la CGR en la implementación de los PUEAA, aunado a la débil estructura del valor de la tarifa mínima, la cual no permite cubrir los gastos en los que debe incurrir la autoridad ambiental para realizar el proceso de facturación, cobro y seguimiento económico - jurídico y menos aun asegurar recursos económicos para invertir en programas destinados a proteger y renovar el recurso hídrico que se tiene en la compra de predios en ecosistemas de importancia estratégica.</p>	<p>Débil estructura del valor de la tarifa mínima.</p>	<p>No permite cubrir los gastos en los que debe incurrir la autoridad ambiental para realizar el proceso de facturación, cobro y seguimiento económico - jurídico y menos aun asegurar recursos económicos para invertir en programas destinados a proteger y renovar el recurso hídrico que se tiene en la compra de predios en ecosistemas de importancia estratégica.</p>				

MATRIZ DE HALLAZGOS

ACTUACIÓN ESPECIAL – AUDITORIA COORDINADA RECURSO HIDRICO

CONTRALORIA

HALLAZGO	CAUSA	EFECTO				
		A	F	D	P	O
H30	Hallazgo Tasas Reintegrativas 2 TR 2 MADRS - CAR: El reporte de información al MADRS por parte de las AA, no es completo, debido a que la información no se reporta por la totalidad de las entidades. La eficiencia en el recaudo de los cobros realizados por concepto de tasa reintegrativa no muestra el comportamiento deseado, debido a que según información reportada a la CGR, se estableció que el nivel de recaudo nunca llega a cubrirse totalmente. Otros instrumentos 2 Conservación: Pago Por servicios ambientales: Este tema solo se maneja la aplicación de la norma por cinco años, lo cual deja un vacío frente a la sostenibilidad del instrumento y a la cantidad de recursos que se recaudan por este concepto, pues anualmente corresponden a una cifra de \$574.514,2 millones dada la cantidad de predios a adquirir (información no disponible). Por lo señalado anteriormente, la CGR advierte sobre los resultados que puede arrojarse la implementación de este instrumento y su reglamentación en el marco del costo-beneficio bajo los principios de eficiencia, economía y equidad, frente a la población que puede ser afectada.	X				
H31	Causa es de esto, es la notoria falta de compromiso de los habitantes en las áreas donde realizan las actividades de reforestación, el avance de la frontera agrícola hacia zonas de elevada fragilidad ambiental abasaca los acuaductos de municipios y comunidades, lo cual no se compeade frente a los realidad, toda vez que áreas de páramos, las cabeceras de las fuentes hídricas, las zonas de ronda y de recarga han sido colonizadas y utilizadas en terrenos para la implementación de los planes actividades agropecuarias, recreativas o de vivienda conduciendo a la reducción de los caudales y secamiento de muchas de los ríos y quebradas. El efecto, es el desconocimiento del país respecto a las áreas, regiones, ubicación, fuente (Superficial-subterránea) e inversiones, adquiridas que han continuado a garantizar la conservación y manejo, en la protección del recurso hídrico que abastece los acuaductos de municipios y comunidades, lo cual no se compeade frente a los realidad, toda vez que áreas de páramos, las cabeceras de las fuentes hídricas, las zonas de ronda y de recarga han sido colonizadas y utilizadas en terrenos para la implementación de los planes actividades agropecuarias, recreativas o de vivienda conduciendo a la reducción de los caudales y secamiento de muchas de los ríos y quebradas. hace evidente cuando se otorgan créditos para actividades agropecuarias, sin que se consulte previamente si las zonas donde se realizarán las inversiones están clasificadas como suelos aptos para esa actividad y no en zonas de protección exclusiva	X				
H32	Indicadores de desempeño (Indicadores de gestión) Instrumentos de planificación: POMCAS 2 PORH - MADRS: Por lo anterior, la CGR, no pudo evidenciar la aplicación de mecanismos de seguimiento y control de los factores de riesgo en los resultados de dichos planes, que permitan conocer la efectividad del instrumento y que mida el impacto de su aplicación sobre el mejoramiento del recurso hídrico y por ende su incidencia en la orientación de una toma de decisiones y aplicación de recursos en forma acertada y eficiente, incumpliendo con los objetivos y funciones establecidas en el Decreto 1323 de 2007. Lo anterior evidencia, que desde la expedición del Decreto 1323 de 2007, es decir 7 años después, no se cuenta con el SIRH implementada, a pesar de que la norma establece que su implementación se realizará en forma gradual, comenzando por las cuencas prioritizadas para ordenación, las decretadas en ordenación o las que cuentan con Planes de Ordenación y Manejo adoptados, no obstante este proceso apenas inicia.	X				
H33	Indicadores de gestión 2 Valoración costos: Debido a que no reportan resultados homogéneos para la evaluación, este ente de control centró su análisis en los resultados de indicadores rendidos en la Cuenta Fiscal a través del aplicativo SIREC Lo anterior, permite concluir, que tan sólo 5 Corporaciones (CAM, CAS, Corporación, Cortina y Carder, han realizado uno o dos estudios de valoración, con una inversión \$181,2 millones, no obstante tan solo la CAM, CAS, y Carder, el estudio se relaciona con este tema, destinando \$151,8 millones, lo que refleja la falta de gestión por parte de las AA para realizar estudios que conlleven establecer costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.	X				