

IV. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN COLOMBIA

ANTONIO EMBID IRUJO

Universidad de Zaragoza

GLORIA LUCÍA ÁLVAREZ PINZÓN

Universidad Externado de Colombia

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo hacer un estudio de la legislación colombiana vigente en materia de planificación hidrológica.

Dentro de él se aborda de manera ordenada y sistemática el análisis de la normativa existente, y a partir de él se identifican los principales inconvenientes de la legislación y las necesidades para su modificación.

Actualmente la regulación en esta materia se encuentra contenida en el Código de Recursos Naturales, en el Decreto ley 2811 de 1974, en la Ley 1450 de 2011 (por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo –PND– del presente gobierno, con vigencia temporal de cuatro años) y en el Decreto Reglamentario 1640 de 2012.

No obstante, es imposible no hacer referencia a las normas que anteceden al estatuto vigente, especialmente el Decreto 1729 de 2002, aplicado por diez años, y el Decreto

2857 de 1981, primer reglamento en la materia, que se mantuvo vigente por más de dos décadas y en virtud del cual se expidieron los primeros Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA– en el país*.

El examen cobija el alcance y la orientación dada a través de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico –PNGIRH–; la definición y alcance jurídico que tiene en el país el concepto de cuenca hidrográfica; cómo está concebido en Colombia el manejo de las cuencas transfronterizas y el manejo de las cuencas interiores; la participación de los ciudadanos y de los usuarios en la planificación; la gestión del riesgo hídrico; el Sistema de Información del Recurso Hídrico –SIRH–; las competencias que en esta materia han sido asignadas a las autoridades ambientales; las instancias de coordinación interinstitucional concebidas en la legislación, esencialmente lo relativo a las comisiones conjuntas y los consejos ambientales regionales para las macrocuencas; y como cierre del estudio se incluye la relación de los proyectos sujetos a licencia ambiental por afectar las cuencas hidrográficas, el régimen de transición establecido por el reglamento de reciente expedición y la aplicación que para este caso tiene el régimen sancionatorio ambiental.

Con respecto a las cuencas interiores, se destaca el reciente cambio en la estrategia de planificación, introducido en la legislación siguiendo los lineamientos de la PNGIRH, en virtud del cual el país ha dejado de considerar el POMCA como el único instrumento de planificación de las cuencas hidrográficas, para concebir ahora cuatro tipos de herramientas, dependiendo del tamaño de las cuencas, a saber: el Plan Estratégico de la Macrocuena –PEM–, aplicable a

* Los decretos de contenido ambiental mencionados al interior de este texto deben entenderse incorporados en el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente.

las cinco macrocuencas existentes en el país; el Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico –PNMRH–, que se implementará en las cuencas de segundo orden o afluentes de los ríos principales que conforman las macrocuencas, que en nuestro caso han sido identificados como cuarenta y dos zonas hidrográficas por el Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM–; el POMCA a ser formulado en las cuencas de tercer y cuarto orden, también llamadas subzonas hidrográficas, y el Plan de Manejo Ambiental –PMA– aplicable a las cuencas menores o microcuencas y a los acuíferos o depósitos de aguas subterráneas.

Con respecto al POMCA se hace un detenido análisis del procedimiento que debe seguirse para su formulación y a los cambios introducidos por el nuevo reglamento, así como en relación con la armonización que debe tener éste frente a los demás instrumentos de planificación que existen en el país y que tienen relación con el recurso hídrico, sus efectos y las distintas opciones de financiación que quedan plasmadas en la legislación para su formulación e implementación.

En materia de participación ciudadana, se estudia el alcance y la importancia de los consejos de cuenca y de las mesas técnicas de trabajo y concertación que son los instrumentos que han sido concebidos recientemente para que los usuarios del recurso hídrico y la comunidad en general, puedan expresar su opinión frente a las propuestas de PEM, POMCA o PMA presentadas por las autoridades ambientales.

Este nuevo esquema de planificación hídrica se acompaña de renovadas instancias de participación ciudadana, como los consejos de cuenca, concebidos como una instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca, y las mesas técnicas de trabajo y concertación, como escenario en el que se logran acuerdos para la planificación de las microcuencas o los acuíferos.

Una herramienta fundamental que debe acompañar el PNMRH es la implementación y puesta al servicio de la ciudadanía del SIRH, cuya responsabilidad ha quedado en cabeza del IDEAM, en coordinación con el INVEMAR para las áreas marino costeras que son de su competencia.

Las competencias en esta materia están divididas entre el Ministerio del Ambiente – MADS, el IDEAM, el INVEMAR, CORMAGDALENA, la UAESPNN, las CAR y las Autoridades Ambientales Urbanas –AAU–.

Como instancias de coordinación interinstitucional han quedado implantadas dos, a saber: los Consejos Ambientales Regionales de Macrocuenas para la formulación y el seguimiento del PEM, y las comisiones conjuntas para el manejo de las cuencas hidrográficas compartidas entre las CAR y el Ministerio de Ambiente –MADS, a través del Director de Gestión Integral del Recurso Hídrico.

El Reglamento de 2012 exige la revisión y ajuste de todos los POMCA formulados con anterioridad a su entrada en vigencia, y establece plazos de cinco años para revisar los expedidos en vigencia del Decreto 1729 de 2002, de dos años para los que se encontraban en proceso de formulación y de tres años para revisar los proferidos en vigencia del Decreto 2857 de 1981.

Finalmente, es importante dejar en claro que los mandatos consagrados en el POMCA y en los PMA de microcuenas y acuíferos son de obligatorio cumplimiento, y su incumplimiento puede llevar a la aplicación del régimen sancionatorio ambiental.

La legislación vigente en materia de planificación hidrológica presenta algunos inconvenientes, que son:

a. El alcance dado al reglamento no es coherente con los mandatos de la legislación en que se soporta.

b. Con la expedición del nuevo reglamento se ha cambiado completamente la estrategia de planificación hidro-

lógica en el país, y los POMCA han quedado reducidos a ser el instrumento de planificación aplicable a las cuencas de tercer y cuarto orden, con lo cual se pierden los avances logrados en esta materia durante décadas.

c. Se decide por segunda vez repetir el ejercicio de ordenación de las cuencas que ha sido elaborado por las corporaciones.

d. El PHN, cuya elaboración quedó planteada en la PNGIRH, no fue concebido en el Decreto 1640 de 2012, con lo cual el Ministerio de Ambiente no tiene obligación de expedirlo.

e. El Plan Estratégico para las macrocuencas está concebido como el marco a seguir para la formulación de los demás planes, pero tales planes a la fecha no han sido formulados.

f. Los planes de cuenca están concebidos en el reglamento con una exagerada preponderancia hacia la protección ambiental y muy poco reconocimiento a la necesidad de propugnar por el desarrollo sostenible.

g. Los Planes de Cuenca son concebidos con naturaleza jurídica normativa y con capacidad para determinar los usos del suelo, con lo cual el ejercicio de reglamentación de los usos del suelo que realizan los municipios a través de Planes de Ordenamiento Territorial –POT–, puede resultar inocuo, pues los planes de cuenca son normas de superior jerarquía y deben ser observadas por los POT.

h. El reglamento no contempla la publicación de la resolución aprobatoria del POMCA en el *Diario Oficial*.

i. La inconveniencia de la intervención del Gobierno Nacional en las comisiones conjuntas para el manejo de cuencas comunes.

Como conclusiones de este trabajo se extraen, esencialmente, la necesidad de modificar la legislación para hacer coherentes los mandatos del reglamento con los principios

básicos consignados en la legislación que le sirve de soporte; darle validez a los ejercicios anteriores de ordenación realizados por las corporaciones; precisar la obligatoriedad de elaborar un PHN y darle un más claro alcance al mismo; aclarar si la expedición de los PEM será o no requisito previo e indispensable para la formulación de los restantes planes y programas hídricos; reconocer la importancia del recurso hídrico para el desarrollo de todas las actividades humanas y el derecho de todos al abastecimiento de aguas en condiciones de equidad, siempre que exista disponibilidad del recurso; precisar el alcance de los POMCA en materia de reglamentación de usos del suelo para que no hagan inocuas las competencias municipales en esta materia ya que devienen de un mandato constitucional; eliminar la intervención del Gobierno Nacional en las comisiones conjuntas para el manejo de cuencas comunes y, finalmente, precisar que la resolución aprobatoria del POMCA, por ser un acto de carácter general, sea publicado en el *Diario Oficial*.

Por lo demás, estamos frente a un reciente cambio de legislación que trae enormes retos para las autoridades ambientales y que, por lo tanto, requieren de un importante período de tiempo para su implementación, luego de lo cual podrá hacerse una minuciosa evaluación, que lleve a determinar la verdadera eficacia de la norma.

No obstante, es lamentable que después de veinte años de existencia del SINA, aún no haya sido posible revisar y actualizar el Código de Recursos Naturales o, en su defecto, expedir una ley colombiana de aguas que compile en un solo texto jurídico los presupuestos básicos para la planificación hidrológica, y que constituya el elemento estructurante de la gestión del agua en el territorio nacional, ya que la multiplicidad de leyes y reglamentos que contienen mandatos sobre la materia hacen muy compleja su aplicabilidad.

2. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Desde la expedición del Código de Recursos Naturales en el año 1974^[1] se consignaron en la legislación colombiana normas orientadas a la ordenación de las cuencas hidrográficas, como mecanismo de planificación hidrológica y, a su vez, áreas de manejo especial o protegidas.

Las disposiciones generales del Código fueron reglamentadas inicialmente a través del Decreto 2857 de 1981, que rigió durante dos décadas; posteriormente, el Gobierno Nacional expidió un nuevo reglamento de cuencas hidrográficas a través de los Decretos 1729 y 1604 de 2002 que subrogaron el Decreto 2857 de 1981, normas que fueron modificadas recientemente mediante el Decreto 1640 de 2012, atendiendo lo planteado en la PNGIRH, expedida en marzo de 2010 y las reformas introducidas a través de la Ley 1450 de 2011, contentiva del PND del presente Gobierno.

En materia funcional existen unas atribuciones generales asignadas a las autoridades ambientales a través del Código de Recursos Naturales, las cuales han sido complementadas con la distribución de funciones hecha en la Ley 99 de 1993, modificada por el Decreto ley 3570 de 2011.

Adicionalmente, el tema de la cuenca hidrográfica es tratado en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011, y por el Decreto 1933 de 1994, únicamente para efectos de liquidar e invertir las transferencias que el sector eléctrico le hace al sector ambiental y a los municipios.

Finalmente, conviene tener presente que a través del Decreto 1323 de 2007 se creó el SIRH, que será pieza funda-

1 A través del Decreto Ley 2811 de 1974.

mental para el adecuado desarrollo de los objetivos que se persiguen con la planificación.

A continuación analizaremos en detalle el alcance de tales disposiciones.

a. La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico –PGIRH–

En el mes de marzo de 2010, después de haber sido sometida a consideración del Consejo Nacional Ambiental, en sesión del 14 de diciembre de 2009, el Ministerio de Ambiente publicó la PNGIRH, que consagra los objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción estratégica que se aplicarán para el manejo del recurso hídrico en el país hasta el año 2022.

Esta política tiene como objetivo general garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico mediante una gestión y un uso del agua eficiente y eficaz, articulada 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.

Como objetivos específicos de la política se consagraron los siguientes seis:

1. Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país;
2. Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país;
3. Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico;
4. Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua;
5. Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico, y

6. Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico.

A cada uno de estos objetivos específicos les fueron asignadas unas líneas de acción estratégica y para su desarrollo se concibió el Plan Hídrico Nacional –PHN–, a través del cual el Ministerio de Ambiente definirá programas, proyectos, metas e indicadores específicos que permitan determinar el grado de implementación del plan y su impacto sobre el recurso hídrico, en cuál debe ser estructurado como resultado de un proceso concertado, que tenga en cuenta las características y prioridades regionales, y cuyos productos contribuyan al logro de los objetivos y metas de la política.

