

Marco Legal

Ley 99 de 1993: ARTÍCULO 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas. Lo anterior se podrá realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

Estas inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales, distritales y regionales.

Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto.

La administración de las áreas prioritarias corresponderá al respectivo departamento, distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

PARÁGRAFO 1. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos

que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades científicas adscritas y vinculadas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales Urbanas y de los Grandes Centros Urbanos, deberán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos de conservación bajo el enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a las entidades territoriales y autoridades ambientales para el cumplimiento del presente artículo. Este programa de fortalecimiento de capacidades será ejecutado al inicio de cada periodo institucional de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial SISFUT. Los alcaldes y gobernadores deberán presentar anualmente dicho reporte sobre la gestión y ejecución de estos recursos a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales según corresponda.

PARÁGRAFO 4. Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia el presente artículo.

PARÁGRAFO 5. Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su jurisdicción Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor."

(Modificado por el Art. 3 de la Ley 2320 de 2023)

(Reglamentado por el Decreto 953 de 2013)

(Modificado por el art. 210, Ley 1450 de 2011)

(Modificado por el art. 106, Ley 1151 de 2007)

4.2 Marco conceptual

I. Marco Conceptual y Fundamentos Jurídicos para la Conservación Hídrica

La comprensión detallada del marco conceptual que subyace al Art. 111 de la Ley 99, según la examinación propuesta por José M. Borrero Navia, JD., LLM en 2014, requiere una inmersión profunda en los principios jurídicos, técnicos y ecológicos que definen la gestión y conservación de los recursos hídricos en áreas estratégicas.

La Utilidad Pública y el Interés Social

El concepto de utilidad pública e interés social ha sido enunciado en diferentes instrumentos legales desde la Constitución de 1886. Este concepto adquiere una relevancia particular en el derecho ambiental. Por ejemplo, el Artículo 1° del CÓDIGO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, Decreto Ley 2811 de 1974, después de afirmar que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad, declara expresamente que el Estado y los particulares deben participar en la preservación y manejo de los recursos naturales renovables, ya que estas acciones son de utilidad pública e interés social. Esta declaración es concordante con el artículo 30 de la Constitución Nacional de 1886, que estaba vigente al momento de la expedición del Código.

Definición y Alcance:

El Estado tiene la potestad de declarar de utilidad pública e interés social un bien o servicio, que puede ser material o cultural, siempre y cuando este bien o servicio sea común a una importante mayoría de la población. Dicha calificación se aplica cuando el bien o servicio es considerado de importancia prioritaria y, en consecuencia, demanda extremos cuidados, protección y/o prestación inmediata. Es indispensable que el Estado realice esta declaración mediante una decisión debidamente motivada.

La utilidad pública se sustenta en diversos motivos, que incluyen, pero no se limitan a: la prestación de servicios públicos, la construcción de infraestructura pública (como caminos y puentes), la creación de parques, la conservación de lugares históricos, artísticos y de belleza paisajística. También se aplica en contextos de crisis como la guerra interior o exterior, el abastecimiento de alimentos y bienes indispensables para la vida, y la prevención, mitigación y control de incendios, inundaciones y epidemias. Para el marco conceptual de la conservación hídrica, es crucial que la utilidad pública motive la exclusión de áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y de especial importancia ecológica, así como la garantía del acceso y la distribución equitativa de los bienes públicos.

Naturaleza Jurídica:

Los conceptos de utilidad pública e interés social constituyen ejemplos de conceptos jurídicos indeterminados. Su contenido o expresión no son fijos, sino que están determinados y concretados por cada caso concreto. Elementos como la necesidad, la urgencia, la oportunidad o la conveniencia son determinantes en la aplicación y definición de estos conceptos.

II. Las Áreas de Importancia Estratégica y la Regulación Hídrica

El enfoque de la ley en la conservación se centra en la protección de áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos.

