Contraloria General de la Republica :: SGD 23-07-2014 15:41
Al Contestar Cite Este No.: 2014EE0123916 Fol:9 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR / MARIA SANDRA MORELLI RICO
DESTINO LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR / MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
ASUNTO CONTROL DE ADVERTENCIA DEBILIDADES TÉCNICAS, ADMINISTRATIVAS E
OBS 80110-650. PROYECTÓ:DELEGADA MEDIO AMBIENTE

2014EE0123916

Bogotá D.C.,

Doctora
LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR
Ministra
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MINISTERIO DE SALUD

MINISTERIO DE MINAS

MINISTERIO DE AGRICULTURA

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE

AUTORIDADES AMBIENTALES URBANAS

IDEAM

ASUNTO: FUNCIÓN DE ADVERTENCIA - debilidades técnicas, administrativas e institucionales de la gestión del recurso hídrico que impiden garantizar el agua como un bien público y derecho fundamental, humano y colectivo.

La Contraloría General de la República, con fundamento en el numeral 7 del artículo 5 del Decreto Ley 267 de 22 de febrero de 2000, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, e invocando ***el principio de precaución***, profiere la siguiente Función de Advertencia.

1. FUNDAMENTOS DE DERECHO

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República, tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración, vigilancia que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

A su vez, el Decreto Ley 267 de 2000, indica que uno de los objetivos de la Contraloría General de la República, consiste en evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente.

Igualmente, como atribución del Ente de Control Fiscal Superior, el numeral 7° del artículo 5° del Decreto Ley 267 de 2000, establece la función de advertir sobre operaciones o procesos en ejecución, para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control fiscal posterior sobre los hechos así identificados.

2. CASO CONCRETO

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza, formuló la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico en el año 2010 – PNGIRH, con el fin de establecer directrices para el manejo del agua en el País, señalando que: *"el agua es un bien natural de uso público administrado por el Estado a través de las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales urbanas. Se reconoce además el carácter estratégico del agua para todos los sectores sociales, económicos y culturales del país. Por lo tanto, esta política resulta ser transversal para otras esferas de la acción pública y para los diversos usuarios en todas las regiones del país".*

En el marco del principio de precaución y en desarrollo de la Auditoría Coordinada a la gestión del recurso hídrico cuyo objetivo fue examinar la gestión de los organismos gubernamentales responsables de la implementación de las políticas hídricas a nivel nacional", la Contraloría General de la República realizó el análisis de la citada Política, del cual se desprenden los fundamentos de este pronunciamiento de advertencia.

3. MARCO NORMATIVO DEL CASO CONCRETO

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 79 estableció que, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Así mismo, en su artículo 80 señala que:

"El Estado planificará el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados...".

Por su parte, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. (Decreto 2811 de 1974), en el artículo 2, dispuso:

"1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional...
2. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.
3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente".

Posteriormente, el Decreto 1541 de 1978, por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973, en el artículo 1° señaló:

"Para cumplir los objetivos establecidos por el artículo 2 del Decreto-Ley 2811 de 1974, este Decreto tiene por finalidad reglamentar las normas relacionadas con el recurso de aguas en todos sus estados, y comprende los siguientes aspectos:

....
3) Las restricciones y limitaciones al dominio en orden a asegurar el aprovechamiento de las aguas por todos los usuarios.
...
6) La conservación de las aguas y sus cauces, en orden a asegurar la preservación cualitativa del recurso y a proteger los demás recursos que dependan de ella.
..."

Así mismo, el Decreto 3930 de 25 de octubre de 2010, "Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones", en el artículo 4 dispuso:

"Ordenamiento del Recurso Hídrico. La Autoridad Ambiental Competente deberá realizar el Ordenamiento del Recurso Hídrico con el fin de realizar la clasificación de las aguas superficiales, subterráneas y marinas, fijar en forma genérica su destinación a los diferentes usos de que trata el artículo 9° del presente decreto y sus posibilidades de aprovechamiento. Entiéndase como Ordenamiento del Recurso Hídrico, el proceso de planificación del mismo, mediante el cual la autoridad ambiental competente:
1. Establece la clasificación de las aguas.
2. Fija su destinación y sus posibilidades de uso, con fundamento en la priorización definida para tales efectos en el artículo 41 del Decreto 1541 de 1978.
3. Define los objetivos de calidad a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.
4. Establece las normas de preservación de la calidad del recurso para asegurar la conservación de los ciclos biológicos y el normal desarrollo de las especies....
...
6. Fija las zonas en las que se prohibirá o condicionará, la descarga de aguas residuales o residuos líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas, urbanas o rurales, en las aguas superficiales, subterráneas, o marinas.
7. Establece el programa de seguimiento al recurso hídrico con el fin de verificar la eficiencia y efectividad del ordenamiento del recurso....".

Con base en lo anterior, las normas de vertimientos al recurso hídrico deben garantizar exigencias que permitan asegurar criterios de calidad para el aprovechamiento de las aguas para el consumo humano y el desarrollo de otras actividades.

En cuanto a los usos del agua, los artículos 9 y 10 del mismo Decreto señalan lo siguiente:

"Artículo 9°. Usos del agua. Para los efectos del presente decreto se tendrán en cuenta los siguientes usos del agua:
1. Consumo humano y doméstico.
2. Preservación de flora y fauna.
3. Agrícola.
4. Pecuario.
5. Recreativo.
6. Industrial.
7. Estético.
8. Pesca, Maricultura y Acuicultura.
9. Navegación y Transporte Acuático.
Parágrafo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dentro de los dieciocho (18) meses, contados a partir de la publicación del presente decreto, podrá definir nuevos usos, establecer la denominación y definir el contenido y alcance de los mismos".

"Artículo 10. Uso para consumo humano y doméstico. Se entiende por uso del agua para consumo humano y doméstico su utilización en actividades tales como:
1. Bebida directa y preparación de alimentos para consumo inmediato.

2. Satisfacción de necesidades domésticas, individuales o colectivas, tales como higiene personal y limpieza de elementos, materiales o utensilios.
3. Preparación de alimentos en general y en especial los destinados a su comercialización o distribución, que no requieran elaboración".

Es de resaltar, que en temas relacionados con el Medio Ambiente, Colombia ha ratificado compromisos internacionales los cuales se deben observar. Es así que a través de la Ley 99 de 1993, reordenó el sector público encargado de la gestión y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales y en el artículo 1° señaló los "Principios Generales Ambientales", entre los que se estableció:

"1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

(...)

5. En la utilización de los recursos hídricos, **el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso**". Resaltado fuera de texto.

En concordancia con lo anterior, Colombia ha adquirido varios compromisos para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, planteando una meta para reducir a la mitad el porcentaje de la población sin acceso a sistemas de agua potable y saneamiento básico hacia 2015; meta que apunta a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros, de los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en septiembre del año 2000.

Una condición para el acceso al agua potable es el de la sostenibilidad de las fuentes de agua y en este sentido la definición de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico (expedida por el MAVDT en el año 2010), da lineamientos hasta el año 2022 y define principios para el mismo, tales como:

> "1. Bien de uso público. El agua es un bien de uso público y su conservación es responsabilidad de todos.
> 2. Uso prioritario: El acceso al agua para consumo humano y doméstico tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y en consecuencia se considera un fin fundamental del Estado. Además, los usos colectivos tendrán prioridad sobre los usos particulares.
> 3. Factor de desarrollo: El agua se considera un recurso estratégico para el desarrollo social, cultural y económico del país por su contribución a la vida, a la salud, al bienestar, a la seguridad alimentaria y al mantenimiento y funcionamiento de los ecosistemas...".

4. HECHOS QUE GENERAN EL RIESGO

4.1. Acceso y calidad del agua

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

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

Dicho Decreto establece que la competencia de control y vigilancia de la calidad del agua recae en los Ministerios de la Protección Social y del entonces de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes reglamentan las características físico-químicas y microbiológicas del agua para el consumo humano; diseñan los modelos para el control y la vigilancia de la calidad del agua; diseñan los criterios para los estudios de riesgo, programas de disminución de riesgo y planes de contingencia; y evalúan los resultados de la implementación del decreto en cuestión.

El Instituto Nacional de Salud, quien coordina la Red Nacional de Laboratorios para el control y vigilancia de la calidad del agua; establece los requisitos para la realización de la validación de los métodos analíticos; realiza revisiones aleatorias de las metodologías analíticas validadas y aplicadas para el análisis de la calidad del agua; actualiza el manual utilizado por la autoridad sanitaria y los prestadores para la toma y preservación de las muestras de agua; coordina el Programa Interlaboratorios de Control de Calidad para Agua Potable, y efectúa la inscripción de los laboratorios de la Red Nacional de Salud Pública.

Y las autoridades sanitarias del orden departamental, distrital o municipal, deben, entre otros: Consolidar y registrar en el sistema de registro de vigilancia de calidad del agua para consumo humano, los resultados de los análisis de las muestras de agua para consumo humano; Relacionar la información sobre calidad del agua con la información de morbilidad y mortalidad asociada a la misma y determinar el posible origen de los brotes o casos reportados en las direcciones territoriales de salud; realizar la supervisión a los sistemas de autocontrol de las personas prestadoras del servicio de acueducto; practicar visitas de inspección sanitaria a los sistemas de suministro de agua para consumo humano y calcular los índices de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano, IRCA, y reportar los datos básicos del Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano, IRABAM, al Subsistema de Calidad de Agua Potable, SIVICAP, de su jurisdicción.

Las autoridades sanitarias municipales categorías 1, 2 y 3, deben coordinar las acciones de vigilancia del agua para consumo humano con la autoridad sanitaria departamental de su jurisdicción; realizar inspección, vigilancia y control a los laboratorios que realizan análisis físicos, químicos y microbiológicos al agua para consumo humano y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deberá iniciar investigaciones e imponer sanciones a aquellos prestadores que incumplan con las condiciones establecidas en el decreto en mención sobre el suministro y distribución de agua para el consumo humano.