Adicionalmente, la política organizó cuatro escalas de cuenca y a cada una de ellas le asignó un instrumento de planificación, así:

1. *Macrocuencas o áreas hidrográficas.* Corresponden a las cinco grandes cuencas del país que son: Magdalena-Cauca, Caribe, Orinoco, Amazonas y Pacífico. A ellas se les asignó como instrumento de planificación la denominada planeación estratégica, con el fin de definir lineamientos gruesos de gestión, de acuerdo con sus potencialidades, vocación y particularidades ambientales y sociales.

2. *Zonas hidrográficas.* Corresponden a las cuarenta y dos subcuencas o cuencas de segundo orden, identificadas y definidas en el mapa de zonificación ambiental expedido para tal efecto por el IDEAM, sobre las cuales se debe aplicar como instrumento de planificación, el monitoreo del estado del recurso hídrico y el impacto que sobre este tienen las acciones desarrolladas.

3. *Subzonas hidrográficas.* Corresponden a las cuencas de tercer y cuarto orden, definidas en el mapa de zonificación hidrográfica expedido por el IDEAM, sobre las cuales

se formularán e implementarán, de acuerdo a criterios de priorización, los planes de manejo y ordenación de cuencas.

4. *Microcuencas y acuíferos*. Corresponden a las cuencas de orden inferior a las subzonas hidrográficas, es decir, cuencas de quinto orden o más, así como acuíferos considerados como prioritarios, a los cuales se les elaborarán e implementarán planes de manejo ambiental.

Con base en este modelo se ajustó la normatividad aplicable al caso, a través de la Ley 1450 de 2011 y del Decreto 1640 de 2012.

b. Definición y alcance de la cuenca hidrográfica

En el capítulo VI de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que trata sobre la sostenibilidad ambiental y la prevención del riesgo, se concibió la cuenca hidrográfica como el instrumento fundamental para avanzar en la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio.

La cuenca hidrográfica se encuentra definida en el artículo 312 del Código de Recursos Naturales –CNRN, como

... el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor, que a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.

De igual manera, dicha norma estipuló que “la cuenca se delimita por la línea del divorcio de las aguas”.

Dicha definición fue incluida de idéntica manera en el artículo 3.º del Decreto 1640 de 2012. No obstante, con respecto al límite de la cuenca, el reglamento precisó que

se entiende por línea de divorcio “la cota o altura máxima superficial, que divide dos cuencas contiguas”.

De tal definición es importante destacar que el concepto de cuenca hidrográfica cobija no solamente la red de desagües superficiales que confluyen hacia un cuerpo de agua mayor, sino también los drenajes subterráneos que interactúan con aquéllos, y que el límite de la cuenca está definido por la línea divisoria de aguas, es decir, los lugares donde las aguas lluvias al caer son separadas y acaban siendo recogidas por ríos principales o vertientes distintas en lugares distantes.

Con respecto a las aguas subterráneas, en su artículo 313 el código precisa que el límite de las aguas subterráneas puede ir más allá de la divisoria de aguas de la cuenca superficial, y extenderse hasta abarcar los acuíferos cuyas aguas confluyen hacia la cuenca deslindada por las aguas superficiales.

En consonancia con lo anterior, el artículo 3.º del Decreto 1640 de 2012 define las aguas subterráneas como

Las subálveas y las ocultas debajo de la superficie del suelo o del fondo marino que brotan en forma natural, como las fuentes y manantiales captados en el sitio de afloramiento o las que requieren para su alumbramiento obras como pozos, galerías filtrantes u otras similares.

Y el acuífero como la

Unidad de roca o sedimento, capaz de almacenar y transmitir agua, entendida como el sistema que involucra las zonas de recarga, tránsito y de descarga, así como sus interacciones con otras unidades similares, las aguas superficiales y marinas.

El Decreto 1933 de 1994, reglamentario del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, recientemente modificado por la Ley 1450 de

2011, incluyó una definición distinta de cuenca hidrográfica, únicamente con el propósito de determinar el alcance del reparto de las transferencias que el sector eléctrico le hace a las CAR y a los municipios.

Fue así como, para este único designio se definió la cuenca hidrográfica como el

Conjunto territorial hidrográfico de donde proviene y se surte una central hidroeléctrica del recurso hídrico para la producción de energía eléctrica hasta el sitio de presa u otra estructura de captación. Hacen parte de este conjunto la cuenca tributaria del cauce principal y las cuencas de los cauces captados con desviaciones de agua para el mismo fin.

De lo anterior se puede concluir que hay dos conceptos de cuenca hidrográfica en el derecho colombiano: uno, el de verdad, basado en criterios técnicos que contempla una descripción geográfica, y el otro, concebido solo a efectos de determinar qué entidades deben percibir los ingresos derivados de las transferencias que hacen las empresas generadoras de energía eléctrica.

c. El manejo de las cuencas hidrográficas transfronterizas

El manejo tanto de las cuencas hidrográficas, como de los bosques, la fauna, las aguas marítimas, la atmósfera y los yacimientos geotérmicos existentes en la frontera del país son asuntos ambientales de ámbito o influencia internacional, razón por la cual, desde la entrada en vigencia del Decreto ley 2811 de 1974, se les ha dado un manejo especial. Por regla general los asuntos ambientales que trascienden las fronteras nacionales se manejan a través de tratados internacionales, bilaterales o multilaterales, como es el caso del Tratado de Cooperación Amazónica, mediante el cual se convienen los asuntos relativos a dicha cuenca.

No obstante, sin perjuicio de dichos tratados, los artículos 10 al 12 del CNRN consagran unas reglas generales que el Gobierno debe implementar para el manejo de las cuencas hidrográficas de ríos que sirven de límite o atraviesan nuestras fronteras territoriales, que tienen por objeto prevenir o solucionar problemas ambientales y regular el uso de recursos compartidos con otros países; tales reglas son:

i. El recíproco y permanente intercambio de información para el planeamiento del desarrollo y el uso óptimo de la cuenca;

ii. La recíproca y previa comunicación de las alteraciones o desequilibrios ambientales que puedan originar obras o trabajos proyectados por los gobiernos o los habitantes de los respectivos países, con antelación suficiente para que dichos gobiernos puedan emprender las acciones pertinentes cuando consideren que sus derechos e intereses ambientales pueden sufrir menoscabo;

iii. La administración conjunta de los gobiernos cuando la explotación o el aprovechamiento de los recursos no pueda ser físicamente divisible entre los países interesados, o cuando no resulte conveniente dividirlos;

iv. La adopción de medidas para que el uso puramente interno de los recursos naturales no renovables u otros elementos ambientales, no cause perjuicios sensibles a Colombia ni a los países vecinos;

v. El Gobierno procurará evitar o prohibirá la utilización de elementos ambientales y recursos naturales renovables que puedan producir deterioro ambiental en países no vecinos, en alta mar o en su lecho, o en la atmósfera o espacio aéreo más allá de la jurisdicción territorial, y

vi. El Gobierno también procurará realizar gestiones para obtener que en circunstancias similares los demás países adopten una actitud semejante.

d. Estructura para la planificación de las cuencas interiores

Atendiendo a los lineamientos de la política nacional, a través de los artículos 4.º y 5.º del Decreto 1640 de 2012 se hizo la consagración normativa de la estructura hidrográfica por medio de la cual se implementará la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, compuesta, como lo estipuló la política, por macrocuencas o áreas hidrográficas; zonas hidrográficas, subcuencas o cuencas del segundo orden; subzonas hidrográficas o cuencas del tercer y cuarto orden, y, finalmente, microcuencas y acuíferos. De igual manera se consagró para cada una de ellas el correspondiente instrumento de planificación, ordenación y manejo, así:

i. *Plan Estratégico*: para las áreas hidrográficas o macrocuencas.

ii. *Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico*: para las 42 zonas hidrográficas o cuencas del segundo orden.

iii. *Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas*: para subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente, es decir, las cuencas de tercer y cuarto orden.

iv. *Plan de Manejo Ambiental*: para las microcuencas o cuencas del quinto orden o más y para los acuíferos.

A continuación se analizará el alcance de cada uno de ellos.

i. *El Plan Estratégico*. Fue definido en el artículo 9.º del Decreto 1640 de 2012 como 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.

Dicho plan debe ser formulado a escala 1:500.000 o a un nivel más detallado cuando la información disponible lo permita.

Debe ser aplicado a las siguientes macrocuencas o áreas hidrográficas: Caribe, Magdalena-Cauca, Orinoco, Amazonas y Pacífico, tal como se muestra en el siguiente mapa:

MAPA 1. ÁREAS HIDROGRÁFICAS O MACROCUENCAS



DIRECCION DE GESTION INTEGRAL
DEL RECURSO HIDRICO (DGRH)

PROYECTO POMCAS
ASOCAR - MADS - FONDO ADAPTACION

MAPA DE AREAS HIDROGRAFICAS



MinAmbiente
Ministerio del Ambiente,
Territorio y Ordenación del Territorio



Fuente: MADS. Macrocuencas. [En línea] Consultado en: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=1938:macrocuencas>.

La competencia para su formulación recae en el Ministerio de Ambiente, salvo para el caso de la cuenca Magdalena-Cauca que le compete realizarlo a CORMAGDALENA. En ambos casos el plan debe hacerse de manera participativa y tener en cuenta la información que suministren las CAR y los institutos de investigación científica.

Para su elaboración deben agotarse cuatro fases:

1. *Línea base*. Tiene por objeto el análisis de la información disponible, en materia técnica, científica, económica, social y ambiental; la identificación de actores involucrados; la identificación de los principales conflictos, y la identificación de los riesgos naturales y antrópicos no intencionales relacionados con los recursos naturales.

2. *Diagnóstico*. Su propósito es la identificación y evaluación de factores y variables que inciden en el desarrollo de la macrocuenca, asociados a cambios en el estado del recurso hídrico y los demás recursos naturales.

3. *Análisis estratégico*. Consiste en la concertación del modelo deseado de la respectiva macrocuenca, con base en el cual se van a definir los lineamientos y directrices para la gestión integral del agua y de los demás recursos naturales.

4. *Acuerdos y acciones estratégicas*. Es la definición de acuerdos, acciones e inversiones que podrán ser implementadas por cada uno de los actores claves.

Dicho plan puede ser revisado y ajustado cada diez años.

El plan estratégico de una macrocuenca se constituye en el marco para la formulación de planes de ordenación y manejo en cuencas inferiores, de manejo de unidades marino costeras y oceánicas, de manejo ambiental de microcuencas y acuíferos, para la estructuración de la red de monitoreo, para la formulación de políticas sectoriales regionales o locales, para la formulación de planes de acción por parte de

las corporaciones, para establecer criterios y lineamientos de manejo hidrológico de los principales ríos y establecer estrategias y acciones para mejorar la gobernabilidad del recurso hídrico y de los demás recursos naturales en la macrocuenca.

ii. *El programa nacional de monitoreo del recurso hídrico.* A través de él se pretende monitorear el estado del recurso hídrico y el impacto que sobre este tienen las acciones desarrolladas en el marco de la política nacional.

Debe ser implementado por el IDEAM y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras –INVEMAR– en el marco de sus competencias, en coordinación con las CAR y los demás institutos de investigación, y adoptado mediante acto administrativo por el Ministerio de Ambiente.