Definición y Características de Áreas Estratégicas

Las áreas o ecosistemas de importancia estratégica son aquellos que cumplen una función esencial: garantizar la oferta de servicios ecosistémicos relacionados directamente con el ciclo hidrológico y, en general, con los procesos de regulación y disponibilidad del recurso hídrico en un área determinada.

Ecosistemas Clave:

Dentro de esta clasificación se encuentran diversos tipos de ecosistemas que funcionan como reguladores hídricos y ambientales:

- Páramos y subpáramos.
- Nacimientos de agua.
- Zonas de recarga de acuíferos.
- Rondas hídricas de los cuerpos de agua.
- Humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas y manglares.

Estos ecosistemas se caracterizan por mantener los procesos ecológicos esenciales, incluyendo la regulación de climas y del agua, la función de depuradores del aire, agua y suelos, y la conservación de la biodiversidad.

Protección Especial

Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, al ser consideradas áreas de especial importancia ecológica, gozan de protección especial. Por lo tanto, las autoridades ambientales tienen el mandato de adelantar acciones orientadas a su conservación y manejo. Estas acciones pueden incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el Decreto 2372 de 2010, en concordancia con el Decreto 622 de 1977 y las demás normas reglamentarias pertinentes.

III. La Función Esencial de los Servicios Ecosistémicos

La justificación técnica de la protección de las áreas estratégicas reside en el concepto de servicios ecosistémicos, definido en el informe de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EEM) de 2005.

Definición y Categorías

Los servicios ecosistémicos son los beneficios que los seres humanos obtienen de los procesos y funciones de los ecosistemas. La EEM 2005 distingue cuatro categorías fundamentales de servicios:

Servicios de Apoyo

Estos servicios son considerados la base para la producción de todos los demás servicios del ecosistema. Son esenciales para el funcionamiento ecológico general.

Ejemplos clave incluyen:

- Dispersión y reciclaje de nutrientes.
- Dispersión de semillas.
- Producción primaria.

Servicios de Aprovisionamiento

Representan los productos obtenidos directamente de los ecosistemas.

Ejemplos clave incluyen:

- Alimentos (cultivos, alimentos silvestres y especias).
- Agua.
- Minerales.
- Farmacéuticos, bioquímicos y productos industriales.
- Energía (hidroeléctrica y combustibles de biomasa).

Servicios de Regulación

Son los beneficios obtenidos a partir de la regulación de los procesos propios de los ecosistemas.

Ejemplos clave incluyen:

- Captura y almacenamiento de carbono y la consecuente regulación del clima.
- Descomposición de residuos y desintoxicación.
- Purificación de agua y del aire.
- Polinización de cultivos.

- Control de plagas y enfermedades.

Servicios Culturales

Se refieren a los beneficios no materiales que las personas obtienen de los ecosistemas. Estos se manifiestan a través del enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas.

Ejemplos clave incluyen:

- Inspiración cultural, intelectual y espiritual.
- Experiencias de recreación (incluyendo el ecoturismo).
- Descubrimiento científico.

Mecanismos de Conservación y Financiación

La protección de los ecosistemas estratégicos y bienes naturales implica la implementación de acciones específicas de conservación y la disposición de recursos financieros obligatorios.

Tipos de Conservación

La conservación de un ecosistema estratégico o un bien natural puede llevarse a cabo de dos maneras fundamentales: in situ y ex situ.

- Conservación In Situ: Esta es la modalidad que reviste mayor interés para la aplicación de la ley. Es aquella que se realiza en el entorno natural. Comprende un conjunto articulado de políticas, estrategias, mecanismos y acciones cuyo propósito principal es garantizar la continuidad de los procesos ecológicos esenciales, la integridad de los ecosistemas, y la persistencia de las especies de fauna y flora. La conservación in situ también abarca el mantenimiento y la recuperación dentro del entorno natural.
- Conservación Ex Situ: Se realiza fuera del entorno natural, como en jardines botánicos, arboretos, bancos de germoplasma, colecciones y otras instalaciones similares.