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

El Artículo 1° de esta Resolución dice: Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV. (...) El Plan deberá formularse teniendo en cuenta la información disponible sobre calidad y uso de las corrientes, tramos o cuerpos de agua, receptores, los criterios de priorización de proyectos definidos en el Reglamento Técnico del sector RAS 2000 o la norma que lo modifique o sustituya y lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento y Territorial, POT. Plan Básico de Ordenamiento Territorial o Esquema de Ordenamiento Territorial. El Plan será ejecutado por las personas prestadoras del servicio de alcantarillado y sus actividades complementarias.

Al respecto de estos planes, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD con base en la información reportada por las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR al SUI hasta 2011, sobre las gestiones adelantadas por los prestadores del servicio público de alcantarillado (incluidos pequeños prestadores, de allí el número superior a 1000, de empresas, que hasta 2011 habían sido reportadas por las Autoridades Ambientales en el SUI.), respecto al cumplimiento de la normatividad referente a los PSMV, informa:

"Hoy, solamente el 84% de las ciudades capitales de departamentos reportaron, en SUI, aprobación en sus Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos. Con respecto al total de los municipios, cerca del 60% tiene aprobado su PSMV, para al menos una de las empresas prestadoras en el territorio de su jurisdicción. Además, se identificó que hasta el año 2011, cerca de 722 empresas tenían aprobado su plan. Sin embargo, la aprobación de estos PSMV no es garantía del desarrollo de los sistemas de alcantarillado en Colombia, ni del mejoramiento de la prestación de este servicio.

La CGR pudo constatar que según la SSPD en el informe técnico sobre sistemas de tratamiento de aguas residuales en Colombia. Línea Base 2010: "Existen varios sistemas sin ningún tipo de información, ya sea de caudal de diseño o caudal tratado. Esta situación se presenta por la falta de control y seguimiento sobre los sistemas de tratamiento de aguas residuales por parte de los operadores. Hasta el momento no se cuenta con información de los caudales de diseño de 213 sistemas y 259 estructuras no tienen dato de caudales tratados, 33 de los valores de caudal tratado son del año 2008 y 15 son del año 2009"

Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, "actualmente en Colombia se presentan significativos inconvenientes en lo referente al tratamiento de aguas residuales municipales, que no permiten el propósito de enfocar esfuerzos en la realización de actividades que deriven en el mejoramiento la calidad del agua vertida a cuerpos hídricos receptores y por ende el cumplimiento de lo expuesto en el Plan de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" y la normatividad existente".

En efecto, la CGR, estableció en desarrollo de la auditoría coordinada que las Corporaciones no disponen de información actualizada sobre usuarios, vertimientos y recursos de inversión, que permitan una acertada toma de decisiones de inversión y el mejoramiento de la calidad de las fuentes hídricas, por lo que las acciones que se desarrollan resultan ineficaces frente a la problemática generalizada de calidad del agua en nuestro país. Por esta razón no se observan avances en las estrategias establecidas en la Política Nacional de Gestión Integral del Recuso Hídrico tales como la reducción de la contaminación del recurso la cual se orienta a combatir las principales causas y fuentes de contaminación del agua mediante acciones preventivas y correctivas, priorizando acciones sobre los diferentes tipos de contaminación de acuerdo con las particularidades del problema en cada región del país.

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

La priorización es un concepto ampliamente desarrollado en la legislación ambiental colombiana relacionada con el recurso hídrico del país, en la zonificación para el ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas. La PNGIRH 2010, y posteriormente el Decreto 1640 de 2012, establecieron el alcance de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas, definiéndolos como el marco para:
"1. La formulación de los nuevos Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas al interior de la macrocuenca, así como, para el ajuste de los que ya han sido formulados.
2. La formulación de los Planes de Manejo de las Unidades Ambientales Marino Costeras y Oceánicas, así como para el ajuste de los ya formulados.
3. La formulación de los Planes de Manejo Ambiental de las Microcuencas y acuíferos, así como para el ajuste de los que ya han sido formulados.
4. La estructuración de la red nacional de monitoreo del recurso hídrico.
5. La formulación de políticas públicas sectoriales de carácter regional y/o local.

6. La formulación de los nuevos planes de acción cuatrienal de las autoridades ambientales regionales, en concordancia con las obligaciones estipuladas en el Decreto 1200 de 2004 y demás normas reglamentarias.
7. Establecer criterios y lineamientos de manejo hidrológico de los principales ríos de la macrocuenca por parte de las autoridades ambientales, en términos de cantidad y calidad, al igual que los usos del agua a nivel de subárea.
8. Establecer estrategias y acciones para mejorar la gobernabilidad del recurso hídrico y de los demás recursos naturales en la macrocuenca". (Art 12 Dec 1640 2012)

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

Este documento establece la metodología del IDEAM la cual se basa en una visión ecosistémica que parte de los componentes: oferta, demanda, calidad, riesgo, fortalecimiento institucional y gobernabilidad correspondientes a los planteados en la PNGIRH (2010) y en los cuales se identifican referentes nacionales y regionales, con el fin de identificar puntos críticos para priorizar la ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas. Estos componentes agrupan las condiciones a evaluar para la priorización de cuencas teniendo como base las directrices de los objetivos específicos de la PNGIRH (2010), los cuales tienen inmersas las unidades Físico-Biótico, Social-Cultural, Tecnológico- Económico y Político-Institucional.

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

En general, las cuencas susceptibles de ordenación y manejo serán el resultado de la evaluación de factores y parámetros que permitan identificar:

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

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

4.2. Ordenamiento ambiental del territorio en cuencas hidrográficas sin priorización

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

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

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

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

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

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

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

- Transcurridas 12 meses desde la suscripción del convenio No.008 de 2012, se firma el convenio No.160 de 2013, orientado a prestar asistencia operativa y técnica regional para el proyecto de incorporación de la gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de 130 planes de ordenación u manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de la niña 2010-2011, sin embargo, la CGR no pudo evidenciar soportes sobre la ejecución de éste último convenio, y no se encuentra definida la forma de pago del Convenio 008 de 2012.
- Dos años después de expedida la norma sobre reglamentación de los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, no se tienen resultados sobre este proceso, debido a que la información corporaciones (p.e CAR, CAS, CVS, Corantioquia, Corpocaldas, entre otras) muestran que han presentado las modificaciones a los POMCA, conforme a los cambios normativos del año 2012, a la fecha no se ha culminado el proceso; teniendo un escenario de planificación estratégica de las cuencas hidrográficas incluso en avance.
- Además, se observa en el marco de la nueva norma, Decreto 1640 de 2012, es el MADS quien lidera la ejecución de esta actividad a través de la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 160 de 2013, lo cual se sustenta en la conformación del Comité Directivo de este proceso, el cual preside el MADS y el Fondo de Adaptación, sin embargo la participación de las AA, se ve rezagada a la intervención de ASOCARS en un cuarto nivel.

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

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

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

Adicionalmente, la priorización debe realizarse en orden riguroso, atendiendo lo estipulado en el ordenamiento de las cuencas, esto es, según las necesidades, teniendo en cuenta los criterios de oferta, demanda, calidad y riesgo así como las variables sociales, económicas, geológicas, geográficas, etc., que justamente deben estar desarrolladas, analizadas y valoradas en el Plan Estratégico. Casi dos años después de expedido el Decreto 1640, no se ha avanzado en la identificación de los criterios mencionados, teniendo en cuenta que en ninguna de las 130 cuencas priorizadas, según información aportada por el Ministerio, se ha implementado un POMCA con los componentes de oferta, demanda, calidad, riesgo y gobernabilidad encadenados, lo cual da herramientas para orientar la toma de decisiones y constituyen el eje estructural de la priorización de cuencas, según los criterios establecidos por el IDEAM.

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

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

La priorización de las cuencas en el decreto 1640-12 está en poder de las CAR, no obstante, el MADS ha realizado estudios pero no los ha comunicado a las Corporaciones por lo que existe la posibilidad de que los Planes Estratégicos no estén influyendo directamente sobre la priorización de cuencas ya que, como se ha dicho, el programa de priorización que direccionaba el MADS probablemente ya no existe. En entrevista a la Subdirección de recurso Hídrico del IDEAM, se manifestó que nunca existieron las Subáreas en la concepción del IDEAM, y que éstas fueron mecanismos de planificación del Ministerio.

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

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

Cabe anotar aquí, que en respuesta a solicitud de la CGR sobre instrumentos de planificación, la CAR afirma que las nueve (9) cuencas que se están ordenando en su jurisdicción fueron priorizadas por el Fondo de Adaptación y serán ajustadas bajo el contrato 085 de 2013 entre ASOCARS y el Fondo de Adaptación, por lo tanto el avance de este

proceso está sujeto al avance del convenio en mención, para la Contraloría no es clara la competencia del MADS para celebrar convenios de ordenación de cuencas, dado que esta actividad está reglamentada en el Decreto 1640 de 2012, en el cual se establece la ordenación de cuencas POMCA como competencia de las CAR y no del MADS.

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

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

Lo anterior se sustenta en que al hacer la evaluación a los Planes estratégicos de Macrocuenca que se encuentran en elaboración por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, se determinó por parte de la CGR que no existe un hilo de enlace entre esta actividad y las decisiones que finalmente se toman en las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR pues éstas no estarían obligadas mediante norma alguna con fuerza de aplicación distinta al Decreto 1640 de 2012, a seguir los lineamientos del Ministerio ya que son autónomas y los criterios establecidos por el Ministerio en algún momento pueden ser sólo de carácter informativo, pues el MADS no cuenta con mecanismos jurídicos para exigir a las CAR a seguir estos lineamientos.

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

4.3. Oferta

La CGR observa, que existen vacíos y debilidades en la información climatológica histórica almacenada en las bases de datos del IDEAM, igualmente la consecución de la información sobre la oferta de agua presenta dificultades de carácter técnico y administrativo ya que aunque existe una extensa red de más de 870 estaciones hidrológicas en el país a cargo del IDEAM, las mismas son obsoletas y además, la articulación con las Corporaciones sobre el establecimientos de los puntos de monitoreo presenta deficiencias para consolidar la información, igualmente algunos de los instrumentos de la red están en mal estado o no se leen con regularidad por los campesinos voluntarios generando pérdida de información importante para la toma de decisiones. Muchas de las series de datos anuales no son continuadas o han sido tomadas con instrumentos en mal estado lo que reduce la certeza de las mediciones tomadas y por ende los datos que se presentan sobre la oferta hídrica.