Es el mecanismo de planificación aplicable a las cuarenta y dos zonas hidrográficas definidas en el mapa de zonificación ambiental publicado por el IDEAM. (ver mapa 2)

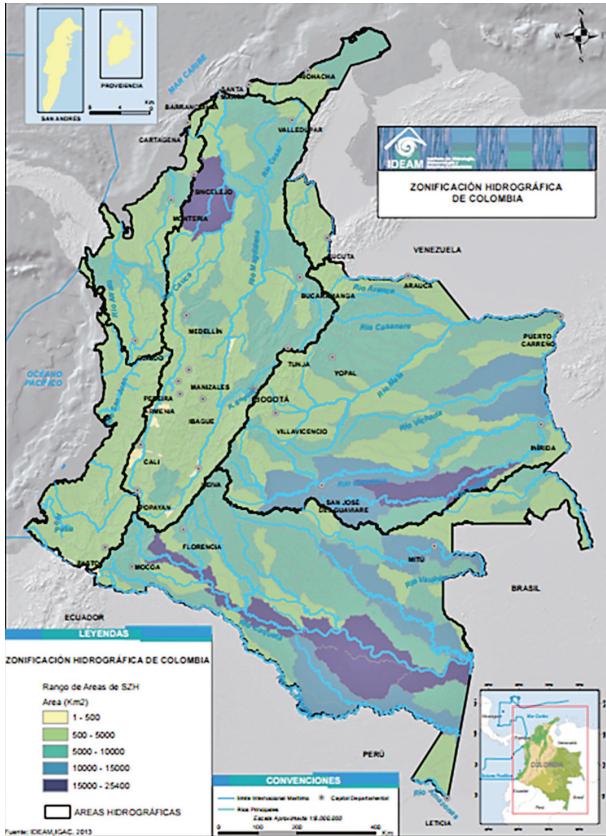
Como soporte al programa nacional, las corporaciones, con el apoyo de los mencionados institutos, deben implementar una red regional de monitoreo.

iii. *El Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas.* La ordenación de cuencas está consagrada de tiempo atrás, en los artículos 316 al 323 del CRN, como un área de manejo especial, y es definida legalmente como la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna.

Según el código, el Plan de Ordenación y Manejo es el instrumento a través del cual se debe realizar la ordenación de las cuencas y para estructurarlo es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

a. Demostrar que existen condiciones ecológicas, económicas y sociales que ameritan la ordenación;

MAPA 2. ZONAS HIDROGRÁFICAS O CUENCAS DE SEGUNDO ORDEN



Fuente: IDEAM. *Zonificación y codificación de unidades hidrográficas e hidrogeológicas de Colombia*, Bogotá, D. C., Colombia. Publicación aprobada por el Comité de Comunicaciones y Publicaciones del IDEAM, noviembre de 2013, Bogotá, D. C., Colombia. Consultado en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/022655/022655.htm>.

- b. Declarar en ordenación la cuenca;
- c. Consultar a los usuarios de los recursos de la cuenca, y
- d. Consultar a las entidades públicas y privadas que desarrollan actividades en la región.

De acuerdo con lo anterior, la ordenación no es un mecanismo de forzosa aplicación para todas las cuencas hidro-

gráficas, pues para implementarla se deben demostrar razones de conveniencia fundadas en condiciones ecológicas, económicas y sociales, lo que implica que puede realizarse tanto sobre cuencas muy poco intervenidas por la acción humana, como sobre cuencas sometidas a una alta presión antrópica.

En el artículo 18 del Decreto 1640 de 2012, se definió el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica como el

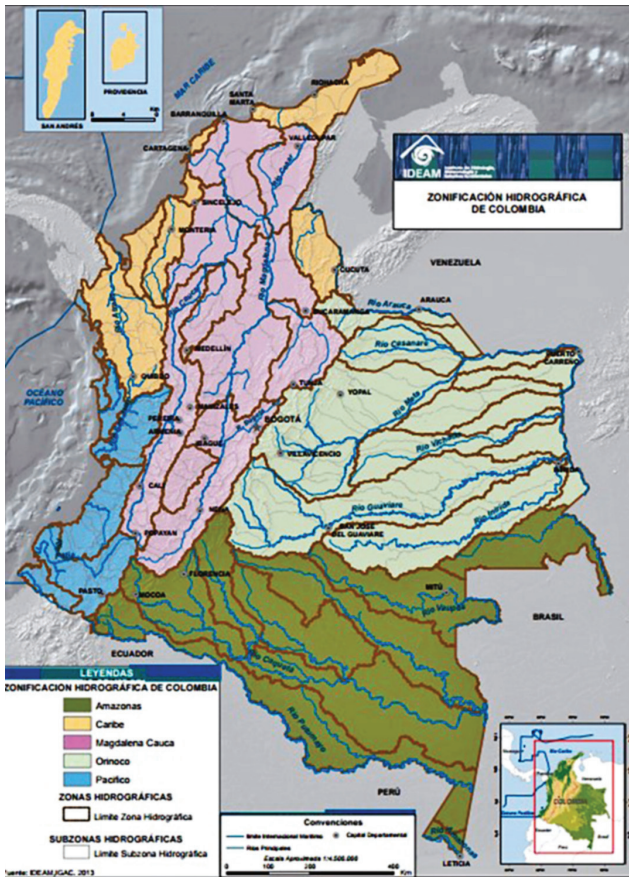
... instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.

De acuerdo con el nuevo reglamento, el Plan de Ordenación y Manejo debe ser implementado en subzonas hidrográficas o cuencas del tercer y cuarto orden, de conformidad con el mapa elaborado para tal efecto por el IDEAM, donde las condiciones ecológicas, económicas o sociales lo ameriten, de acuerdo con la priorización que hagan las CAR, teniendo en cuenta criterios de oferta, demanda, calidad hídrica, riesgo y gobernabilidad, y los criterios de priorización que establezca el Ministerio de Ambiente, con los insumos técnicos del IDEAM, para lo cual la norma otorgó un plazo de tres meses.

Dicha priorización debe ser incorporada al Plan de Gestión Ambiental Regional –PGAR– y al Plan de Acción de la Corporación.

El área de jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA– será objeto de manejo especial.

MAPA 3. SUBZONAS HIDROGRÁFICAS O CUENCAS DE TERCER Y CUARTO ORDEN



Fuente: IDEAM. *Zonificación y codificación de unidades hidrográficas e hidrogeológicas de Colombia*, Bogotá, D. C., Colombia. Publicación aprobada por el Comité de Comunicaciones y Publicaciones del IDEAM, noviembre de 2013, Bogotá, D. C., Colombia. Consultado en: <http://documentacion.ideam.gov.co/opensbiblio/bvirtual/022655/022655.htm>.

En aquellas cuencas donde no se haga ordenación, se deben establecer medidas de conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

Los planes de ordenación y manejo deben ser realizados a escala 1:100.000 o un nivel más detallado, para las cuencas

que hacen parte de las macrocuencas Orinoco, Amazonas y Pacífico; y a escala 1:25.000, para las cuencas que hacen parte de las macrocuencas Caribe y Magdalena–Cauca.

Su elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación compete a las CAR y a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible –CDS–, o a las comisiones conjuntas cuando se trate de cuencas hidrográficas compartidas por las corporaciones, en concertación con la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia –UAESPNN–, cuando quiera que sobre la cuenca existan áreas del sistema de parques nacionales naturales.

En cuencas compartidas no podrán aprobarse planes de ordenación parcial de las cuencas.

En caso de que en el proceso de formulación del plan se vayan a tomar determinaciones que incidan directa y específicamente sobre comunidades étnicas, será necesario realizar consulta previa, de acuerdo con las pautas trazadas por la doctrina constitucional.

Los principales aspectos a tener en cuenta al momento de ordenar una cuenca son los siguientes:

a. El carácter de conservación que deben tener las áreas de especial importancia ecológica, y los ecosistemas y zonas cuya protección ha sido priorizada por la legislación ambiental, 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;

b. La prioridad en el consumo de agua la tendrá siempre el abastecimiento humano, seguido de la producción de alimentos. Tales usos serán prioritarios, por encima de cualquier otro uso;

c. La ordenación debe estar orientada a la prevención y el control de la degradación de los recursos hídricos y demás recursos naturales de la cuenca;

d. Debe tenerse en cuenta la oferta, así como la demanda actual y futura de los recursos naturales renovables, incluidas las acciones de conservación y recuperación del medio natural para propender por su desarrollo sostenible y la definición de medidas de ahorro y uso eficiente del agua, y

e. Igualmente debe ser considerado el riesgo que pueda afectar las condiciones fisicobióticas y socioeconómicas en la cuenca, incluyendo condiciones de variabilidad climática y eventos hidrometeorológicos extremos.

1. Procedimiento

El procedimiento para la formulación del POMCA, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y siguientes del Decreto 1640 de 2012, es el siguiente:

a. *Declaratoria de la cuenca en ordenación.* Tiene por objeto dar inicio al proceso de ordenación de la cuenca hidrográfica y se realiza mediante resolución motivada, dentro de la cual se debe incluir la delimitación de la cuenca con base en la cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–, indicando la escala de trabajo. Dicha providencia debe ser publicada a través de un aviso insertado en un diario de circulación regional o con cobertura en la cuenca en ordenación, así como en la página web de la autoridad ambiental. Dentro de los quince días siguientes a su publicación, el acto administrativo debe ser puesto en conocimiento de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, y las comunidades étnicas presentes o que desarrollen actividades en la cuenca.

b. *Fase de aprestamiento*. Tiene por objeto, entre otros aspectos, conformar el equipo técnico que se encargará del proceso, definir el programa de trabajo, la estrategia de socialización y participación, la recopilación y consolidación de la información existente, y la logística requerida. En esta fase se realiza una preconsulta a las comunidades étnicas cuando a ello haya lugar, de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal efecto.

c. *Fase de diagnóstico*. En esta etapa se debe identificar y caracterizar el estado de la cuenca, la oferta y demanda de los recursos, especialmente el hídrico, las condiciones de amenaza y vulnerabilidad, los conflictos sociales y ambientales, las restricciones y potencialidades de la cuenca, la demanda de bienes y servicios de las áreas urbanas, identificando los impactos generados. A la culminación de dicha etapa deben quedar definidas la estructura ecológica principal y la línea base de la cuenca.

d. *Fase de prospectiva y zonificación ambiental*. En ella se diseñan los escenarios futuros del uso coordinado y sostenible del suelo, las aguas, la flora y la fauna de la cuenca, en un horizonte no menor a diez años; se elaboran también la zonificación ambiental y las categorías de uso y manejo del territorio, incluyendo las condiciones de amenaza y vulnerabilidad.

e. *Fase de formulación*. En esta fase se define el componente programático, las medidas para la administración de los recursos naturales renovables y el componente de gestión del riesgo. En ella se desarrolla la consulta previa con las comunidades étnicas cuando a ello haya lugar. El componente programático debe incluir los objetivos, estrategias, programas, proyectos, actividades, metas e indicadores, cronogramas, fuentes de financiación, mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación, así como los responsables de la ejecución de las actividades allí conte-

nidas, especificando las inversiones anuales en el corto, mediano y largo plazo; de igual manera, en esta fase se identifican los recursos naturales renovables que deben ser objeto de implementación de instrumentos de planificación o administración por parte de las autoridades ambientales competentes, tales como: bosques sujetos de restricción para aprovechamiento forestal; ecosistemas objeto de medidas de manejo ambiental; zonas sujetas a evaluación de riesgo; especies objeto de medidas de manejo ambiental; áreas sujetas a declaratoria de áreas protegidas; áreas de páramo objeto de delimitación o medidas de manejo; áreas de humedales objeto de delimitación o medidas de manejo; áreas de manglares objeto de delimitación o medidas de manejo; cuerpos de agua y acuíferos sujetos al Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico; cuerpos de agua y/o acuíferos sujetos a reglamentación del uso de las aguas; cuerpos de agua sujetos a reglamentación de vertimientos; cauces, playas y lechos sujetos de restricción para ocupación; cuerpos de agua priorizados para la definición de ronda hídrica; y acuíferos objeto de PMA. De igual manera, se deben priorizar y programar acciones para el conocimiento y reducción del riesgo, y para la recuperación ambiental de los territorios afectados.

f. *Observaciones.* Finalizada la formulación, la corporación debe comunicar a los interesados mediante un aviso que se publicará, dentro de los quince días siguientes, en un diario de circulación regional o con cobertura en la cuenca en ordenación, y en su página web, con el fin de que presenten las recomendaciones y observaciones debidamente sustentadas, dentro de los veinte días siguientes. Posteriormente, la autoridad cuenta con un plazo de dos meses para estudiar las observaciones presentadas y adoptar las medidas a que haya lugar.

g. *Aprobación*. El POMCA debe ser aprobado por resolución dentro de los dos meses siguientes al plazo para el estudio de las observaciones. Dicho acto administrativo debe ser publicado en un diario de circulación regional y en la página web de la respectiva entidad.

h. *Fase de ejecución*. Es la etapa en la cual se desarrollan las inversiones y se realizan las obras y acciones planteadas en el plan, y su ejecución debe ser coordinada por la respectiva CAR.

i. *Fase de seguimiento y evaluación*. Debe ser desarrollada anualmente por la respectiva CAR, de acuerdo con el mecanismo que para tal fin sea definido en el respectivo Plan. Con base en esta labor, y al existir cambios significativos en la prospectiva seleccionada, se puede ajustar total o parcialmente el plan, agotando el mismo procedimiento

El POMCA debe elaborarse con base en la Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas. A la fecha existe ya una guía técnica pero no ha sido aprobada por acto administrativo². No obstante, dicho documento es el que en la actualidad sirve de guía para su realización.