La Obligación de Inversión y el 1%

El inciso segundo del texto legal (artículo 210 de la Ley 1450 de 2011) establece el mandato financiero para la conservación. La norma dispone que los Departamentos y Municipios deben dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes. Este porcentaje debe destinarse específicamente para dos fines principales: la

adquisición y el mantenimiento de dichas zonas estratégicas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA). Además, se establece que el 1% de los ingresos corrientes se aplicará tanto a la adquisición de las áreas estratégicas como a su mantenimiento.

Definición de Ingresos Corrientes

Los ingresos corrientes son los recursos percibidos por las entidades territoriales provenientes de impuestos, tasas, multas o por la celebración de contratos o convenios. Una característica fundamental de los ingresos corrientes es su relativa estabilidad, es decir, que tienen vocación de permanencia y pueden predecirse con suficiente certeza.

Clasificación de Ingresos Corrientes:

De acuerdo con su origen, los ingresos corrientes se dividen en tributarios y no tributarios:

- Ingresos Tributarios: Son aquellos que ingresan a las arcas de manera regular debido a pagos efectuados al Estado por disposición legal.

Ejemplos de Impuestos Directos incluyen el predial y el de industria y comercio.

Ejemplos de Impuestos Indirectos incluyen la sobretasa a la gasolina y el alumbrado público.

- Ingresos No Tributarios: Son aquellos que no son equiparables directamente a impuestos.

Ejemplos incluyen tasas retributivas, multas, transferencias, ingresos contractuales y regalías.

Proceso Técnico de Identificación, Delimitación y Selección de Predios

La aplicación efectiva del 1% requiere un proceso técnico riguroso de identificación y selección de predios.

Competencia y Planificación Ambiental

La autoridad ambiental es la entidad competente para identificar y delimitar las áreas de importancia estratégica para la preservación y conservación de los recursos hídricos.

La autoridad ambiental basa su labor en la información técnica contenida en diversos instrumentos de planificación ambiental relacionados específicamente con el recurso hídrico:

- Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCAS).
- Planes de manejo ambiental de microcuencas.
- Planes de manejo ambiental de acuíferos.
- Otros instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico.

Actuación en Ausencia de Instrumentos:

En caso de que los instrumentos de planificación no existan, o si existiendo, no se hayan identificado, delimitado y priorizado las áreas estratégicas de manera adecuada, la entidad territorial (Departamento o Municipio) debe solicitar a la autoridad ambiental competente que lleve a cabo la identificación, delimitación y priorización de dichas áreas.

Selección de Predios

Una vez que la autoridad ambiental ha identificado, delimitado y priorizado estas áreas, las entidades territoriales procederán a seleccionar los predios específicos que serán objeto de adquisición, mantenimiento o de ser favorecidos con el pago por servicios ambientales (PSA). Esta selección la llevarán a cabo los Departamentos y Municipios con el apoyo técnico de la autoridad ambiental de su jurisdicción. La selección debe realizarse al interior de las áreas de importancia estratégica previamente identificadas, delimitadas y priorizadas por la autoridad ambiental competente.

Criterios Técnicos para la Selección de Predios

La selección de los predios a adquirir debe atender a ocho criterios básicos que aseguren que la inversión maximice el impacto en la conservación hídrica:

Criterio 1: Población Abastecida Se debe considerar la población abastecida por los acueductos que se benefician directamente de la conservación del área estratégica dentro de la cual está ubicado el predio.

Criterio 2: Presencia de Fuentes Hídricas Se debe evaluar la presencia en el predio de corrientes hídricas, manantiales, afloramientos y humedales.

Criterio 3: Importancia para la Recarga Hídrica Se debe considerar la importancia del predio en la recarga de acuíferos o en el suministro hídrico.

Criterio 4: Coberturas y Ecosistemas Naturales Se debe analizar la proporción de coberturas y ecosistemas naturales poco o nada intervenidos presentes en el predio.

Criterio 5: Grado de Amenaza por Presión Antrópica Se evalúa el grado de amenaza de los ecosistemas naturales debido a la presión antrópica (intervención humana).