De otra parte, las Corporaciones Autónomas Regionales CAR tienen sus propias estaciones hidrometeorológicas pero sobre el control de calidad de los datos hidrometeorológicos existen dudas importantes como las señaladas en el informe

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

La CGR resalta la importancia de la renovación y modernización de la red hidrometeorológica por ejemplo, en lo referente a la priorización de cuencas, en donde la oferta es un componente de gran importancia en el cual se toman como determinantes para los factores oferta superficial y subterránea parámetros como los índices de aridez y regulación hídrica, y potencial hídrico subterráneo respectivamente, donde se miden los regímenes de caudales, los excedentes y déficit de agua, la cantidad de agua disponible o aprovechable almacenada en los acuíferos, los cuales con las debilidades encontradas en la red, adolecen de imprecisión y falta de confiabilidad.

4.4. Demanda

El IDEAM informa acerca de los mecanismos utilizados para la consecución de información referente a la demanda hídrica la cual se refiere a las actividades de extracción de agua del sistema natural destinada a suplir los requerimientos del consumo humano, la producción sectorial y las demandas esenciales de los ecosistemas. Las autoridades ambientales deben tomar decisiones con relación a permitir o no la extracción o una mayor extracción del recurso sopesando el bienestar de la sociedad y el consumo permitido del recurso que contribuye al desarrollo económico y la necesidad de conservarlo con el fin de que las generaciones futuras puedan hacer también uso del recurso.

Para atender esta responsabilidad las CAR deben identificar todos los tipos de consumo de la manera más detallada posible para obtener información veraz y suficiente para regular la demanda. Algunas de las acciones que realizan las Corporaciones según el documento del IDEAM "Lineamientos conceptuales y metodológicos para la evaluación regional del Agua ERAS" son:

(...) Realizar la caracterización y cuantificación de la demanda de agua en las cuencas priorizadas lo que implica "realizar inventarios y registros de usuarios (legales y por legalizar) del recurso hídrico, a nivel de cuenca priorizada en el Plan Hídrico Nacional, en relación con las aguas superficiales, subterráneas y marino costeras. Cuantificar la demanda y calidad del agua requerida para el desarrollo de las actividades de los principales sectores usuarios del recurso hídrico, a nivel sectorial y regional. Implementar y hacer seguimiento periódico a los sistemas de medición de los consumos de agua para usuarios priorizados en el Plan Hídrico Nacional. Aplicar la metodología de balance hídrico (oferta vs. demanda) a nivel de cuenca para administrar la demanda, teniendo en cuenta el caudal mínimo ambiental". (MAVDT, 2010b).

(...) Uno de los instrumentos más valiosos para regular la demanda de agua son las concesiones. Este instrumento a través de la regulación de la oferta, produce efectos sobre las cantidades demandadas. Las concesiones restringen el volumen a utilizar, al poner un límite en la autorización de uso, y en el tiempo de vigencia, así como para otorgarla debe ajustarse a sus requisitos, prohibiciones y restricciones de modo y de oportunidad en el uso. En todos estos procesos, el análisis de la demanda y de los usos actuales y potenciales resulta estructural, ya sea para la elaboración de los planes de ordenación de cuencas y de ordenamiento del recurso hídrico, como para definir el otorgamiento de una concesión o la modificación de volúmenes otorgados.

La CGR evidencia carencia de herramientas a nivel regional que involucren de forma integral los factores técnicos, sociales, económicos, institucionales, políticos, ambientales y culturales para la determinación de la demanda hídrica.

4.5. Uso eficiente y ahorro del agua

Pese a la expedición de la Ley 373 de 1997, que estableció la obligatoriedad de que "todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua. se entiende por programa para el uso eficiente y ahorro de agua el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las

entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico"

Además de las características y oportunidad de la elaboración de los programas establecidos en la ley se define el *Reúso obligatorio del agua*. Como: "Las aguas utilizadas, sean éstas de origen superficial, subterráneo o lluvias, en cualquier actividad que genere afluentes líquidos, deberán ser reutilizadas en actividades primarias y secundarias cuando el proceso técnico y económico así lo ameriten y aconsejen según el análisis socio-económico y las normas de calidad ambiental. El Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Económico reglamentarán en un plazo máximo de (6) seis meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, los casos y los tipos de proyectos en los que se deberá reutilizar el agua".

También señala la norma que *deben definirse por la* Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá una estructura tarifaria que incentive el uso eficiente y de ahorro del agua, y desestimule su uso irracional y que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, vigilará el cumplimiento de lo establecido por la Comisión.

Además señala la necesidad y características de un Inventario actualizado usuarios; campañas educativas a los usuarios y programas docentes en el pénsum en los niveles primario y secundario de educación que incluyan temas referidos al uso racional y eficiente del agua.

Establece así mismo, la necesidad de *protección de zonas de manejo especial y define que* "En la elaboración y presentación del programa se debe precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos con carácter prioritario por las entidades ambientales de la jurisdicción correspondientes, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación"

Se estipula que son necesarios *los estudios hidrogeológicos* por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales para definir la viabilidad del otorgamiento de las concesiones de aguas subterráneas y que deben adelantar las acciones de protección de las correspondientes zonas de recarga.

Frente a la *implementación de Tecnología de bajo consumo de agua señala la norma*: "Los ministerios responsables de los sectores que utilizan el recurso hídrico reglamentarán en un plazo máximo de seis (6) meses la instalación de equipos, sistemas e implementos de bajo consumo de agua para ser utilizados por los usuarios del recurso y para el reemplazo gradual de equipos e implementos de alto consumo". Al respecto, a través del Decreto 3102 de 1997 se reglamenta la obligatoriedad de la instalación de equipos, sistemas e implementos de bajo consumo de agua, las obligaciones de las empresas prestadoras del servicio y de los usuarios oficiales y públicos su obligación de remplazar, antes del 1 de julio de 1999, los equipos, sistemas e implementos de alto consumo de agua, por los de bajo consumo. También define la aplicación de sanciones y requiere a la Comisión de Regulación de Agua Potable para adelantar los estudios tarifarios. Todo lo anterior, sin que a la fecha, su implementación haya sido efectiva y oportuna en los términos de ley, para garantizar el uso eficiente y ahorro de agua que pretendía promover la legislación.

Protección de zonas de manejo especial. En la elaboración y presentación del programa se debe precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos con carácter prioritario por las entidades ambientales de la jurisdicción correspondientes, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación

Sanciones. Las entidades ambientales dentro de su correspondiente jurisdicción en ejercicio de las facultades policivas otorgadas por el artículo 83 de la Ley 99 de 1993, aplicarán las sanciones establecidas por el artículo 85 de esta ley, a las entidades encargadas de prestar el servicio de acueducto y a los usuarios que desperdicien el agua, a los gerentes o

directores o representantes legales se les aplicarán las sanciones disciplinarias establecidas en la Ley 200 de 1995 y en sus decretos reglamentarios.

Al respecto en la información solicitad en desarrollo de la auditoria, se evidenció que las Corporaciones no reportan oportunamente al MADS información que permita realizar seguimiento y control en cumplimiento de sus funciones, lo que genera desconocimiento sobre el desarrollo y aplicación de este instrumento legal para el uso eficiente y ahorro del agua y sus impactos sobre el manejo y conservación del recurso hídrico en Colombia, por lo que no se cuenta con información sobre acciones de mejoramiento, inversiones que se hayan realizado en cumplimiento del programa descrito, reducción de pérdidas, reúso obligatorio del agua, en los términos establecidos en esta Ley, todo lo anterior en prejuicio del éxito de la implementación de la estrategia para controlar y optimizar la demanda.

4.6. Riesgo

Frente a esta estrategia el IDEAM anota que "...este componente deberá consolidar información sobre los eventos de sequía e inundaciones que se presentan en el país. Para ello la Subdirección de Hidrología cuenta con información diaria sobre el comportamiento de los niveles de los principales ríos de Colombia, y con los cuales se generan alertas sobre posibles eventos que constituyen un riesgo para las poblaciones....

También señala el instituto que ...En el momento la subdirección genera documentos que son publicados en la página web institucional para consulta del público interesado, pero que aún no cuenta con procesos de sistematización de los datos que permitan a futuro generar análisis sobre tendencias en comportamientos de las fuentes. Es por ello que se tiene contemplado iniciar tareas de estructuración y almacenamiento de los datos que puedan ser consultados vía web y visualizados para usuarios internos en un mapa interactivo que permita el acceso a histogramas.... Y que ...Así mismo dicha información debe ser contrastada con respecto a los valores de los perfiles trasversal de la fuente en el punto de monitoreo, es decir los valores de profundidad conocidos del lecho del rio para así poder observar la cercanía del nivel del río con los niveles de alerta frente un evento de inundación....

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

El IDEAM cuenta actualmente con una red de 2741 estaciones entre convencionales y automáticas. De estas 308 son automáticas, de las cuales 260 realizan transmisión satelital de la información. Algunas estaciones hidrometeorológicas cuentan con tecnologías del año 2000 y periodos de servicio superiores a seis (6) años, igualmente el instrumental de medición, los sistemas de transmisión y alimentación y la infraestructura física que compone estas estaciones no son suficientes y por tanto deben ser repotenciados para garantizar optima operación. Se hace necesario innovar tecnológicamente por lo menos 247 estaciones y adquirir instrumental que permita la correcta operación de las estaciones. Por lo tanto, es imperativo el fortalecimiento del IDEAM teniendo en cuenta que la infraestructura actual con la que cuenta el Instituto limita el desarrollo del seguimiento y estudio de los eventos hidrometeorológicos de manera óptima y eficiente y del monitoreo y pronóstico con el fin de mitigar los riesgos a través del mejoramiento en la generación de alertas tempranas.

A mediados del año 2012 el IDEAM y el Fondo de Adaptación firmaron el convenio administrativo 04/12 para la adecuación y renovación del Sistema de Alertas Tempranas del IDEAM, cuyo objeto es la adquisición, instalación y puesta en marcha de equipos y la contratación de servicios y herramientas tecnológicas requeridas para el fortalecimiento de la Red de alertas de origen hidrometeorológico como apoyo técnico al Sistema de Atención y Prevención de desastres en Colombia pero el convenio apenas está en su inicio por demoras en el proceso de contratación.