2. Armonización del POMCA con otros instrumentos de planificación

a. En relación con los POT

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.º de la Ley 388 de 1997, el plan de ordenación y manejo se constituye en

2 Disponible en [http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosBiodiversidad/proyectos_norma/proyectos/2013/200813_guia_tecnica_pomca.pdf].

norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial. Por consiguiente, los municipios deben acoger lo definido por el plan de ordenación y manejo de cuenca al momento de formular, revisar o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial –POT–, con relación a la zonificación ambiental, el componente programático y el componente de gestión del riesgo.

Por ser considerada la ordenación de cuencas hidrográficas un área de manejo especial, las áreas que se definan en el plan de ordenación y manejo como zonas de preservación y las áreas protegidas del nivel nacional, regional o local existentes en la cuenca deben ser consideradas dentro del POT como suelos de protección.

De igual manera, deben ser detalladas en el POT las zonas identificadas como de alta y muy alta amenaza o vulnerabilidad, y tenidos en cuenta los estudios específicos del riesgo que se elaboren en el marco del plan de ordenación y manejo de la cuenca.

b. Con respecto a otros planes de manejo ambiental

Dentro de las fases de elaboración del POMCA deben ser considerados los otros instrumentos de planificación ambiental³, y en lo posible ajustados y armonizados de acuerdo a lo definido en aquél.

3 Entre ellos se mencionan los planes de manejo de humedales, plan de manejo de páramos, planes de manejo integrales de manglares, delimitación de rondas hídricas, planes de manejo forestal y planes de aprovechamiento forestal, planes de ordenamiento del recurso hídrico, reglamentación de usos de agua y de vertimientos, el componente ambiental de los programas de agua para la prosperidad, planes de vida o planes de etnodesarrollo en el componente ambiental y los demás instrumentos de planificación ambiental de los recursos naturales renovables.

c. Frente a los planes sectoriales

Los planes sectoriales deben ser tenidos en cuenta en el proceso de ordenación de la cuenca hidrográfica con el fin de prever la demanda de recursos naturales renovables de la cuenca, y los impactos potenciales que se pueden ocasionar.

d. Con relación a los permisos ambientales

Mientras se formula y aprueba el POMCA la autoridad puede otorgar, modificar o renovar licencias, permisos, concesiones o autorizaciones ambientales; sin embargo, cuando se cuente con el plan estas deben ajustarse a lo allí dispuesto.

3. Efectos del plan de ordenación y manejo de la cuenca

El manejo de la cuenca está definido legalmente como la ejecución de obras y tratamientos dentro de la cuenca. De acuerdo a los artículos 319 al 323 del CNRN, el plan de ordenación y manejo de la cuenca tiene los siguientes efectos:

- a. Es de forzoso cumplimiento por las entidades públicas que realicen actividades en la zona;
 - b. La construcción y operación de obras de infraestructura quedan sujetas al plan;
 - c. El uso de los recursos naturales queda sujeto también a lo que determine el plan;
 - d. Los organismos públicos y privados encargados de la administración de embalses, centrales hidroeléctricas, acueductos y distritos de riego y los usuarios, quedan obligados a entregarle a la autoridad ambiental la información, oral y escrita, de que dispongan, y a facilitar la ejecución de los planes de ordenación y manejo, y

e. Con respecto a los restantes particulares, si bien el plan no resulta de forzoso cumplimiento, cuando estos no adecúen sus explotaciones a lo que determine plan, la autoridad ambiental puede imponer las limitaciones al dominio o las servidumbres que considere necesarias para alcanzar las finalidades del mismo.

4. Financiación de los planes de ordenación de las cuencas

De conformidad con el artículo 41 del Decreto 1640 de 2012, para la implementación del POMCA se cuenta, entre otras, con las siguientes fuentes de financiación:

Recursos propios de las CAR, de acuerdo con la destinación específica que tenga:

- a. Las tasas retributivas por vertimientos a los cuerpos de agua;
- b. Las tasas por uso de aguas⁴;
- c. Las transferencias del sector eléctrico;
- d. Las sumas de dinero que a cualquier título les transfieran las personas naturales y jurídicas con destino a la ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica;
- e. Las contribuciones por valorización⁵;
- f. El porcentaje ambiental del impuesto predial;

4 La Ley de PND, en su artículo 216 orienta los recursos provenientes de la tasa por uso del agua y de la inversión forzosa del 1% por uso del agua tomada de fuente natural, a la financiación de los POMCA, permitiendo que se tome hasta un 10% del recaudo de las tasas para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento.

5 Este cobro encuentra su fundamento en el artículo 322 del CRN, que estipula que los propietarios de predios, no importa que sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se beneficien con obras o trabajos derivados de la ordenación de una cuenca, de acuerdo con lo dispuesto por las leyes, están obligados a pagar una tasa proporcional al beneficio recibido. No obstante, tal norma carece de aplicabilidad práctica hasta la fecha pues

- g. Las compensaciones de que trata la Ley 141 de 1994 o la norma que la modifique o adicione;
- h. Las tasas compensatorias o de aprovechamiento forestal, e
- i. Convenio o Contrato Plan a que se refiere la Ley 1450 de 2011 en su artículo 8.º para ejecución de proyectos estratégicos.

Recursos de los entes territoriales:

- a. El 1% de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993;
- b. Los apropiados en su presupuesto para inversión ambiental, y
- c. Los previstos para los planes de manejo empresarial de los servicios acueducto y alcantarillado.

Recursos de los usuarios de la cuenca:

- a. El 1% de que trata el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993⁶;
- b. Las compensaciones ambientales, y
- c. Los provenientes de acciones de responsabilidad social empresarial.

Otras fuentes de financiación son:

- a. Regalías;
- b. Fondo de Compensación Ambiental;
- c. Fondo Nacional Ambiental –FONAM–.

no existe una ley que haya expedido el sistema y método de cobro, como lo exige el artículo 338 de la Constitución

6 Para esta fuente aplica también lo dicho en la nota 5.

- d. Fondo de Adaptación;
- e. Donaciones, y
- f. Recursos provenientes de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT–, contenidos en la Ley 1454 de 2011.

Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213 de la Ley 1450 de 2011, en concordancia con el artículo 42 del Decreto 1640 de 2012, es posible que las autoridades nacionales, las corporaciones y los entes territoriales puedan suscribir convenios para la financiación de proyectos contemplados en el POMCA cuya ejecución deba darse por fuera de sus límites jurisdiccionales, de acuerdo con lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, contenida en la Ley 1454 de 2011.

iv. *El Plan de Manejo Ambiental*. De conformidad con los artículos 55 y siguientes del Decreto 1640 de 2012, el PMA es el instrumento aplicable para las microcuencas y los acuíferos.

1. *Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas*

Se aplica para aquellas microcuencas que no hagan parte de un POMCA, y que sean de nivel inferior al del nivel subsiguiente, previa selección y priorización⁷, cuando se presente alguna de las siguientes condiciones, en relación con oferta, demanda y calidad hídrica, riesgo y gobernabilidad:

- a. Desequilibrios físicos, químicos o ecológicos del medio natural derivados del aprovechamiento de sus recursos naturales renovables.

7 Esta selección y priorización debe ser reportada al Ministerio de Ambiente.

b. 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.

c. Amenazas, vulnerabilidad y riesgos ambientales que puedan afectar los servicios ecosistémicos de la microcuenca, y la calidad de vida de sus habitantes.

d. Cuando la microcuenca sea fuente abastecedora de acueductos y se prevea afectación de la fuente por fenómenos antrópicos o naturales.

Deben ser elaborados a escala 1:10.000 o un detalle mayor, con base en la guía metodológica para la formulación de los planes de manejo ambiental de microcuencas que expida el Ministerio de Ambiente⁸. Adicionalmente, cuando haya lugar debe hacerse la consulta previa con las comunidades étnicas.

Procedimiento

Para la elaboración del PMA de microcuencas es necesario agotar las siguientes fases:

a. *Aprestamiento*. En ella se conforma el equipo técnico de soporte y se define el plan de trabajo, la estrategia de socialización y la logística.

b. *Diagnóstico*. Tiene por objeto identificar y caracterizar la problemática generada por desequilibrios del medio na-

8 El Ministerio de Ambiente contaba con un plazo de diez meses desde la entrada en vigencia del decreto 1640 de 2010 para aprobar la guía. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido expedida.

tural, la degradación en cantidad o calidad de los recursos naturales renovables, los riesgos naturales y antrópicos, y de establecer sus causas e impactos ambientales.

c. *Formulación*. En esta etapa se definen los proyectos y actividades a ejecutar, con el fin de solucionar la problemática identificada, con cronograma, costos y responsables.

d. *Aprobación*. El PMA debe ser aprobado dentro de los dos meses siguientes a su formulación.

e. *Ejecución*. Es la fase de desarrollo de los proyectos y actividades formulados dentro del plan.

f. *Seguimiento y evaluación*. Esta labor se realiza por la autoridad, conforme a las metas e indicadores planteados en el plan y sirve de base para hacer ajustes periódicos al plan

2. Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos

Es el instrumento de planificación y administración del agua subterránea que se implementa, previa selección y priorización⁹, en relación con la oferta, la demanda y la calidad hídrica, el riesgo y la gobernabilidad, cuando se presenta alguna de las siguientes condiciones:

- a. Agotamiento o contaminación del agua subterránea¹⁰;
- b. El agua subterránea es la única o principal fuente de abastecimiento para consumo humano;
- c. Por sus características hidrogeológicas, el acuífero es estratégico para el desarrollo socioeconómico de una región;
- d. Existen conflictos por el uso del agua subterránea, o

9 Esta selección y priorización debe ser reportada al Ministerio de Ambiente.

10 Lo cual se determina atendiendo lo dispuesto por el artículo 152 del CNRN, en concordancia con los artículos 121 y 166 del Decreto 1541 de 1978.

e. El acuífero es la fuente alterna por desabastecimiento de agua superficial.

Deben ser elaborados con base en la guía metodológica para la formulación de los planes de manejo ambiental de acuíferos que expida el Ministerio de Ambiente¹¹. Adicionalmente, cuando haya lugar, debe hacerse la consulta previa con las comunidades étnicas.

Procedimiento

Para la elaboración del PMA de microcuencas es necesario agotar las siguientes fases:

a. *Aprestamiento*. En ella se conforma el equipo técnico de soporte y se define el plan de trabajo, la estrategia de socialización y la logística.

b. *Diagnóstico*. Tiene por objeto elaborar o actualizar la línea base de la oferta y demanda de agua subterránea, la identificación de conflictos y problemáticas por uso del acuífero, el análisis de vulnerabilidad intrínseca de los acuíferos a la contaminación, la identificación y el análisis de los riesgos de las fuentes potenciales de contaminación.

c. *Formulación*. En esta etapa se definen los proyectos y actividades a ejecutar, con el fin de solucionar la problemática identificada, con cronograma, costos y responsables.

d. *Aprobación*. Debe ser aprobado dentro de los dos meses siguientes a su formulación.

11 El Ministerio de Ambiente contaba con un plazo de tres meses desde la entrada en vigencia del Decreto 1640 de 2010 para aprobar la guía. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido expedida.

e. *Ejecución*. Es la fase de desarrollo de los proyectos y actividades formulados dentro del plan.

f. *Seguimiento y evaluación*: Esta labor se realiza por la autoridad, conforme a las metas e indicadores planteados en el plan y sirve de base para hacer ajustes periódicos.

Financiación

Para la ejecución de los PMA de microcuencas y de acuíferos se cuenta con las mismas fuentes de financiación que para la ejecución de los POMCA, y pueden ser realizadas en los mismos términos y condiciones allí establecidos.