Criterio 6: Fragilidad de los Ecosistemas Naturales Se toma en cuenta la fragilidad de los ecosistemas naturales existentes en el predio.

Definición de Fragilidad: Un ecosistema se califica como frágil cuando su capacidad para asimilar los impactos provocados por intervenciones severas o cambios bruscos es limitada. La capacidad para asimilar cambios o intervenciones en el sistema natural se conoce técnicamente como resiliencia. Esta capacidad puede ser limitada en algunos sistemas naturales en razón de su complejidad, sus características climáticas y ecológicas, o su biodiversidad.

Criterio 7: Conectividad Ecosistémica Se evalúa la conectividad ecosistémica del predio.

Definición de Conectividad: La conectividad es una condición de los elementos en un sistema natural que los mantiene en continua relación o conexión. En la naturaleza, todos los elementos están conectados, conformando procesos ecológicos continuos en ciclos. Las intervenciones humanas en el ambiente han provocado la fragmentación de los ecosistemas y la interrupción de su conectividad, especialmente en el ambiente urbano y sus zonas de influencia.

Función en Cuencas: Para garantizar la conectividad, especialmente en las cuencas hidrográficas, es indispensable mantener las zonas forestales protectoras en los nacimientos y las franjas paralelas a las riberas o línea de mareas máximas. Estas áreas funcionan como verdaderos corredores ambientales o sistemas biogeográficos.

Criterio 8: Incidencia en la Calidad del Agua Finalmente, se analiza la incidencia del predio en la calidad del agua que es recibida por los acueductos beneficiados.

VII. Síntesis Técnica

El marco conceptual analizado establece una obligación legal y financiera para la protección de áreas críticas para el ciclo hidrológico. La declaración de utilidad pública e interés social justifica la acción estatal prioritaria sobre estos bienes.

La identificación de las áreas se basa en criterios ecológicos, reconociendo que ecosistemas como páramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos son áreas de especial importancia ecológica que garantizan la oferta de servicios ecosistémicos. Estos servicios se clasifican en apoyo, aprovisionamiento (como el agua), regulación (climática y purificación) y culturales.

La financiación se garantiza con la asignación obligatoria de no menos del 1% de los ingresos corrientes de Departamentos y Municipios, que son recursos estables y predecibles, destinados a la adquisición y mantenimiento in situ o al financiamiento de PSA.

Finalmente, el proceso asegura el sustento técnico mediante la asignación de roles claros: la autoridad ambiental identifica y delimita las áreas estratégicas utilizando instrumentos de planificación (POMCAS, planes de acuíferos), y los entes territoriales seleccionan los predios específicos a intervenir, basándose en ocho criterios técnicos que ponderan la seguridad hídrica poblacional, la integridad ecológica (coberturas poco intervenidas), la fragilidad del ecosistema y su rol en la conectividad y recarga hídrica.

Proyectos de Intervención Recientes:

El departamento ha realizado intervenciones específicas y articuladas para la restauración ecológica y la gestión ambiental:

Convenio No. 1593 de 2021 (con FNC): El Departamento suscribió el Convenio No. 1593 con la FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA. El objeto fue “Aunar esfuerzos para la implementación de un programa para la restauración ecológica en cuencas abastecedoras y el fortalecimiento de capacidades sociales para la conservación ambiental y la gestión del cambio climático, en el departamento de Risaralda”. Mediante este convenio, se hizo intervención a aproximadamente 100 predios en la implementación de herramientas del paisaje.

Proyecto SGR 2024: En 2024, el Departamento gestionó recursos a través del Sistema General de Regalías (SGR) para la ejecución de un nuevo proyecto. El objetivo de este proyecto se centra en la “CONSERVACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y PROTECCIÓN DE PREDIOS ADQUIRIDOS PARA LA CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO, UBICADOS EN CUENCAS ABASTECEDORAS DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE CABAL - DEPARTAMENTO DE RISARALDA”.