4.7. Gobernanza

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

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

Esta afirmación que se hace por el ente fiscalizador tiene entre otros su sustento en lo señalado en las características del primer informe resultado de la consultoría del Centro de la Gobernanza del Agua de Holanda (WATER GOVERNANCE CENTRE) numeral 1.2. La identificación de los principales problemas en cuanto a la gobernanza del agua en Colombia y de un informe sobre la Amazonia y que aplica a las cuencas hidrográficas de todo el país, donde se señalan como conclusiones que el recurso hídrico tiene una alta vulnerabilidad a los impactos asociados con su uso por falta de gobernabilidad y gobernanza del mismo, puesto que se adolece de una visión integral, existe una muy poca gestión a nivel de cuenca y una débil participación pública. La investigación, la información científica y la capacitación respecto al tema son limitadas, por lo que se carece de instrumentos suficientes para tomar decisiones y hacer la gestión que tan importante recurso requiere[1].

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

Lo anterior se da aún en las cuencas que se han determinado como prioritarias para el país tal como la del río Bogotá que resultado del análisis hecho por la CGR, se encuentra como conclusión en el informe de la en la Auditoría Especial a la-Gestión Sobre el Río Bogotá–Intersectorial y Articulada 2012, se cita lo siguiente:

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

Para la Contraloría, a pesar de que las Corporaciones Autónomas Regionales vienen desarrollando acciones encaminadas a manejar aspectos relacionados con la gobernabilidad del recurso hídrico, se evidencia que no se tiene estándares y criterios definidos de la gestión para la gobernanza del agua en definir las obligaciones y responsabilidades que permita establecer reglas claras que faciliten la participación de otros actores y sectores en la gestión del agua, donde las decisiones respecto a las políticas públicas son establecidas por consenso con todos los actores que intervienen en dicha gestión del agua.

---

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

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

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

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

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

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

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

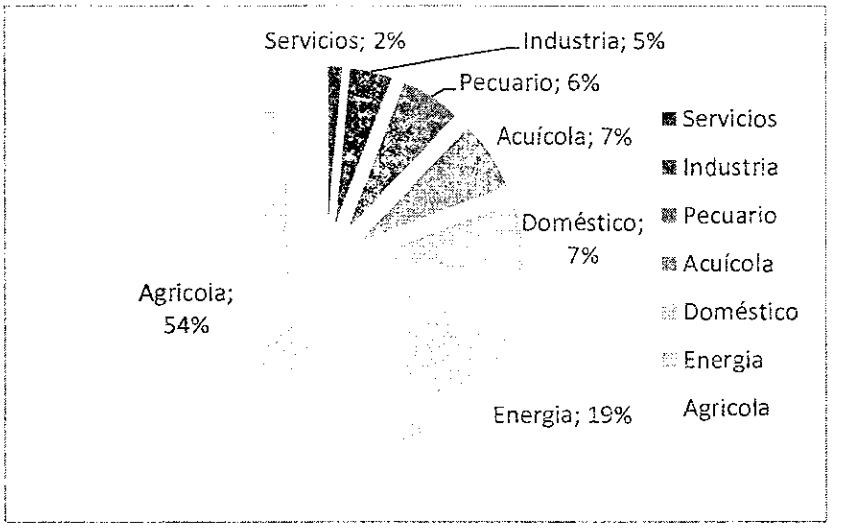
4.8. Intersectorialidad en conflicto

Por otro lado la CGR, pudo establecer que la PNGIRH contiene aspectos contradictorios con las políticas de desarrollo de los distintos sectores especificamente con los sectores agropecuario, minero, energético y en general con el sector productivo que son los grandes usuarios del recurso hídrico.

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

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

La demanda hídrica, definida como la extracción de agua del sistema natural que tiene como fin suplir las necesidades de consumo de la población del sector productivo y las demandas ecológicas propias de los ecosistemas naturales – caudal ecológico y ambiental1, es estimada por el IDEAM en el Estudio Nacional del Agua, como aparece en la gráfica, siendo el sector agrícola el mayor usuario del recurso hídrico con fines económicos con el 54% del total del agua utilizada en el país, le siguen el sector Energía y Doméstico en orden como mayores usuarios del recurso.



Fuente: IDEAM

La CGR en visitas practicadas al MADS y al IDEAM, estableció poco avance en las líneas de acción propuestas, para el cumplimiento de esta estrategia y evidenció que el último cálculo de la demanda reportado en el ENA 2010 no incluyó el uso del agua en los sectores minero, hidrocarburos y navegabilidad, por lo que dichos cálculos estarían subestimando el

1 Decreto 3930 de 2010

total del agua requerida por las sectores productivos en el país y el registro de usuarios del recurso hídrico aún no se ha completado.

Esta situación obedece a deficiencias en los procesos de coordinación interinstitucional que lidera el MADS para hacer seguimiento a los objetivos propuestos en la Política Hídrica Nacional. Lo que está generando ineficacia en el avance de las metas propuestas en dicha política. La falta de procedimientos precisos por parte del MADS para realizar un adecuado seguimiento y monitoreo a las actividades propuestas en las agendas ambientales intersectoriales ha ocasionado que se pierda el curso a la ejecución de las mismas.

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

La CGR, evidencia incumplimiento por parte del MADS, de la función de determinar los criterios ambientales para la planeación estratégica de los sectores productivos y promover el diseño y participación en las actividades de implementación de las agendas conjuntas de trabajo interinstitucionales y realizar el seguimiento y la evaluación de las mismas. En efecto, aunque se firmó una primera agenda ambiental con el Ministerio de Agricultura en noviembre de 2007, en el marco del PND "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos 2006 -2010", y posteriormente se firmó una segunda agenda en diciembre de 2013 en el marco del PND 2010-2014 "Prosperidad para Todos", no se presenta ninguna ejecución durante los años 2008 y 2009, incumpliendo con los compromisos en ella adquiridos por los dos Ministerios. La entidad presentó plan de acción del año 2010, pero no se adjunta ningún tipo de información sobre recursos, actividades y responsables entre otros. La CGR no encontró evidencia alguna de que los objetivos se hayan cumplido.

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

4.9 Institucionalidad

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

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

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

Adicionalmente, la falta de coordinación entre las CAR y las entidades territoriales, empresas prestadoras de servicios de saneamiento básico, entre otros, en torno a temas tales como el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, el

manejo de ecosistemas urbanos y el saneamiento básico, cuyas consecuencias se vuelven particularmente evidentes cuando se trata de inversiones o proyectos que podrían dirigirse al manejo de cuencas hidrográficas donde los límites de las cuencas frecuentemente no coinciden con los límites de la división político administrativa del país. Limitante que no se superó en el arreglo institucional, al no estar establecido mecanismo alguno en la PNGIRH al respecto.

La CGR comprobó que no existe una institución con la capacidad política y presupuestal para negociar, convocar y dirigir la voluntad y los presupuestos de todas las entidades territoriales en torno al desarrollo de proyectos y actividades dirigidas al manejo coordinado de cada cuenca hidrográfica, con un sentido de Metagerencia que permita como ordenó el reciente fallo del Consejo de Estado sobre el río Bogotá, expediente 479-01, una gestión efectiva dirigida a su saneamiento y gestión integral.

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

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

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

Para la CGR, una vez analizada la PNGIRH no refleja un diseño institucional orientado a una efectiva descentralización y participación de los actores relevantes de manera transversal, en la toma de las decisiones, adoleciendo de órganos decisorios sobre los consultivos, donde se le otorgue vinculatoriedad a las opiniones. 1. La Política para la gestión integral del recurso hídrico, no establece instrumentos de coordinación y regulación, motivo por el cual se expide el Decreto 1640 de 2012, que reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas

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

hidrográficas y acuíferos. Es así como mediante Resolución MADS 0509 de 2013, se reglamentan los consejos de cuencas, que han operado según información del mismo MADS para 5 cuencas, es decir sólo para el 1.61% del total de las cuencas inventariadas por el IDEAM.

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

En Colombia, las organizaciones estatales encargadas de la gestión del recurso no tienen establecida una política efectiva, ni un marco legal apropiado para regular y gestionar el agua, que permitan atender las necesidades ambientales, económicas, sociales y políticas del Estado, con la participación de todos los agentes sociales.

4.10. Instrumentos de gestión

En términos generales el marco conceptual que propone la PNGIRH gira en torno a la gestión integral del agua como "... un concepto basado en la idea de que los diferentes usos del recurso son excluyentes e interdependientes y surgió como respuesta a la "crisis del agua" expresada en la presión insostenible sobre el recurso hídrico, debida a la creciente demanda de agua, la contaminación y el crecimiento demográfico". Sin embargo, la CGR ha observado que el núcleo del problema está en la falta de articulación, deficiencias en la funcionalidad de un sistema de información completo y oportuno, que sustente la toma de decisiones en forma eficaz, y deficiencias en la gobernabilidad del recurso.

La gestión integral del recurso hídrico busca actuar sobre las causas de esta gestión deficiente como son la ineficiencia, los conflictos crecientes y el uso no coordinado del recurso hídrico[1], situaciones que son cada vez más observables en el manejo de nuestro recurso hídrico y que considerando elementos como la planificación, regulación, instrumentos económicos, conocimiento, se elaboró por parte del equipo auditor un calificación del avance en la gestión sobre dichos instrumentos que se resume más adelante y se detalla en el informe de la Auditoría coordinada al recurso hídrico, con base en las respuestas dadas a los cuestionamientos de la CGR.

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

Los instrumentos de planificación ambiental son de largo plazo que constituye el marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planificación, planeación, gestión, y de seguimiento existentes en cada una de ellas, con el fin de establecer cuáles son los avances en la implementación de los instrumentos de planificación establecidos en el Decreto 1640 de 2012, la Contraloría en desarrollo de la auditoría coordinada a la gestión del recurso hídrico indagó a las Corporaciones Autónomas Regionales, observando el siguiente escenario:

---

[1] Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). Política Nacional para la Gestión Integral Del Recurso Hídrico-PNGIRH. Bogotá D.C. Pág. 120.