Armonización del PMA con el POT

El PMA aprobado para una microcuenca o para un acuífero debe ser tenido en cuenta por el municipio al momento de elaborar, ajustar o adoptar el respectivo POT.

e. Participación de los ciudadanos y los usuarios en la planificación

El Decreto 1640 de 2012 creó como instancias de participación para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, los consejos de cuenca para cuencas objeto de POMCA, y las mesas de trabajo para microcuencas y acuíferos.

1. *Los consejos de cuenca*. Son una instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica.

Deben ser conformados, entre otros, por las siguientes personas:

- a. Representantes de cada una de las personas jurídicas públicas o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca;
- b. Las comunidades campesinas, e indígenas y negras;
- c. Las asociaciones de usuarios, y
- d. Los gremios.

Los aspectos logísticos y financieros para el funcionamiento del consejo de cuenca son apoyados por la respectiva corporación.

Al Ministerio de Ambiente le fue otorgado un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigencia del reglamento para establecer los lineamientos tendientes a su conformación, pero hasta la fecha existe tan solo un borrador de norma en discusión.

Estos consejos cumplen las siguientes funciones:

- a. Aportar información disponible sobre la situación general de la cuenca;
- b. Participar en las fases del POMCA, de conformidad con los lineamientos que defina el Ministerio de Ambiente;
- c. Servir de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva;
- d. Servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso, por parte de las personas naturales y jurídicas asentadas en la cuenca.
- e. Divulgar permanentemente, con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca;
- f. Proponer mecanismos de financiación de los programas, proyectos y actividades definidos en la fase de formulación del plan;

- g. Hacer acompañamiento a la ejecución del POMCA;
- h. Elaborar su propio reglamento en un plazo de tres meses contados a partir de su instalación, y definir quien ejerce la secretaría y sus funciones, e
- i. Contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos en relación con la formulación o ajuste del POMCA y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca.

Los miembros de los consejos de cuenca tendrán se desempeñarán como tales por períodos de cuatro años contados desde su instalación.

Todas las personas asentadas en la cuenca hidrográfica declarada en ordenación por la autoridad ambiental competente pueden participar en las diferentes fases del proceso presentando recomendaciones y observaciones a través de sus representantes en el Consejo de Cuenca.

Este consejo funciona sin perjuicio de las demás instancias de participación que la autoridad ambiental competente considere pertinente implementar en estos procesos.

ii. *Las mesas técnicas de trabajo y concertación.* Son el mecanismo a través del cual las corporaciones con jurisdicción en la microcuenca o sobre el acuífero conciertan el proceso de planificación y administración de los recursos naturales renovables que realizarán sobre ellos.

El reglamento no se ocupó de determinar su composición y funciones, razón por la cual las corporaciones deben definir tales aspectos para lograr su operatividad.

f. La gestión del riesgo hídrico

De otra parte, la Ley 1523 de 2012 adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El riesgo asociado al recurso hídrico constituye un componente fundamental de dicha política, razón por la cual, en los procesos de ordenación y manejo de cuencas debe incorporarse un componente de gestión de riesgo de acuerdo a lo estipulado en la citada ley.

g. El Sistema de Información del Recurso Hídrico –SIRH–

A través del Decreto 1323 de 2007^[12] se creó el Sistema de Información del Recurso Hídrico –SIRH–, como parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia –SIAC–, con el fin de promover la integración de todos los sistemas que gestionan información sobre el recurso hídrico en los ámbitos institucional, sectorial, académico y privado.

Fue definido como el conjunto que integra y estandariza el acopio, registro, manejo y consulta de datos, bases de datos, estadísticas, sistemas, modelos, información documental y bibliográfica, reglamentos y protocolos que faciliten la gestión integral del recurso hídrico.

A través de él se gestiona la información relacionada con la cantidad y calidad del agua que conforma los cuerpos hídricos del país, entre las cuales están las aguas superficiales continentales, las aguas subterráneas, las aguas marinas y las aguas estuarinas.

Los objetivos del SIRH son los siguientes:

- a. Proporcionar la información hidrológica para orientar la toma de decisiones en materia de políticas, regulación, gestión, planificación e investigación;
- b. Consolidar un inventario y caracterización del estado y comportamiento del recurso hídrico en términos de calidad y cantidad;

12 Publicado en el *Diario Oficial* n.º 46.604 del 19 de abril de 2007.

c. Constituir la base de seguimiento de los resultados de las acciones de control de la contaminación y asignación de concesiones, con base en reportes de las autoridades ambientales.

d. Contar con información para evaluar la disponibilidad del recurso hídrico;

e. Promover estudios hidrológicos e hidrogeológicos en las cuencas hidrográficas, acuíferos y zonas costeras, insulares y marinas;

f. Facilitar los procesos de planificación y ordenación del recurso hídrico;

g. Constituir la base para el monitoreo y seguimiento a la gestión integral del recurso hídrico, y

h. Aportar información que permita el análisis y la gestión de los riesgos asociados al recurso hídrico.

Las áreas temáticas que componen el SIRH son: disponibilidad hídrica, calidad hídrica, estado actual del recurso hídrico y gestión integral del recurso hídrico.

a. *Disponibilidad hídrica.* Debe contener como mínimo la información generada por las redes hidrometeorológicas y/o estaciones de medición de caudales y de aforos, la estimación de la oferta hídrica superficial y subterránea, la información sistematizada y georreferenciada de concesiones de agua otorgadas vigentes, el registro de usuarios del agua, la caracterización de usuarios de acuerdo al sector y a la actividad, la demanda actual de agua por los usuarios y módulos de consumo;

b. *Calidad hídrica.* Debe contener como mínimo la información referente a la calidad del recurso hídrico, la información sistematizada y georreferenciada de los vertimientos actuales, su caracterización y los correspondientes instrumentos de manejo y control de vertimientos, especificando el tipo

de actividad; además de los objetivos de calidad definidos para las distintas unidades hidrológicas o tramos;

c. *Estado actual del recurso hídrico*. Se refiere al cálculo de los indicadores que permiten determinar el estado actual del recurso, tales como índices de escasez, perfiles de calidad, conflictos de uso o calidad, y

d. *Gestión integral del recurso hídrico*. Debe contener indicadores de gestión que incluyan información sobre el grado de implementación de los diferentes instrumentos de gestión del recurso.

La implementación del SIRH se está haciendo de forma gradual, comenzando por las cuencas priorizadas para ordenación, las declaradas en ordenación o las que ya cuentan con Planes de Ordenación y Manejo adoptados.

Con el fin de retroalimentar el SIRH, se impone la obligación a los titulares de licencias, permisos y concesiones en los que se les autoriza el uso del recurso hídrico, de recopilar y suministrar sin costo alguno la información sobre la utilización del mismo a la autoridad ambiental competente.

h. Competencias de las autoridades en materia de cuencas hidrográficas

La ley distribuyó entre las autoridades ambientales las competencias en materia de cuencas hidrográficas así.

i. *Ministerio de Ambiente*. En virtud del artículo 5.º de la Ley 99 de 1993, modificado por el Decreto 3570 de 2011, al Ministerio de Ambiente le fueron asignadas, esencialmente, las siguientes atribuciones de regulación respecto de las cuencas hidrográficas:

a. Fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial (num. 12, art. 5.º Ley 99);

b. Regular la conservación, preservación, uso y manejo de las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas (num. 24, art. 5.º Ley 99), y

c. Regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales (num. 24, art. 5.º Ley 99).

En virtud de lo plasmado en la PNGIRH, al MADS le corresponde expedir el PHN; no obstante, dicha función no quedó contemplada expresamente en el reglamento expedido el año pasado, con lo cual no existe un mandato legal que obligue al Ministerio a expedirlo

Con la promulgación del Decreto 1640 de 2012, al MADS se le adicionaron las siguientes funciones:

a. Formular e implementar los PEM para las macrocuencas o grandes cuencas del país a excepción de la cuenca Magdalena-Cauca;

b. Expedir las guías técnicas para la formulación de los POMCA y los PMA de microcuencas y acuíferos, con base en los insumos técnicos que le proporcionen el IDEAM y el INVEMAR;

c. Convocar, presidir y llevar a cabo la secretaría administrativa y técnica de los consejos ambientales regionales de las macrocuencas;

d. Presidir las comisiones conjuntas que deban conformarse para la planificación y el manejo de las cuencas compartidas entre las CAR;

- e. Establecer los lineamientos generales para la conformación de los Consejos de Cuenca (para lo cual contaba con un plazo de tres meses desde la promulgación del reglamento)¹³, y
- f. Expedir los lineamientos generales para la elaboración de los POMCA.

En relación con el SIRH, al Ministerio de Ambiente le compete:

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

ii. *CORMAGDALENA*. A *CORMAGDALENA*¹⁴ le ha sido asignada la función de formular e implementar el PEM de la macrocuenca Magdalena-Cauca.

iii. *IDEAM*. Al *IDEAM* le corresponde:

- a. Definir los lineamientos técnicos para el desarrollo de las Evaluaciones Regionales del Agua (plazo de un año);

13 Dicho plazo se encuentra vencido y hasta la fecha los lineamientos no han sido expedidos.

14 *CORMAGDALENA* es la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, una empresa industrial y comercial del Estado creada a través de la Ley 161 de 1994 y encargada de recuperar la navegabilidad del río Magdalena.

b. Implementar el programa nacional de monitoreo en coordinación con el INVEMAR, y

c. Brindar insumos técnicos al Ministerio para la gestión integral del recurso hídrico.

De igual manera, con respecto al SIRH le compete:

a. Coordinar el SIRH, definir su estrategia de implementación y fijar los mecanismos de transferencia de la información, bajo las directrices, orientaciones y lineamientos del MAVDT;

b. Diseñar, elaborar y proponer al MAVDT los procedimientos para el desarrollo y operación del SIRH incluyendo, al menos, las variables, metodologías, protocolos, indicadores y responsables (plazo de un año), y

c. Compilar la información a nivel nacional sobre la operación de la red básica nacional de monitoreo, e identificar y desarrollar las fuentes de datos, su gestión y procesamiento y difundir el conocimiento sobre el recurso hídrico.

iv. *INVEMAR*. Al *INVEMAR* le compete implementar el programa nacional de monitoreo en coordinación con el *IDEAM*, y respecto al SIRH lo siguiente:

a. Diseñar, elaborar y proponer al MAVDT los procedimientos para el desarrollo y operación del SIRH en lo relacionado con el medio costero y marino, los cuales incluirán, al menos, las variables, metodologías, protocolos, indicadores y responsables (plazo de un año);

b. Coordinar y efectuar el monitoreo y seguimiento del recurso hídrico marino y costero que alimentará el SIRH, y

c. Apoyar a las autoridades ambientales regionales con competencia en aguas costeras y marinas.

v. *Unidad de Parques Nacionales Naturales*. A la UAESPNN le compete:

a. Realizar el monitoreo y seguimiento del recurso hídrico en el área de su jurisdicción, para lo cual debe aplicar los protocolos y estándares establecidos en el SIRH (Dcto. 1327 de 2007), y

b. Asistir como invitado a las comisiones conjuntas para el manejo de las cuencas compartidas, a fin de concertar el manejo de las áreas de confluencia con los parques naturales.

vi. *Corporaciones Autónomas Regionales*. Les están asignadas, específicamente, las siguientes funciones:

a. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales (num. 18, art. 31 Ley 99);

Como complemento de lo anterior, a través del párrafo del artículo 215 de la Ley 1450 de 2011 se les asignó concretamente la función de formular los POMCA en las cuencas no compartidas, conforme a los criterios establecidos por el Ministerio de Ambiente, y en concertación con la UAESPNN cuando recaigan sobre cuencas en las que existan áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

b. Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes (num. 19, art. 31 Ley 99).

c. Elaborar evaluaciones regionales del agua como insumo para la ordenación y manejo de las cuencas, que comprendan el análisis integrado de la oferta, la demanda, la calidad y el análisis de los riesgos asociados al recurso hídrico en su jurisdicción para la zonificación hidrográfica, teniendo como base las subzonas hidrográficas y los lineamientos técnicos que defina el IDEAM, para lo cual se le otorgó plazo de un año. El plazo para hacer tales evaluaciones es de tres años a partir de la definición de los lineamientos técnicos (art. 8.º, Dcto. 1640 de 2012).