Para alcanzar cada uno de los objetivos específicos, el MADS elaboró las estrategias y las líneas de acción estratégica que las desarrollan y en las que tienen que converger todas las acciones que se realicen en el país en materia de gestión integral del recurso hídrico con fecha límite al año 2022. Las líneas de acción estratégicas serán desarrolladas en detalle en el Plan Hídrico Nacional, atendiendo a las características y particularidades regionales, pero apuntando siempre al cumplimiento de los objetivos y metas nacionales definidos en la política.

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

Actualmente, según información obtenida por la CGR de los funcionarios encargados de la Gestión del Recurso Hídrico en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible MADS, soportada en papeles de trabajo, se diseñó una propuesta de Plan Hídrico Nacional (Borrador) PHN, en la quel se determinan las acciones relacionadas con la FASE I y contiene una breve descripción de los antecedentes, objetivos, y alcance del PHN.

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

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

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

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

El MAVDT (hoy MADS) para realizar seguimiento a las CAR diseñó un formato para hacer seguimiento a la implementación de la política PNGIRH por parte de las CAR en todo el país el cual no ha sido diligenciado por dichas autoridades ambientales, por lo se desconoce la efectividad de los instrumentos generados para la implementación de la PNGIRH. Para la CGR el Plan Hídrico Nacional y el seguimiento a la ejecución del mismo son instrumentos importantes para el logro de una adecuada y efectiva implementación de la PNGIRH y por los tanto la no oficialización y la inexistencia de mecanismos de seguimiento genera incertidumbre en el alcance y efectividad de las estrategias establecidas para el logro de las metas que finalmente den cumplimiento a los objetivos de la política.

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

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

La normatividad vigente establece los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) en el cual se determina la cantidad de vertimientos puntuales y a su vez la proyección de reducción en el corto, mediano y largo plazo, así como las metas de reducción de contaminación hídrica. Sin embargo, sólo el 48,6% de los municipios cuentan con un PSMV aprobado, lo que deja un panorama bastante preocupante en torno al manejo de los vertimientos en casi la mitad de las entidades territoriales. Con relación al grado de cumplimiento de las metas establecidas en los respectivos PSMV, la CAR informa que se realiza revisión al proceso de implementación dentro de la actividad de seguimiento al instrumento tasa retributiva, siendo el último registrado en el año 2012.

Sobre los PSMV, se tiene que en general corporaciones reportan información sobre la presentación de dichos planes, destacándose en este grupo, que solo el 9% de estas entidades reportan avances del 100%, (Cormacarena y Corpoguavio); el 27% avances entre el 70% y el 99%; el 45% de estas entidades reportan avances entre el 30 y 69%; el 5% entre el 1%-29% y no reportan el 9%. Estos resultados, reflejan incumplimiento generalizado de los municipios, con relación a lo establecido en el Decreto 2667 de 2012, no obstante las Corporaciones pese a reportar estos casos, no se observa ninguna gestión sobre la aplicación de medidas preventivas y sancionatorias, estipuladas en el artículo 8 del mismo decreto, que dice: "...el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en la presente resolución conllevará la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar en los términos del artículo 85 de la Ley 99 de 1993."

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

De la respuesta proferida por las corporaciones anteriormente citadas, el trabajo adelantado en el cumplimiento del PSMV, no refleja resultados ni acciones concretas en el tema del mejoramiento de la calidad del recurso hídrico, de ahí que se tiene un indicador del 91% de las corporaciones con un trabajo de seguimiento pero sin resultados concretos en su implementación, arrojando un avance entre el 1 y el 29%, con una calificación de 2.3 puntos sobre 10 puntos. Por lo anterior, la CGR, concluye que el trabajo de seguimiento y control de los PSMV presenta un deficiente desarrollo, pues como se evidencia de las respuestas de las corporaciones, ninguna reporta avances significativos.

Con relación a las funciones asignadas a las corporaciones en la Ley 99 de 1993, sobre la evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, normativa aún en proyecto de reglamentación impidiendo el control requerido.

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

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

- Existe un desconocimiento generalizado sobre el tema de aguas subterráneas por parte de las AA.
- Las Corporaciones no reportan información completa sobre inventario de acuíferos en su jurisdicción.

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

Ante estas debilidades, la CGR concluye que el MADS no cuenta con información completa sobre inventario de acuíferos, usuarios de éste recurso, que permita al MADS una toma de decisiones en forma acertada y oportuna en cuanto a lineamientos de conservación y manejo del recurso aguas subterráneas, a la fecha de esta auditoría no se cuenta con Guía Metodológica para la Formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos publicada y socializada. Lo anterior, se genera por falta de acciones en el ordenamiento del recurso hídrico, incumplimiento de lo establecido en el Decreto 1640 de 2012, artículo 62, al no disponer oportunamente de la herramienta que permita la Formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos conforme a los lineamientos del MADS.

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

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

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

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

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

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

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

La ley 373 de 1997 establece que todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar un programa para el uso eficiente y ahorro del agua para ser implementadas por todos los usuarios del recurso hídrico. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales encargadas del manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción, aprobarán la implantación y ejecución de dichos programas en coordinación con otras corporaciones autónomas que compartan las fuentes que abastecen los diferentes usos.

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

Con el fin de obtener una mejor distribución de las aguas de cada corriente o derivación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 156 y 157 del Decreto - Ley 2811 de 1974, y 107 y siguientes del Decreto 1541 de 1978, Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, reglamentarán el aprovechamiento de cualquier corriente o depósito de aguas públicas, así como las derivaciones que beneficien varios predios.

Lo anterior, en primer lugar, ante la ausencia de estudios específicos para adelantar este proceso y en segundo lugar, la escasa información reportada por las CAR, lo que no permite adelantar procesos de reglamentación, a partir de conflictos de agua existentes o demandas del recurso, acorde con el proceso de ordenación del territorio; es decir se observa falta de acciones efectivas importantes para lograr un proceso de reglamentación de corrientes acorde con la oferta y demanda del recurso hídrico en su jurisdicción.

Dados los ejemplos anteriores, para la CGR, con fundamento en los artículos 8°, 79, 80 y 95 numeral 8° de la Constitución, se determinan, entro otros derechos colectivos, que todos los habitantes del territorio Colombiano deben gozar un ambiente sano, al igual que se estipula la obligación de velar por su "conservación" y "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

En tal sentido, la sentencia C-de 2001, señaló: "...La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado 'Constitución ecológica', conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección".

En consecuencia, corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario, regulando entre otros aspectos, la clasificación de las aguas, fijar su destinación y posibilidades de aprovechamiento, estableciendo la calidad de las mismas y ejerciendo control sobre los vertimientos que se introduzcan en las mismas, a fin de controlar la contaminación, el riesgo de los ciclos biológicos, el normal desarrollo de las especies y la capacidad oxigenante y reguladora de los cuerpos de agua.

Sobre la aplicación de los instrumentos de regulación - Reglamentación de corrientes , la CGR indagó a las Corporaciones Autónomas Regionales sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de estas normas; de los resultados se tiene que el proceso de reglamentación de corrientes aún no presenta avances significativos, debido a que Corporaciones de CAR, CAM, Corpamag, Corpoboyaca, Corponor, Corantioquia, Carpocaldas, Carder, Cortolima, Cortolima, Carpouraba y Corpoguavio, reportan entre una y 34 corrientes reglamentadas (En total se han reglamentado 183), indicador refleja poco avance frente al número de POMCAS existentes 276 (Decreto 2267 de 2002), lo que evidencia falta de gestión en para la actualización de este proceso, máxime si se tiene en cuenta el proceso de priorización establecido en el Decreto 1640 de 2012.

De otra parte, aún existen Corporaciones que no han realizado ninguna gestión o no reportan información, como son: CVS, CAS, CRA, Cornare, Corpoguajira, Corponariño, Codechoco, Carsucre, y Coralina, que representa el 43% de las Corporaciones consultadas.

Lo anterior, en primer lugar, ante la ausencia de estudios específicos para adelantar este proceso y en segundo lugar, la escasa información reportada por las AA, lo que no permite adelantar procesos de reglamentación, a partir de conflictos de agua existentes o demandas del recurso, acorde con el proceso de ordenación del territorio; es decir se observa falta de acciones importantes para lograr un proceso de reglamentación de corrientes acorde con la oferta y demanda del recurso hídrico en su jurisdicción.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance de su gestión frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos1. Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En este grupo, tan solo el 5% reporta avances del 100%, avances entre el 70% y el 99%; el 32% de las corporaciones; avances entre el 30 y 69% el 27 de las Corporaciones, avances entre el 1%-29% el 23% de dichas entidades y no reporta información el 14%. Se asigna una calificación total de 4.8 sobre 10 puntos.

En el tema de reglamentación de corrientes, en promedio las Corporaciones reportan acciones de avance, no obstante los resultados son incipientes, sumado al proceso de ajustes que debe seguir los POMCA, que también deben ser ajustados. Por lo anterior, la CGR, concluye que a pesar que las Corporaciones en general reportan cumplimiento generalizado del tema, pero aún sin resultados concretos, con una calificación de 5.3 sobre 10.

Definidos como el conjunto de parámetros y sus valores utilizados para la asignación de usos al recurso y como base de decisión para el Ordenamiento del Recurso Hídrico -ORH, se establecen en el Decreto 3930 de 2010, así mismo reglamenta los usos del agua.