A las corporaciones les asignaron las demás funciones que estaban atribuidas a otras autoridades, en cuanto no pugnen con las de las entidades territoriales, o sean contrarias a las facultades otorgadas al Ministerio. En tal virtud, en materia de cuencas hidrográficas las corporaciones deben también realizar las siguientes funciones contenidas en el artículo 314 del CRN:

a. Velar por la protección de las cuencas hidrográficas contra los elementos que las degraden o alteren y especialmente los que producen contaminación, sedimentación y salinización de los cursos de aguas o de los suelos;

b. Reducir las pérdidas y el derroche de aguas, y asegurar su mejor aprovechamiento en el área;

c. Prevenir la erosión, y controlar y disminuir los daños causados por ella;

d. Coordinar y promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de la cuenca en ordenación para beneficio de la comunidad;

e. Mantener o mejorar las condiciones ecológicas del agua, proteger los ecosistemas acuáticos y prevenir la eutrofización;

- f. Dar concepto previo para obras u operaciones de avenamiento, drenaje y riego, y promoverlas o construirlas cuando falte la iniciativa privada;
- g. Autorizar modificaciones de cauces fluviales;
- h. Revisar frente a la Ley 99 y al reglamento de licencias;
- i. Señalar prioridades para el establecimiento de proyectos;
- j. Señalar prioridades para la utilización de las aguas;
- k. Señalar prioridades para la realización de planes de ordenación y manejo de las cuencas, de acuerdo con factores ambientales y socioeconómicos;
- l. Organizar el uso combinado de las aguas superficiales, subterráneas y meteóricas, y
- m. Promover asociaciones que busquen la conservación de cuencas hidrográficas.

vii. *Autoridades ambientales urbanas.* Si bien la Ley 99 de 1993 autorizó que las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos cumplan en el perímetro urbano las mismas funciones que las CAR, a través de la Ley 1450 de 2011 se excluyó de dicha atribución la elaboración de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, por lo que su competencia quedó limitada a los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano o desembocan en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.

viii. *Funciones comunes a las autoridades ambientales regionales y locales.* A través del artículo 215 de la Ley 1450 de 2011, tanto a las corporaciones como a las autoridades ambientales urbanas también les fueron asignadas funciones en relación con la gestión integral del recurso hídrico, varias

de las cuales ya están contenidas en las funciones generales asignadas a través de la Ley 99 de 1993:

- a. Ordenar el recurso hídrico;
 - b. Establecer, por rigor subsidiario, las normas de calidad para el uso del agua y los límites permisibles para la descarga de vertimientos;
 - c. Otorgar concesiones de aguas;
 - d. Reglamentar los usos del agua;
 - e. Otorgar permisos de vertimiento;
 - f. Reglamentar los vertimientos;
 - g. Fijar y recaudar las tasas, contribuciones y multas por concepto del uso y aprovechamiento del recurso hídrico;
 - h. Evaluar, controlar y hacer el seguimiento ambiental de la calidad del recurso hídrico, de los usos del agua y de los vertimientos;
 - i. Imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley;
 - j. Formular, ejecutar y cofinanciar programas y proyectos de recuperación, restauración, rehabilitación y conservación del recurso hídrico y de los ecosistemas que intervienen en su regulación;
 - k. Formular y ejecutar los proyectos de cultura del agua;
 - l. Requerir y hacer el seguimiento a los planes de uso eficiente y ahorro del agua;
 - m. Efectuar el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto ley 2811 de 1974, y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional (art. 206 Ley del PND);
 - n. Realizar el monitoreo y seguimiento del recurso hídrico en el área de su jurisdicción aplicando los protocolos y estándares establecidos en el SIRH (Dcto. 1327 de 2007);

o. Reportar al IDEAM la información correspondiente al componente aguas subterráneas del SIRH, y el avance de los procesos de formulación e implementación de planes de manejo de acuíferos, y

p. Implementar la red regional de monitoreo con el apoyo del IDEAM y el INVEMAR.

i. Instancias de coordinación interinstitucional

El Decreto 1640 de 2012 ha establecido dos instancias de coordinación interinstitucional y de concertación para la planificación, ordenación y manejo de cuencas y acuíferos: el Consejo Ambiental Regional para las Macrocuencas y la Comisión Conjunta para las Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente, es decir, cuencas de tercero y cuarto orden, compartidas entre dos o más autoridades ambientales.

i. Consejos Ambientales Regionales de Macrocuencas. Son instancias de coordinación que se constituyen en cada macrocuenca con el fin de participar en la formulación y seguimiento del plan estratégico; recolectar la información sobre el estado y tendencia de la base natural y de las actividades socioeconómicas presentes; promover la incorporación de lineamientos y directrices que resulten de los planes estratégicos, en los instrumentos de planificación y planes de acción de las instituciones y sectores productivos presentes en la macrocuenca; promover acuerdos interinstitucionales e intersectoriales, y acciones estratégicas sobre el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el desarrollo sostenible de las actividades sociales y económicas que se desarrollan en las macrocuencas, y hacer el seguimiento de los planes estratégicos que se formulen para la macrocuenca.

Son convocados por el Ministerio de Ambiente, que a su vez los preside y lleva a cabo la secretaría administrativa y técnica, y están integrados por las siguientes personas:

- a. Los ministros de los sectores representativos de la macrocuenca o sus delegados;
- b. Los directores de las autoridades ambientales existentes en la macrocuenca o sus delegados;
- c. Los gobernadores de los departamentos existentes en la macrocuenca o sus delegados;
- d. Los alcaldes municipales en cuya jurisdicción se desarrollen actividades productivas, con incidencia en la escala de formulación del plan estratégico;
- e. Un representante de las cámaras sectoriales que agrupan a los sectores que desarrollan actividades productivas, con incidencia a la escala de formulación del plan estratégico, y
- f. Las demás que se consideren relevantes.

Deben fijar un reglamento operativo dentro de los tres meses siguientes a la primera sesión y reunirse cada seis meses, o por períodos inferiores en caso de ser necesario.

ii. Comisiones conjuntas para el manejo de los planes. De conformidad con el parágrafo 3.º del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, cuando dos o más corporaciones tienen jurisdicción sobre un mismo ecosistema o cuenca hidrográfica deben constituir una comisión conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 212 de la Ley 1450, tales comisiones conjuntas deben ser presididas por el Ministerio de Ambiente. Asimismo, es el gobierno Nacional quien define y reglamenta el mecanismo a través del cual

se ejecutan los recursos para la formulación e implementación de los POMCA cuando deban realizarse a través de la comisión conjunta.

En virtud del Decreto 1640 de 2012, las comisiones conjuntas tienen por objeto, concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas comunes entre corporaciones.

Tales instancias deben ser integradas por las siguientes personas:

- a. Los directores de las corporaciones con jurisdicción en la cuenca o sus delegados, y
- b. El Director de GIRH del Ministerio de Ambiente o su delegado, quien la presidirá.

Cuando haya lugar, asistirá en calidad de invitado el Director de la UAESPNN, o el respectivo director territorial, con el propósito de concertar el manejo de áreas de confluencia con los parques nacionales.

También podrán asistir en calidad de invitados las personas que considere la comisión; sin embargo, los invitados tendrán voz pero no voto.

El plazo para su conformación fue de tres meses a partir de la publicación del reglamento, a iniciativa de cualquiera de sus integrantes.

La publicación del acto administrativo que declara la cuenca en ordenación es competencia de las corporaciones integrantes de la comisión conjunta.

Esta instancia cumple las siguientes funciones:

- a. Acordar y establecer las políticas para la ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica compartida;
- b. Recomendar el ajuste del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica común;

c. Recomendar las directrices para la planificación y administración de los recursos naturales renovables de la cuenca hidrográfica común objeto de formulación o ajuste del plan de ordenación y manejo, en relación con los siguientes instrumentos: el ordenamiento del recurso hídrico; la reglamentación de los usos del agua; la reglamentación de los vertimientos; el acotamiento de las rondas hídricas; los programas de legalización de usuarios; el programa de monitoreo del recurso hídrico; los planes de manejo ambiental de acuíferos; la declaratoria de Sistemas Regionales de Áreas Protegidas; el componente de gestión del riesgo a nivel de amenaza y vulnerabilidad, y el plan de manejo ambiental de microcuencas, entre otros;

d. Servir de escenario para el manejo de conflictos en relación con los procesos de formulación o ajuste del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica común y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca;

e. Acordar estrategias para la aplicación de los instrumentos económicos en la cuenca hidrográfica común;

f. Realizar anualmente el seguimiento y evaluación del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica común;

g. Elegir de manera rotativa el secretario de la comisión conjunta y el término de su ejercicio;

h. Definir el cronograma de reuniones;

i. Constituir el comité técnico, y

j. Concertar con la UEASPNN el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas en áreas de confluencia de sus respectivas jurisdicciones.

Para dar soporte técnico a las decisiones la comisión puede constituir comités técnicos integrados por servidores públicos de las autoridades ambientales que la conforman.

Los PMA de microcuencas y acuíferos compartidos también deben ser aprobados mediante comisión conjunta.

j. Proyectos sujetos a licencia ambiental por afectar las cuencas hidrográficas

Es muy importante tener en cuenta que en virtud de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993, y en concordancia con los artículos 8.º y 9.º del Decreto 2820 de 2010, para la formulación e implementación de los instrumentos de planificación hídrica se exige licencia ambiental en la ejecución de los siguientes proyectos, obras o actividades, que pueden generar impactos graves sobre las cuencas hidrográficas:

1. Construcción de presas, represas, o embalses con capacidad superior a 200 millones de metros cúbicos;
2. Ejecución de las siguientes obras públicas en la red fluvial nacional: construcción y operación de puertos públicos; rectificación de cauces; cierre de brazos, meandros y madrevejas; construcción de espolones; desviación de cauces en la red fluvial, y dragados de profundización en canales navegables y en áreas de deltas;
3. Ejecución de las siguientes obras de carácter privado en la red fluvial nacional: construcción y operación de puertos; rectificación de cauces; cierre de brazos, meandros y madrevejas; construcción de espolones; desviación de cauces en la red fluvial, y dragados de profundización en canales y en áreas de deltas;
4. Construcción de distritos de riego para áreas iguales o mayores a 5.000 hectáreas.
5. Elaboración de proyectos y obras que adelanten las CAR para la irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la

defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993;

6. Construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a 200.000 habitantes, y

7. Transvases de una cuenca a otra, de corrientes de agua¹⁵.

k. Régimen de transición

El Decreto reglamentario de cuencas expedido en 2012, exige la revisión de todos los POMCA realizados con anterioridad.

Teniendo en cuenta que la ordenación de cuencas hidrográficas es un instrumento que se ha venido implementando desde la entrada en vigencia del CRN y de su primer decreto reglamentario de la materia, el Decreto 2857 de 1981, el nuevo reglamento de cuencas estableció el siguiente régimen de transición:

Situación fáctica	Plazo para la revisión
POMCA aprobado y en ejecución con base en el Decreto 1729 de 2002.	5 años
Planes en fases de diagnóstico, prospectiva o formulación, de acuerdo al Decreto 1729 de 2002.	2 años
POMCA formulados en vigencia del Decreto 2857 de 1981.	3 años
Planes en fase de diagnóstico, prospectiva, formulación, aprobados o en ejecución con base en el Decreto 1729 de 2002, cuya área de ordenación actual no corresponda a una cuenca hidrográfica susceptible de ordenación.	5 años

15 Esta disposición tiene como antecedente el artículo 315 del CRN, que contemplaba la necesidad de obtener autorización previa para transvasar aguas o hacer uso de servicios derivados de ellas, como el suministro de hidroelectricidad a otra cuenca.

No obstante, se admite que los estudios y resultados de los planes previamente formulados sean tenidos en cuenta para el ajuste.

Sin embargo, la norma omite definir si durante el plazo establecido para su revisión y ajuste se mantendrán vigentes las disposiciones contenidas en los planes objeto de ajuste, con lo cual se genera un vacío legal que debe ser llenado por vía interpretativa.

En tal sentido, conviene precisar que, a nuestro juicio, los planes aprobados y en ejecución bajo la vigencia de alguno de los reglamentos anteriores se mantienen vigentes siempre y cuando correspondan a una cuenca hidrográfica susceptible de ordenación. No así los planes aprobados y en ejecución elaborados sobre cuencas que hoy son objeto de monitoreo o plan de manejo ambiental, frente a los cuales debe entenderse que han desaparecido del ordenamiento jurídico, lo que no impide el uso de la información que ha quedado contenida en ellos, como insumo para la elaboración de los nuevos instrumentos de planificación.

1. Sanciones

Los mandatos consagrados en el POMCA y en los PMA de microcuencas y acuíferos se consideran de forzoso cumplimiento, razón por la cual el incumplimiento de sus disposiciones puede acarrear para los infractores la imposición de las medidas preventivas y las sanciones correspondientes, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1333 de 2009.

3. PRINCIPALES INCONVENIENTES DE LA LEGISLACIÓN

Son varios los inconvenientes de la legislación colombiana en materia de planificación hidrológica, a saber:

a. El alcance dado al reglamento no es coherente con los mandatos de la legislación en la que se soporta;

b. Con la expedición del nuevo reglamento se ha cambiado completamente la estrategia de planificación hidrológica en el país, y los POMCA han quedado reducidos a ser el instrumento de planificación aplicable a las cuencas de tercer y cuarto orden, con lo cual se pierden los avances logrados en esta materia durante décadas;

c. Por segunda vez se dispone repetir el ejercicio de ordenación de las cuencas elaborado por las corporaciones;

d. El PHN, cuya elaboración quedó planteada en la PN-GIRH, no fue concebido en el Decreto 1640 de 2012, con lo cual el Ministerio de Ambiente no tiene obligación de expedirlo;

e. El PEM está concebido como el marco a seguir para la formulación de los demás planes, pero tales planes a la fecha no han sido formulados;

f. Los planes de cuenca están concebidos en el reglamento con una exagerada preponderancia hacia la protección ambiental y muy poco reconocimiento a la necesidad de propugnar por el desarrollo sostenible;

g. Los planes de cuenca son concebidos con naturaleza jurídica normativa y con capacidad para determinar los usos del suelo, con lo cual el ejercicio de reglamentación de los usos del suelo que realizan los municipios a través de los POT puede resultar inocuo, pues los planes de cuenca son normas de superior jerarquía y deben ser observadas por los POT;

h. El reglamento no contempla la publicación de la resolución aprobatoria del POMCA en el *Diario Oficial*, e

i. La inconveniencia de la intervención del Gobierno Nacional en las comisiones conjuntas para el manejo de cuencas comunes.

A continuación se explicará en qué consiste cada uno de ellos.

a. Incoherencia del reglamento con la ley en la que se soporta

El POMCA es el único instrumento de planificación concebido en el CRN (Dcto. ley 2811 de 1974) para gestionar las cuencas hidrográficas, y una vez formulado es de forzoso cumplimiento por parte de las entidades públicas que realicen actividades en la zona.

Las cuencas en ordenación son consideradas en el Código como áreas de manejo especial, es decir, áreas protegidas, y por tal razón la formulación del plan no está concebida para todas las cuencas hidrográficas del país, sino solamente para aquellas en las cuales se requiera su elaboración, debido a las condiciones ecológicas, económicas y sociales.

A diferencia de lo plasmado en la ley, el reglamento expedido a través del Decreto 1640 de 2012 concibe cuatro diferentes instrumentos de planificación de las cuencas hidrográficas: el Plan Estratégico, el Programa de Monitoreo, el POMCA y el PMA.

Asimismo, concibe tales planes y programas como obligatorios para todas las cuencas en sus distintos niveles u órdenes, y condiciona a las autoridades a definir un orden de prioridades para su formulación.

De acuerdo con ello, es evidente la incoherencia de fondo que existe entre la ley y el reglamento en cuanto a la concepción y alcance de la planificación hídrica. Por ser de reciente expedición, las autoridades ambientales están apostando lo necesario para la implementación del reglamento; no obstante, en estricto derecho, el reglamento contraría y va más allá de la legislación que lo soporta y por ello, está inmerso en vicios de ilegalidad.

b. Con el cambio de estrategia de planificación se pierden los avances logrados en esta materia durante décadas

Desde 1974, con la expedición del Código de Recursos Naturales, la legislación colombiana creó el POMCA como el instrumento por medio del cual se planifica la gestión del recurso hídrico, cuya expedición por lo general ha correspondido a las CAR.

Desde la década de los años ochenta, después de promulgado el reglamento de cuencas de 1981 (Dcto. 2857 de 1981), se expedieron los primeros planes.

Por medio del Decreto 1729 de 2002 se modificó el anterior reglamento, y se les exigió a las CAR, revisar todos los POMCA formulados hasta entonces, para ajustarlos al alcance y la metodología planteada en este Decreto.

A través del Decreto 1480 de 2007 se priorizó la ordenación de las cuencas de los ríos Bogotá, Medellín, Cali, Suárez, Chicamocha, Guatiquía, Páez, Combeima, Guarinó y Sinú, y se fijó como criterio de priorización las ciudades de más de 50.000 habitantes con índice de escasez entre medio y alto.

Según información del MADS, con base en el Decreto 1729 de 2002 se adoptaron al menos 42 POMCA, incluyendo las cuencas abastecedoras de siete grandes ciudades capitales (Ibagué, Bogotá, Tunja, Medellín, Armenia, Bucaramanga, Armenia, Bucaramanga y Popayán): Coello, Bogotá, Piedras, Molino-Pubus, Chicamocha, Aburrá-Medellín, La Vieja, Cuenca Alta Lebrija, Suratá, De Oro y Lago Tota, con incidencia sobre 2.000.000 de personas, sin contar la ciudad de Bogotá.

Igualmente, el Ministerio de Ambiente informó que hasta el año 2014 estaban en proceso de ordenación 248 cuencas, con una extensión aproximada de 21 millones de hectáreas.

Ahora bien, con la expedición del Decreto 1640 del 2014, que recoge lo plasmado en la PNGIRH publicada en marzo de 2010 después de ser aprobada por el Consejo Nacional Ambiental, se cambió completamente la estrategia de planificación hídrica y se crearon cuatro instrumentos distintos de planificación de las cuencas hidrográficas, dependiendo de su tamaño, a saber: el Plan Estratégico para las cinco macrocuencas del país; el Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, para las cuencas de segundo orden; los POMCA limitados a las cuencas de tercer y cuarto orden y el PMA para las cuencas inferiores y microcuencas, así como para los acuíferos o depósitos de agua subterránea.

c. La obligación de repetir por segunda vez el ejercicio de ordenación de las cuencas que ha sido elaborado por las corporaciones

La dificultad con respecto a los POMCA es que antes eran aplicables a todo tipo de cuencas sin importar su tamaño o importancia, pero actualmente quedaron reducidos a ser el instrumento de planificación de las cuencas de tercer y cuarto orden, lo que conlleva inaplicar un número importante de POMCA que hoy se encuentran formulados y en implementación, pues muchos de ellos fueron elaborados para cuencas de segundo orden y, según el nuevo reglamento, el instrumento que se debe aplicar a tales cuencas es el Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico.

d. La discrecionalidad en la expedición del PHN

De otra parte, en la PNGIRH publicada en 2010 quedó plasmada la idea de elaborar un PHN, entendido como un instrumento para el desarrollo de los objetivos específicos y las líneas de acción estratégica planteadas en dicha polí-

tica. No obstante, hasta la fecha, el Ministerio no ha tenido ningún avance en tal sentido.

Adicionalmente, en el Decreto 1640 de 2012 no se incluye ninguna observación con respecto a la formulación o exigibilidad de dicho plan, razón por la cual no es de forzosa obligatoriedad su expedición.

e. Los planes estratégicos para las macrocuencas concebidos como el marco a seguir para la formulación de los demás planes, aún no han sido formulados

En relación con el PEM, el reglamento no plantea expresamente ningún impedimento para que las corporaciones y las autoridades ambientales urbanas formulen los demás planes exigidos en la norma para las cuencas inferiores.

Sin embargo, el decreto plantea que el plan estratégico es el marco a seguir para formular los demás planes de cuenca, estructurar la red de monitoreo y exponer las políticas sectoriales, regionales o locales, los planes de acción por parte de las CAR, los criterios y lineamientos de manejo hidrológico de los principales ríos, y establecer estrategias y acciones para mejorar la gobernabilidad del recurso hídrico y de los demás recursos naturales en la macrocuenca.

La redacción de la norma permite que surjan dos interpretaciones distintas, a saber:

1. Una orientada a exigir primeramente la expedición del PEM, y posteriormente la de los demás planes e instrumentos mencionados, siguiendo los lineamientos planteados en aquél.

2. La segunda sostiene que las CAR, así como las demás entidades sectoriales, regionales y locales, conservan sus atribuciones para expedir los instrumentos de planificación de su competencia, condicionado a que al momento

de ser expedido, el PEM se debe ajustar de acuerdo con los lineamientos en él plasmados.

Debido a su reciente concepción, hasta la fecha el Ministerio de Ambiente no ha formulado ningún PEM en el país, de donde, debemos resaltar, su elaboración se prevé como un proceso largo y complejo; además, por carecer de información precisa sobre la cuenca, para su elaboración el Ministerio debe apoyarse en la que posean las CAR y los institutos de investigación.

De acuerdo con lo anterior, la segunda interpretación es la que resulta más conveniente, pues permite que las CAR y los demás entes puedan avanzar en la elaboración o ajuste de sus respectivos planes, condicionándolos a su revisión y ajuste final conforme a los lineamientos del PEM una vez este haya sido implementado, pues de lo contrario se estarían frenando los avances de las corporaciones y de las autoridades ambientales urbanas en esta materia.

En tal sentido, si bien está concebido como el marco a seguir para la formulación de los demás planes y programas hídricos, sectoriales, regionales o locales, la inexistencia del PEM, y la complejidad en su formulación, impiden que las demás autoridades puedan cumplir con la obligación de elaborar sus propios planes hídricos quedando sujetos a su implementación.

f. La concepción extremadamente proteccionista de los planes de cuenca

De conformidad con el decreto reglamentario, los principales aspectos o directrices a tener en cuenta al momento de ordenar una cuenca son:

1. El carácter especial de conservación de las áreas de importancia ecológica, los ecosistemas y las zonas cuya protección ha sido priorizada por la legislación ambiental, 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, además de los criaderos y hábitats de peces, crustáceos u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos.

2. La prioridad en el consumo de agua la tendrá siempre el abastecimiento humano, seguido de la producción de alimentos. Tales usos serán prioritarios, por encima de cualquier otro uso.

3. La ordenación debe estar orientada a la prevención y el control de la degradación de los recursos hídricos y demás recursos naturales de la cuenca.

4. Debe tenerse en cuenta tanto la oferta como la demanda actual y futura de los recursos naturales renovables, incluidas las acciones de conservación y recuperación del medio natural para propender por su desarrollo sostenible y la definición de medidas de ahorro y uso eficiente del agua.

5. Igualmente, se debe considerar el riesgo que pueda afectar las condiciones fisicobióticas y socioeconómicas en la cuenca, incluyendo las condiciones de variabilidad climática y los eventos hidrometeorológicos extremos.

De acuerdo con lo anterior, se observa que en la norma prima la visión conservacionista del recurso hídrico, pues no se incluye dentro de las directrices que el agua es motor para el desarrollo de todas las acciones humanas, desde las básicas o de simple subsistencia hasta las más complejas actividades económicas, y que por ello el Estado está en la obligación de permitir que todas las actividades antrópicas puedan tener acceso al abastecimiento de aguas cuando lo

requieran, siempre y cuando se trate de actividades lícitas y exista disponibilidad del recurso.