Fueron objeto de auditoría por la CGR los resultados de los informes de seguimiento a los objetivos de calidad de los cuerpos de agua realizados en cuencas de la jurisdicción, de las AA y se evidencia que las corporaciones no reportan acciones concretas frente al incumplimiento generalizado de los objetivos de calidad, con los graves efectos que se presentan en el estudio ENA 2010 del IDEAM, índice de calidad del agua ICA, el cual señala, entre otros:

> *"...en la cuenca alta del río Magdalena, los sitios que muestran mayor afectación son los tramos del río Bogotá, desde el municipio de Villapinzón, a su paso por Cota, el Distrito Capital, y los municipios aguas abajo El Colegio, Tocaima y Ricaurte; en el mismo río Magdalena, los vertimientos de la Sabana de Bogotá afectan la calidad en los municipios de Ricaurte, Girardot y Nariño; además, en este último se evidencia el efecto del relleno sanitario.*
>
> *En el Medio Magdalena, la calidad promedio es mala a su paso por Puerto Salgar, donde las actividades socioeconómicas aportan niveles significativos de DQO, sólidos en suspensión y, algunas veces, de conductividad eléctrica; además, en los ríos tributarios Carare (en Cimitarra), Minero (en Borbur) y Negro (en Guaduas, Nimaima y Puerto Boyacá). En el peor escenario, también se muestra afectación significativa en los ríos Villeta y Guarinó a su paso por los municipios de Villeta y Honda, respectivamente; esto obedece a la influencia de actividades mineras, explotación maderera, deforestación y arrastre de sedimentos por la escorrentía.*
>
> *En el Bajo Magdalena, desde El Banco, pasando por la zona de sedimentación en la Depresión Momposina, hasta la desembocadura en el mar Caribe, se evidencia el aporte de sólidos suspendidos provenientes de las cuencas alta y media, lo que influye más en el descriptor de mala calidad del índice, seguido por aportes de DQO, que influencian por la misma razón el estado de los brazos de Loba y Mompós, y el Canal del Dique; así mismo, en la desembocadura del río Cauca.*
>
> *En la cuenca del río Cauca, los municipios más afectados por la mala calidad del agua superficial son los tramos cercanos a Popayán, por el impacto del relleno sanitario de la ciudad; Cali, por los vertimientos industriales y*

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

domésticos de Cali y Juanchito a Candelaria, Obando, La Virginia (Risaralda) y Antioquia (Antioquia), que reciben aportes de sólidos y de materia orgánica de la zona agroindustrial. Asimismo, una afectación alta proviene de afluentes tan presionados como los ríos Paila, Risaralda y Tuluá. El río Chinchiná y el río Arma tienden a deteriorarse significativamente a su correspondiente paso por los municipios caidenses de Palestina y Aguadas.

El río Sogamoso recibe a los ríos Suárez y Chicamocha, que atraviesa una zona muy erosionada, y su calidad oscila entre regular y mala cuando atraviesa por los municipios de Tuta, Tibasosa, Nobsa, Covarachia, Jordán y Puerto Wilches. La cuenca del río Patía se ve afectada por presencia de materia orgánica en el río Pasto y por vertimientos directos de aguas residuales domésticas de los municipios Policarpa y Cumbitara (Nariño)."

Para la CGR, lo anterior evidencia que pese a que adelantan actividades como los monitores, determinación de objetivos de calidad fijación de metas de reducción de carga contaminante, seguimiento a los PSMV, para evaluar la calidad del agua en las corrientes superficiales que tienen alto impacto por vertimientos de origen doméstico, aún son insuficientes e inefectivas las acciones para prevenir y superar la contaminación del recurso hídrico, ya que solo se limitan al desarrollo de visitas, inspecciones, seguimiento de vertimientos, seguimiento documental de expedientes, entre otros.

De los resultados obtenidos en el presente informe se evidencia que las Corporaciones analizadas muestran un rezago en el control de la contaminación de los recursos hídricos en sus jurisdicciones, y deja de manifiesto las debilidades en el ejercicio como autoridad ambiental en los usos, el ordenamiento y los vertimientos al recurso hídrico.

De la respuesta proferida por las corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones estableciendo el grado de avance de su gestión frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos1. Las Corporaciones CRQ, CSB, Codechoco y Corpomojana, no dieron respuesta a las observaciones formuladas por la CGR.

En este grupo, tan solo el 5% reporta avances entre el 30 y 69%; mientras que el 91% de las corporaciones reporta avances entre el 1%-29%, no reportan el 9%. Se asigna una calificación total de 2.5 puntos sobre 10 puntos. La gestión adelantada en el cumplimiento del objetivos de calidad, no refleja resultados ni acciones concretas en el tema del mejoramiento de la calidad del recurso hídrico, de ahí que se tiene un indicador del 91% de las Corporaciones, donde se confirma que aún son insuficientes e inefectivas las acciones para prevenir y superar la contaminación del recurso hídrico, ya que solo se limitan al desarrollo de visitas, inspecciones, seguimiento de vertimientos, seguimiento documental de expedientes, entre otros.

La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas. Dentro de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales está la de recaudar, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.

No se está generando una cultura de ahorro y uso eficiente del agua como evidenció la CGR en relación con la implementación de los PUEAA, aunado a la débil estructura del valor de la tarifa mínima, la cual no permite cubrir los gastos en los que debe incurrir la autoridad ambiental para realizar el proceso de facturación, cobro y seguimiento

[1] Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.

económico - jurídico y menos aún asegurar recursos económicos para invertir en programas destinados a proteger y renovar el recurso hídrico que demandan inversiones muy cuantiosas, sumado a la poca efectividad que se tiene en la compra de predios en ecosistemas de importancia estratégica.

Para calcular las tasas retributivas y compensatorias se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas: a) La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes; d) El cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.

Para el monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias: a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa, se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del daño; b) Cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) Los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) Los factores, variables y coeficientes así determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes.

Las tasas retributivas y compensatorias solamente se aplicarán a la contaminación causada dentro de los límites que permite la ley, sin perjuicio de las sanciones aplicables a actividades que excedan dichos límites.1.En cuanto a la efectividad del cobro versus la facturación se presenta una un nivel de recaudo promedio del 37%, pues el 60% de las Corporaciones consultadas reportan un indicador bajo.

Según el artículo 108 de la Ley 99 de 1993 referente a la cofinanciación para la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos naturales, el artículo 9° de la Ley 1454 de 2011 relacionado con el fomento de procesos asociativos entre entidades territoriales y entre Corporaciones Autónomas Regionales, y el artículo 213 de la Ley 1450 de 2011 sobre la solidaridad de la financiación de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, propenden por la articulación de acciones y fuentes públicas en la inversión de los recursos en concordancia con los fines señalados en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

Cabe mencionar que la modificación hecha al artículo 111 por la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) redujo el porcentaje que deberán destinar los proyectos de construcción de distritos de riego a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua, de 3% a 1%.

También aclaró esta norma (Ley 99 de 1993 artículo 111) que los departamentos y municipios deben estimar un porcentaje no menor al 1% de los ingresos corrientes a la adquisición y mantenimiento de zonas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales y amplió su destinación a financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Posteriormente, en el año 2013 mediante Decreto 953 de 2013, se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, sobre la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales y se aplicará a las entidades territoriales, a los distritos de riego que no requieren licencia ambiental y a las autoridades ambientales.

---

1 Ley 99 de 1993

Así mismo, la norma señala que el pago por servicios ambientales asociados al recurso hídrico, es el incentivo en dinero o en especie, que las entidades territoriales podrán reconocer contractualmente a los propietarios y poseedores regulares de predios ubicados en las áreas de importancia estratégica, en forma transitoria, por el uso del suelo que permita la conservación o recuperación de los ecosistemas naturales y en consecuencia la provisión y/o mejoramiento de los servicios ambientales asociados al recurso hídrico. En este contexto, la CGR, indagó sobre la gestión desarrollada por el MADS, como entidad rectora de la política ambiental en Colombia, sobre los resultados, indicadores, inversiones en este tema, sin embargo no se tiene información disponible que permita establecer la efectividad de este instrumento de conservación.

No obstante, con base en los resultados del estudio sobre el Estado de los Recursos Naturales 20081, los informes de auditoría practicada a la CAR vigencias 2010 y 2011 y de la revisión de la gestión desarrollada por el MADS en el marco de esta actuación, se estableció:

A pesar, de los instrumentos de planificación utilizados por la Corporaciones, reglamentación de corrientes, procesos de investigación y participación ciudadana en estos procesos, son pocas las CAR que reportan las áreas que han sido adquiridas en cumplimiento del Artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Es evidente el escaso avance de los procesos de ordenación de cuencas y formulación de planes, por lo cual las acciones para conocer y garantizar la oferta hídrica resultan aisladas y coyunturales y no obedecen a una planificación del uso del territorio y del recurso hídrico.

- No existe información base que sustente las necesidades de los municipios que respecto a la protección de cuencas abastecedoras.

- Este proceso de adquisición se realiza en forma conjunta con las CAR, sin embargo, no son estas las administradoras, sino que participan mediante la celebración de convenios emitiendo conceptos técnicos, y ejecutando recurso proyectos de reforestación, sin embargo no todas las Corporaciones han podido hacer los inventarios y los municipios no reportan adecuadamente esta información a las mismas.

- No se tienen datos disponibles sobre inventario de predios, hectáreas ni inversiones realizadas, en cumplimiento de esta norma.

De otra parte, en el marco de la nueva norma (Decreto 953 de 2013), se estableció en el artículo 6 "Procedimiento para la adquisición de los predios priorizados. La adquisición por negociación directa y voluntaria o por expropiación de bienes inmuebles para los fines previstos en el artículo 111 de la Ley 99 dé 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, se regirá por el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997 o la norma que la modifique, adicione, sustituya o complemente. "aquellas personas que poseen terrenos en páramos o en zonas de reserva, que estén en zonas estrategias que puedan servir para acueductos, se da la opción de venta o expropiación, no se conocen los criterios o estudios que justifiquen la figura de expropiación de dicha propiedad privada.

Frente al artículo 7, Parágrafo. Se señala que "Las autoridades ambientales competentes prestarán el apoyo técnico a las entidades territoriales para definir las actividades de mantenimiento que requieren los predios adquiridos, de acuerdo con la especificidad de los mismos.", por lo que el pago por servicios ambientales va dirigido a que sean las entidades territoriales quienes adquieran y sean las poseedoras de dichos predios, por lo que existiría incoherencia frente a la dualidad de la propiedad (poseedores o entes territoriales).