La planificación del recurso hídrico no puede convertirse en un medio para prohibir el desarrollo de actividades lícitas, tales como la exploración o explotación minera o de hidrocarburos, a las cuales se oponen ciertos sectores de ambientalistas.

Por estar íntimamente ligado con la existencia misma y el desarrollo de los seres vivos, especialmente del ser humano, es indispensable que la planeación hidrológica sirva para garantizar el acceso al agua de manera general y equitativa.

g. La interrelación POMCA-POT

Desde la expedición del CRN, que es la norma de alcance legal que crea los POMCA, estos fueron consagrados con naturaleza jurídica normativa.

Lo anterior fue reforzado con la expedición de la Ley 388 de 1997, por cuanto se les concibió como determinantes ambientales de los POT. Es decir que sus mandatos son normas de superior jerarquía frente a los POT, que a su vez también tienen naturaleza normativa frente a la regulación de los usos del suelo.

Esto significa que tanto los POMCA como los POT tienen naturaleza normativa, pero los primeros son de superior jerarquía y, por lo tanto, estos deben observar plenamente los mandatos de aquéllos.

Debido a que, en virtud del reglamento, el POMCA está considerado como el instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, así como el manejo de la cuenca, las autoridades ambientales consideran que están facultadas para reglamentar los usos del suelo dentro de la respectiva cuenca.

Esto puede conllevar que el ejercicio de reglamentación de los usos del suelo, que por mandato constitucional y legal realizan los municipios a través de los POT, pueda resultar inocuo o repetitivo, pues los mandatos que en este sentido queden inmersos dentro de los planes de cuenca, al ser considerados estos como normas de superior jerarquía, deben ser observados plenamente por los POT.

h. El reglamento no contempla la publicación de la resolución aprobatoria del POMCA en el *Diario Oficial*

A pesar de que el POMCA es concebido con naturaleza jurídica normativa, el Decreto 1640 de 2012 no exige la publicación en el *Diario Oficial* de la resolución por medio de la cual se aprueba el POMCA. La norma solo plantea que el acto administrativo debe ser publicado en un diario de circulación regional y en la página web de la respectiva entidad.

No obstante, la publicación en el *Diario Oficial* es obligatoria para que el acto administrativo sea eficaz y de forzoso cumplimiento, debido a que, por regla general, todos los actos administrativos de carácter general deben ser publicados en él.

En tal sentido, el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo –CPACA– consagra:

Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general.

Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el *Diario Oficial* o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación

de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el *Diario Oficial*, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

i. La inconveniencia de la intervención del Gobierno Nacional en las comisiones conjuntas para el manejo de cuencas comunes

Con la expedición de la ley del PND se determinó que todas comisiones conjuntas que, en virtud de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, se conformen entre las CAR para el manejo coordinado de las cuencas hidrográficas comunes, deben ser presididas por el Ministerio de Ambiente.

Asimismo, se dispuso en la que es el Gobierno Nacional quien define y reglamenta el mecanismo a través del cual se ejecutan los recursos para la formulación e implementación de los POMCA cuando deban realizarse a través de comisión conjunta.

La coordinación por parte del Ministerio de Ambiente de las comisiones conjuntas para la elaboración de los POMCA, y la intervención del Gobierno en la ejecución de los recursos con los cuales se formulan los POMCA por parte de tales comisiones, constituye una interferencia innecesaria en la autonomía de las CAR y de las autoridades ambientales urbanas en esta materia.

El Ministerio de Ambiente carece de capacidad técnica y operativa para participar en todas las comisiones conjuntas,

pues son muchas las que han de conformarse para la formulación de los POMCA, y este hecho puede constituirse en un factor de retraso en el cumplimiento de tal objetivo.

4. NECESIDADES DE MODIFICACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA LEGISLACIÓN

La necesidad más sentida de modificación de la legislación que se identifica a lo largo de esta investigación es la de hacer coherentes los supuestos planteados en el reglamento con los principios básicos consignados en la legislación que le sirve de soporte.

Es necesario que este nuevo esquema de planificación hidrológica que ha sido contemplado para Colombia, por vía reglamentaria sea elevado a categoría de ley, pues no coinciden los presupuestos que están establecidos en el CRN, en materia de ordenación de cuencas hidrográficas, con los que han sido concebidos recientemente en el Decreto 1640 de 2012.

Adicionalmente, los ajustes que ayudarían a hacer más eficiente la normativa son: darle validez a los ejercicios anteriores de ordenación realizados por las corporaciones; precisar la obligatoriedad de elaborar un PHN y darle un más claro alcance al mismo; definir si la expedición de los PEM será o no requisito previo e indispensable para la formulación de los restantes planes y programas hídricos; reconocer la importancia del recurso hídrico para el desarrollo de todas las actividades humanas y el derecho de todos al abastecimiento de aguas en condiciones de equidad, siempre que exista disponibilidad del recurso; precisar el alcance de los POMCA en materia de reglamentación de usos del suelo para que no hagan inocuas las competencias municipales en esta materia ya que devienen de un mandato constitucional; eliminar la intervención del Gobierno

Nacional en las comisiones conjuntas para el manejo de cuencas comunes y, finalmente, precisar que la resolución aprobatoria del POMCA, por ser un acto de carácter general, debe ser publicado en el *Diario Oficial*.

Por lo demás, estamos frente a un reciente cambio de legislación que trae enormes retos para las autoridades ambientales y que, por lo tanto, requiere de un importante período de tiempo para su implementación, luego de lo cual podrá hacerse una minuciosa evaluación, que lleve a determinar la verdadera eficacia de la norma.

CONCLUSIONES

Colombia ha implantado recientemente un cambio en la estrategia legal para la planificación hidrología del país, siguiendo los lineamientos de la PNGIRH publicada en el año 2010, en virtud del cual el país ha dejado de considerar el POMCA como el único instrumento de planificación de las cuencas hidrográficas, para concebir ahora cuatro tipos de herramientas, dependiendo del tamaño de las cuencas, a saber: el PEM aplicable a las cinco macrocuencas existentes en el país; el PNMRH que se implementará en las cuencas de segundo orden o afluentes de los ríos principales que conforman las macrocuencas, que en nuestro caso han sido identificados como cuarenta y dos zonas hidrográficas por el IDEAM; el POMCA a ser formulado en las cuencas de tercer y cuarto orden, también llamadas subzonas hidrográficas, y el PMA, aplicable a las cuencas menores o microcuencas y a los acuíferos o depósitos de aguas subterráneas.

Este nuevo esquema de planificación hídrica se acompaña de nuevas instancias de participación ciudadana, como los consejos de cuenca, concebidos como una instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca, y las mesas

técnicas de trabajo y concertación como escenario en el que se logran acuerdos para la planificación de las microcuencas o los acuíferos.

Una herramienta fundamental que debe acompañar al PNMRH es la implementación y puesta al servicio de la ciudadanía del SIRH, cuya responsabilidad ha quedado en cabeza del IDEAM, en coordinación con el INVEMAR para las áreas marino costeras que son de su competencia.

Las competencias en esta materia están divididas entre el MADS, el IDEAM, el INVEMAR, CORMAGDALENA, la UAESP-NN, las CAR y las AAU.

Se han implementado dos instancias de coordinación interinstitucional: los consejos ambientales regionales de macrocuencas para la formulación y el seguimiento del PEM, y las comisiones conjuntas para el manejo de las cuencas hidrográficas compartidas entre las CAR, las cuales ahora van a ser presididas por el MADS, a través del Director de Gestión Integral del Recurso Hídrico.

El Reglamento de 2012 exige la revisión y ajuste de todos los POMCA formulados con anterioridad a su entrada en vigencia, y establece plazos de cinco años para revisar los expedidos en vigencia del Decreto 1729 de 2002, de dos años para los que se encontraban en proceso de formulación y de tres años para revisar los proferidos en vigencia del Decreto 2857 de 1981.

Finalmente, es importante dejar en claro que los mandatos consagrados en el POMCA y en los PMA de microcuencas y acuíferos son de obligatorio cumplimiento y su incumplimiento puede llevar a la aplicación del régimen sancionatorio ambiental.

La legislación vigente en materia de planificación hidrológica presenta algunos inconvenientes, entre ellos que no existe coherencia entre la estrategia plasmada en el reglamento y los mandatos inmersos en la legislación que le sirve

de sustento; con el nuevo reglamento el POMCA se redujo a ser el instrumento de planificación de las subzonas hidrográficas o cuencas de tercer y cuarto orden, con lo cual se pierden los avances logrados durante décadas; se ordena, por segunda vez, repetir el ejercicio de ordenación de las cuencas lo cual resulta excesivamente oneroso para las CAR.

Ahora bien, el PHN concebido en la Política no quedó contemplado en el reglamento y por lo tanto su expedición es discrecional del MADS.

Aun cuando se concibe los PEM como el marco a seguir para la formulación de los demás planes, a la fecha ninguno de ellos ha sido formulado.

De otra parte, los POMCA han sido concebidos con una marcada relevancia hacia la protección ambiental, sin reconocer la importancia que tiene el agua para el desarrollo de todas las actividades humanas y el de las comunidades y, por consiguiente, la necesidad que existe de garantizar el acceso general y equitativo de todos al recurso hídrico. Para la formulación de aquellos planes que deben realizarse en cuencas compartidas entre las CAR hay una marcada e inconveniente intervención del Gobierno Nacional.

Adicionalmente, es importante revisar el alcance de los POMCA, concebidos con naturaleza jurídica normativa y con capacidad para determinar los usos del suelo, por cuanto pueden hacer inocuo el ejercicio de reglamentación de los usos del suelo que realizan los municipios a través de los POT, debido a que por ser determinantes ambientales para su formulación, sus mandatos se imponen sobre estos.

Finalmente, aunque el reglamento no contempla la publicación de la resolución aprobatoria del POMCA en el *Diario Oficial*, tal publicación es obligatoria, porque, por regla universal, toda norma de alcance general debe ser promulgada a través de dicho medio.

De acuerdo con lo anterior, la necesidad más sentida de modificación de la legislación que se identifica a lo largo de esta investigación es la de hacer coherentes los supuestos planteados en el reglamento con los principios básicos consignados en la legislación que le sirve de soporte.

Es necesario que este nuevo esquema de planificación hidrológica contemplado para Colombia, por vía reglamentaria sea elevado a categoría de ley, pues no coinciden los presupuestos establecidos en el CRN en materia de ordenación de cuencas hidrográficas, con los concebidos recientemente en el Decreto 1640 de 2012.

Adicionalmente, los ajustes que ayudarían a hacer más eficiente la normativa son: darle validez a los ejercicios anteriores de ordenación realizados por las corporaciones; precisar la obligatoriedad de elaborar un PHN y darle un más claro alcance al mismo; explicar si la expedición de los Planes Estratégicos para las Macrocuencas será o no requisito previo e indispensable para la formulación de los restantes planes y programas hídricos; reconocer la importancia del recurso hídrico para el desarrollo de todas las actividades humanas y el derecho de todos al abastecimiento de aguas en condiciones de equidad, siempre que exista disponibilidad del recurso; precisar el alcance de los POMCA en materia de reglamentación de usos del suelo para que no hagan inocuas las competencias municipales en esta materia, ya que devienen de un mandato constitucional; eliminar la intervención del Gobierno Nacional en las comisiones conjuntas para el manejo de cuencas comunes, y, finalmente, precisar que la resolución aprobatoria del POMCA, por ser un acto de carácter general, debe ser publicado en el *Diario Oficial*.

Por lo demás, estamos frente a un reciente cambio de legislación que trae enormes retos para las autoridades ambientales y que, por lo tanto, requiere un tiempo pru-

dencial para su implementación, luego de lo cual podrá hacerse una minuciosa evaluación que lleve a determinar la verdadera eficacia de la norma.

No obstante, es lamentable que después de veinte años de existencia del SINA aún no haya sido posible revisar y actualizar el CRN o, en su defecto, expedir una ley colombiana de aguas que compile en un solo texto jurídico los presupuestos básicos para la planificación hidrológica, y que constituya el elemento estructurante de la gestión del agua en el territorio nacional, ya que la multiplicidad de leyes y reglamentos que contienen mandatos sobre la materia hacen muy compleja su aplicabilidad.