El artículo 9 de la misma norma señala, para la implementación de los esquemas de pago por servicios ambientales se debe considerar como mínimo los siguientes elementos, entre otros, el literal d):

> "Para el reconocimiento del incentivo en el caso de recuperación y restauración de predios, se exigirá acreditar que los predios seleccionados no estuvieron cubiertos de ecosistemas naturales en los últimos cinco (5) años "

1 Capítulo IV La calidad del agua para consumo humano en Colombia. Informe del Estado de los Recurso Naturales 2008.

Frente a este tema solo se maneja la aplicación de la norma por cinco años, lo cual deja un vacío frente a la sostenibilidad del instrumento, frente a la cantidad de recursos que se recaudan por este concepto, pues anualmente corresponden a una cifra de $574.514.2 millones frente a la cantidad de predios a adquirir (información no disponible).

Por lo señalado anteriormente, la CGR advierte sobre los resultados que puede arrojar la implementación de este instrumento y su reglamentación en el marco del costo-beneficio bajo los principios de eficiencia, economía y equidad, frente a la población que puede ser afectada.

Causa es de esto, es la notoria falta de compromiso de los habitantes en las áreas donde realizan las actividades de reforestación, al avance de la frontera agrícola hacia zonas de elevada fragilidad ambiental, la dificultad de llevar a cabo seguimientos constantes a los proyectos y el bajo compromiso de los entes territoriales para la implementación de los planes formulados.

Además de la desarticulación de acciones entre diferentes entidades del Estado, aspecto que se hace evidente cuando se otorgan créditos para actividades agropecuarias, sin que se consulte previamente si las zonas donde se realizarán las inversiones están clasificadas como suelos aptos para esa actividad y no en zonas de protección exclusiva1.

El efecto, es el desconocimiento del país respecto a las áreas, regiones, ubicación, fuente (Superficial-subterránea) e inversiones, adquiridas que han contribuido a garantizar la conservación y manejo, en la protección del recurso hídrico que abastece los acueductos de municipios y comunidades, lo cual no se compadece frente a los realidad, toda vez que áreas de páramos, las cabeceras de las fuentes hídricas, las zonas de ronda y de recarga han sido colonizadas y utilizadas en actividades agropecuarias, recreativas o de vivienda conduciendo a la reducción de los caudales y secamiento de muchas de los ríos y quebradas. Situaciones como las presentadas en Casanare, sequía en 2014, son ejemplo de las consecuencias de esta ineficiente gestión del recurso hídrico.

Al indagar en el MADS sobre los indicadores que se aplican para realizar seguimiento y control en el marco de sus competencias, se obtuvo la siguiente información:

Instrumento	Indicador	Resultado
POMCAS	Número de POMCAS aprobados con acto administrativo	108/130
PORH	Número de PORH adoptados con acto administrativo	8/12

Fuente: MADS- elaboro Equipo Auditor.

Es decir, que la gestión en estos casos se mide únicamente por la relación numérica entre instrumentos aprobados – adoptados versus la meta propuesta en el Plan de Acción de la entidad; además se informa que se trabaja en el Manual – Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico. 2013 y Manual de Ordenación de POMCAS.

Algunas Corporaciones reportan indicadores mínimos, establecidos mediante Resolución 0964 de 2007, relacionados con las acciones de las Corporaciones sobre los recursos naturales renovables y el medio ambiente, clasificados según los objetivos de desarrollo sostenible, sin embargo sus resultados no muestran el comportamiento histórico, que permita establecer niveles de cumplimiento, avance o resultados concretos frente a una meta propuesta.

Por lo anterior, la CGR, no pudo evidenciar la aplicación de mecanismos de seguimiento y control de los factores de riesgo en los resultados de dichos planes, que permitan conocer la efectividad del instrumento y que mida el impacto de su aplicación sobre el mejoramiento del recurso hídrico y por ende su incidencia en la orientación de una toma de decisiones y aplicación de recursos en forma acertada y eficiente, incumpliéndose con los objetivos y funciones establecidas en el Decreto 1323 de 2007.

1 Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM

Lo anterior evidencia, que desde la expedición del Decreto 1323 de 2007, es decir 7 años después, no se cuenta con el SIRH implementada, a pesar de que la norma establece que su implementación se realizará en forma gradual, comenzando por las cuencas priorizadas para ordenación, las declaradas en ordenación o las que cuentan con Planes de Ordenación y Manejo adoptados, no obstante este proceso apenas inicia.

Causa de ello es la falta de gestión por parte del MADS para evitar que se pueda presentar filtración o manejo de la información por parte de organizaciones diferentes a las del Estado, lo que genera que a la fecha de esta auditoria no se cuenta con información sobre indicadores de desempeño o de gestión, que permitan medir el impacto en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Mediante Resolución No. 1478 DE 2003, el MADS, se adopta el documento técnico "Guía Metodológica para la Valoración de Bienes, Servicios Ambientales y Recursos Naturales", en el cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

En este contexto, la CGR solicitó información a las Corporaciones (CAR, CAS, CRA, CVS, CAM, Corpamag, Corpoboyaca, Corponor, Corantioquia, Corpocaldas, Carder, Cornare, Corpouraba, Cortolima, Cardique, Corpoguajira, Corpoguavio, Coralina, Corponariño, Codechoco y Carsucre), sobre indicadores de desempeño; donde señalaran los indicadores que aplican para medir el cumplimiento del Plan de Acción.

Debido a que no reportan resultados homogéneos para la evaluación, éste ente de control centró su análisis en los resultados de indicadores rendidos en la Cuenta Fiscal a través del aplicativo SIRECI, estableciendo:

Las Corporaciones reportan indicadores de:

- Indicadores de Gestión- Eficacia
- Indicadores de Gestión- Eficiencia
- Indicadores de Gestión- Economía
- Indicadores de Gestión- Equidad Social
- Indicadores de Gestión- Aporte a sostenibilidad ambiental
- Estudios de valoración de costos ambientales (Resolución 1478 MAVDT -2003).

La evaluación se centró en los resultados de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, permiten concluir que tan sólo 5 Corporaciones (CAM, CAS, Corpocaldas, Cortolima y Carder, han realizado uno o dos estudios de valoración, con una inversión $181.2 millones, no obstante tan solo la CAM, CAS, y Carder, el estudio se relaciona con este tema, destinando $151.8 millones, lo que refleja la falta de gestión por parte de las CAR para realizar estudios que conlleven establecer costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

4.11. Clasificación de las Corporaciones según su avance en la implementación de la Política

De la respuesta a la Contraloría por parte de las Corporaciones (CDMB, CORALINA, CORMACARENA, CARDER, CORANTIOQUIA, CORPOGUAJIRA, CAR, CORPOGUAVIO, CORPONARIÑO, CORPONOR, CORTOLIMA, CORPOBOYACÁ, CORPOCALDAS, CORPOURABÁ, CRC, CARSUCRE, CVS, CAM, CRA, CORPAMAG, CARDIQUE y

CORPORINOQUIA), se analizó el reporte de acciones y/o gestiones, estableciendo el grado de avance de su gestión frente al tema evaluado, asignando una calificación de 1 a 10 puntos1.

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

En este grupo, tan solo el 32% reporta avances del 100%, avances entre el 70% y el 99%; el 142% de las corporaciones; avances entre el 30 y 69% el 14% de las corporaciones, avances entre el 1%-29% el 0% de dichas entidades y no reporta información el 41%. Se asigna una calificación total de 4.9 sobre 10 puntos.

En relación los estudios realizados sobre valoración de costos ambientales, el 20% de las Corporaciones en general informan sobre algunos estudios realizados, el 35% está iniciando estudios en temas ambientales.Por lo anterior, la CGR, concluye que el impacto en la utilización de este instrumento aún no muestra resultados satisfactorios ni eficientes, por cuanto el 41% de ellas no reporta acciones adelantadas, es decir aún es incipiente los resultados y sus impactos en el mejoramiento del recurso hídrico en nuestro país.

Por otro lado, la falta de armonía entre las instituciones encargadas de la política de gestión de recursos hídricos y las instituciones encargadas de dirigir el cumplimiento de objetivos de políticas de otros sectores que afecten directa o indirectamente el manejo del agua, ha tenido como consecuencia la pérdida de credibilidad hacia el ente que dirige los esfuerzos de gestión integrada del recurso hídrico (MADS), por parte de la ciudadanía, debido al impacto ambiental negativo por deterioro o contaminación, evidenciado en el País, los cuales según el documento CONPES DNP 3343 - sobre costos de degradación ambiental, los impactos económicos y de salud pública más considerables que enfrenta el país en su orden, están asociados con las inadecuadas condiciones del abastecimiento del agua, el saneamiento y la higiene, los desastres naturales, la contaminación del aire y la degradación de tierras. Por estas categorías el costo total asciende a $ 6,65 billones anuales (aproximadamente el 3,5% del PIB)2 y que el costo total anual promedio del país en salud pública que generan las inadecuadas condiciones del abastecimiento de agua, el saneamiento y la higiene asciende a $1,96 billones. La situación descrita no se encuentra establecida dentro de las acciones de ajuste e implementación de la gestión del recurso hídrico, programada por el MADS para esta vigencia

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

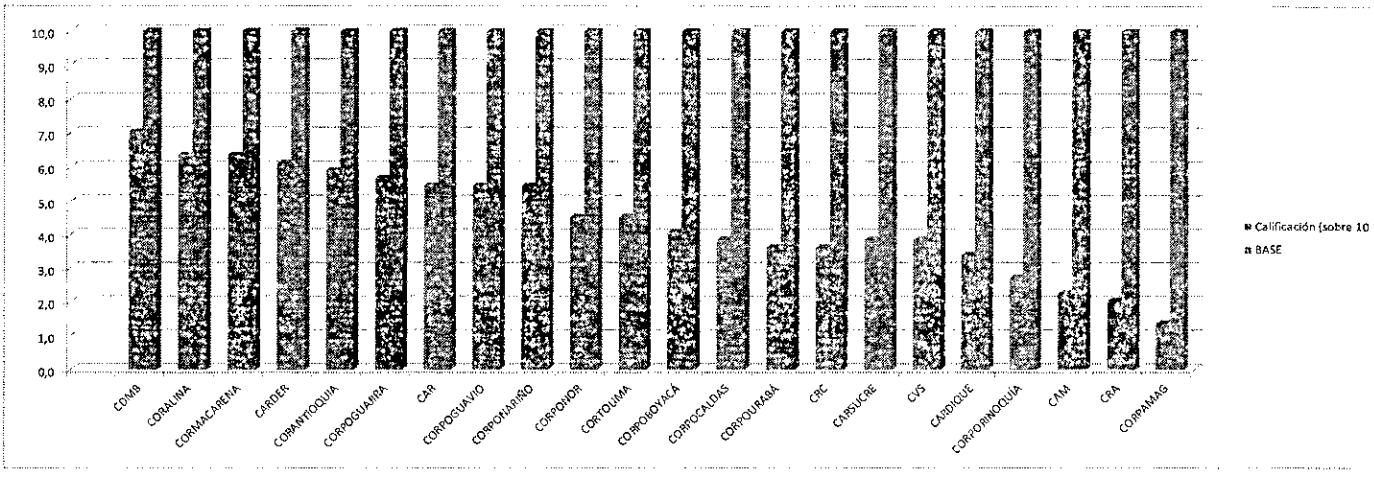
De la evaluación del desempeño realizado a las Corporaciones, la CGR concluye que se hace mayor énfasis en los procesos de planeación que en los procesos de control, donde el resultado refleja deficiencias en la gestión, como se observa en la tabla de calificación general de observaciones:

1 Rangos de calificación nota pie de página al final del documento.
2 PIB nominal del año 2012. DNP – DEE.

Calificación general de las observaciones

7,0	Observación 3. Aguas subterráneas
6,0	Observación 2. Avance ajuste Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA
5,8	Observación 6. D2. Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV
5,0	Observación 4. Implementación de los planes de uso eficiente y ahorro de agua - PUEAA
4,9	Observación 12. Indicadores de gestión – Valoración costos ambientales
4,8	Observación 5. Aplicación de los instrumentos de regulación - Reglamentación de corrientes
4,1	Observación 10. Tasas Retributivas - TR
3,9	Observación 11. D4. Instrumentos de información
2,6	Observación 9. Tasas por uso de agua
2,5	Observación 8. D4. Objetivos de calidad
2,3	Observación 7. D3. Cumplimiento PSMV Corporaciones

En la siguiente gráfica, se observa la calificación obtenida por cada Corporación evaluada según el avance que tiene a 2014 en la aplicación de la PNGIRH.



Rangos de calificación:
Avance del 100%: 10 puntos.
Avance entre el 70%- 99%: 7.5 puntos
Avance entre el 30%-69%: 5 puntos
Avance entre el 1%-29% 2.5 puntos
Avance 0%: 0 puntos.

5. ADVERTENCIA

Teniendo en cuenta que la obligación de la Contraloría General de la República, no sólo está en pronunciarse de forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultado del manejo de los recursos y bienes públicos; sino además, de advertir con criterio técnico o proactivo a los gestores públicos, del posible riesgo que se puede presentar por conductas que afecten la integridad del patrimonio público y el fin social que su destino demanda, la Contraloría advierte sobre las debilidades técnicas, administrativas e institucionales de la gestión del recurso hídrico que impiden garantizar que éste se constituya en el bien público y un derecho fundamental, humano y colectivo, en cumplimiento de los fines del Estado previsto en la Constitución y los acuerdos internacionales vinculantes, entre las cuales se encuentran:

- Las principales herramientas que la PNGIRH propone para desarrollar las estrategias son el Plan Hídrico Nacional y los Planes Estratégicos de ordenación y manejo de las cinco macrocuencas hidrográficas del país, sin embargo, ambos documentos presentan incertidumbre en su expedición.

- La CGR evidencia que el Plan Hídrico Nacional, documento base que debe establecer metas claras a la PNGIRH, cada una con un horizonte temporal definido, clasificado en corto plazo (2010 a 2014), mediano plazo (2015 a 2018) y largo plazo (2019 a 2022), se encuentra en proceso de elaboración. Es decir aún no están desarrolladas las líneas de acción estratégicas que atiendan a las características y particularidades regionales, pero apuntando siempre al cumplimiento de los objetivos y metas nacionales definidos en la política.

- Por otro lado, el Ministerio a través de esta Dirección no realiza un seguimiento detallado ni ha construido indicadores específicos para conocer los resultados de la implementación de la PNGIRH con respecto a las acciones propuestas en dicho plan, entre ellas los POMCAS, frente a lo cual se argumenta a la Contraloría que no tiene competencia para controlar las acciones de las entidades ejecutoras o sea las Corporaciones Autónomas Regionales CAR. Frente a este último tema, la CGR pudo determinar que las acciones del Ministerio a través de la Dirección de Gestión de Recurso Hídrico se reducen a conocer el número de POMCAS realizado por cada una de las Corporaciones y a determinar que en sus Planes de Acción se incorpore el tema del Recurso Hídrico según lo estipulado en el Plan Hídrico Nacional.

- La CGR observa que existe dispersión entre las acciones desarrolladas por las Corporaciones Autónomas Regionales frente al monitoreo del recurso lo cual puede ocurrir porque son acciones puntuales desarrolladas según las necesidades que se han presentado en la jurisdicción de cada corporación que no obedecen a un plan de monitoreo ordenado y consistente.

- Aunado a lo anterior, con las deficiencias que se presentan en la red hidrometeorológica ya mencionada anteriormente la información que se obtiene en conjunto de las Corporaciones presenta debilidades resultantes de las estaciones obsoletas y daños en los instrumentos.

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

- Por lo tanto se puede concluir que aunque la PNGIRH expresa una visión clara, todavía falta acompañar esa visión con un plazo previsto, con una estrategia clara y acciones específicas determinadas.

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

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

- Por otra parte, en lo referente a las Microcuencas y sus planes de manejo, el IDEAM, manifiesta no estar de acuerdo con la definición de los Planes de manejo de las Microcuencas ya que las mismas finalmente hacen parte de una cuenca por los tanto no se necesitan y podrían convertirse en POMCAS pequeños, con la

generación de altos costos y desgaste institucional en razón a que existe una cantidad no medible fácilmente de los mismos (se calculan según IDEAM 700.000 microcuencas en el país) por los que se ha generado un debate conceptual entre el IDEAM y el MADS frente a este tema de la zonificación de cuencas, por lo cual el instituto no ha elaborado la Guía para el ordenamiento de microcuencas, requiriéndose según advierte la CGR la coordinación y articulación institucional al respecto.

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

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

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

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

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

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

- En Colombia, las organizaciones estatales encargadas de la gestión del recurso no tienen establecida una política efectiva, ni un marco legal apropiado para regular y gestionar el agua, que permitan atender las necesidades ambientales, económicas, sociales y políticas del Estado, con la participación de todos los

agentes sociales.y se garantice la aplicación del principio de precaución en la formulación de políticas ambientales.

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

- La CGR no desconoce la labor que se ha desarrollado en el marco normativo y diversos estudios para llegar a establecer un proceso de ordenación coherente con la realidad ambiental de nuestro país, ni los recursos destinados para apoyar este tema, sin embargo si bien, cada entidad desarrolla sus funciones en el marco de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, y demás normas que reglamentan sus funciones, la CGR evidenció en el proceso auditor que cada entidad (El MADS, y las Corporaciones), se limitan al cumplimiento individualizado de éstas pero es poco el esfuerzo interinstitucional que se desarrolla al interior de la región.

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

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

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

- A pesar de las acciones ejecutadas para mejorar los sistemas de tratamiento de aguas residuales, urbanas e industriales, que contribuyan frenar la contaminación, ya que cada vez son mayores los impactos que se observan y las cuantiosas inversiones requeridas para mitigarlos. (Casos Casanare, Guajira, Río Bogotá,etc.).

- Se requiere mejorar la eficiencia de los instrumentos económicos de tal forma que garanticen la internalización de los costos del deterioro ambiental que generan el uso indiscriminado del agua y su uso para depositar los vertimientos de las diferentes actividades humanas, con el fin de modificar el comportamiento de los usuarios.

- El recaudo que se realiza vía tasa retributiva no permitirá en el corto plazo cubrir los costos de inversión y operación requeridos para hacer el tratamiento de las aguas residuales del país, ya que el valor recaudado no

es muy representativo frente a la inversión promedio anual que las CAR hacen en programas y proyectos para garantizar la calidad del agua.

- No es posible que el país siga dilatando el compromiso de mejorar los sistemas de tratamiento de aguas residuales, urbanas e industriales, ya que cada vez son mayores los impactos que se observan y las inversiones requeridas para mitigarlos.

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

- De análisis realizado al MADS como a las corporaciones, la CGR concluye que se hace mayor énfasis en los procesos de planeación que en los procesos de control, donde el resultado refleja deficiencias en la gestión, como se señaló en la clasificación realizada por la CGR.

- En términos generales el país cuenta con instrumentos de gestión, formulados, reglamentados y socializados. Sin embargo existen vacíos normativos y de implementación que aún no garantizan el uso sustentable de los recursos hídricos, por cuanto estos instrumentos deben contar con un mayor rigor en el cumplimiento de las etapas establecidas ya que el país no puede seguir haciendo acciones inmediatistas, sin soportes técnicos, que no garanticen la ejecución eficiente y eficaz de los recursos del Estado, comprometiendo de esta forma el bienestar social y la salud pública.

La presente función de advertencia se ejerce sin perjuicio del control posterior de la Contraloría General de la República, en procura de la protección del patrimonio público y de los recursos naturales renovables, por lo cual se deberá realizar el seguimiento respectivo a efectos de evidenciar el acatamiento por parte de la entidad advertida. No obstante, el MADS deberá informar a este Despacho, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de este documento, las acciones o medidas que va adoptar o las ya adoptadas para corregir la situación detectada.

SANDRA MORELLI RICO
Contralora General

Revisó: Dr. Nelson Izáciga Leon
Contralor Delegado para el Sector de Infraestructura
Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y
Desarrollo Regional
Revisó: Jorge Enrique Cruz Feliciano, Contralor Delegado para el Sector Medio Ambiente
Proyectó: Bibiana Guevara Aldana, Erika Viñas, Adriana Gonzalez
Documentos técnicos base: **Auditoría Coordinada a la gestión del Recurso Hídrico, 2014.**