



Bogotá D.C. Septiembre de 2025

Doctor

**JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO**

Presidente de la Cámara de Representantes

E.S.D

**Asunto:** Presentación del Proyecto de Ley “*Por la cual se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá – GECH y el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF, para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Presidente López,

De conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 200 de la Constitución Política de Colombia y el numera 2 del artículo 140 de la Ley 5 de 1992, me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley “*Por la cual se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá – GECH y el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF, para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones*”.

Por lo anterior, en el marco del cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado y del Auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Acción Popular No. 25000-23-15-000-2001-00479-02).

Atentamente,

**LILIA TATIANA ROA AVEDAÑO**

Viceministra de Ordenamiento Ambiental del Territorio, encarga de las funciones de la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Aprobó: Alejandro Bañol Salazar – Asesor de Despacho de la Ministra 

Revisó: Daniel Niño – Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio <sup>DNM</sup>   
Diana Murcia – Asesora Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio 



**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2025 Cámara**

**“Por la cual se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá – GECH y el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF, para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Título I**

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá – GECH y el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF, para la articulación y coordinación de acciones que propendan por la dirección y gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones.

**Título II**

**Principios Enfoques y Ámbito de aplicación**

**Artículo 2. Principios Orientadores.** la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, sus integrantes y actuaciones se regirán por los principios consagrados, en la Constitución Política, Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, y se adoptará como principio rector el de coordinación, entendido como el eje fundamental que garantiza la articulación efectiva entre las instituciones, niveles de gobierno y actores involucrados, con el fin de evitar duplicidades, dispersión de esfuerzos y promover una acción pública coherente y eficiente.

Adicionalmente, la Gerencia y sus integrantes, actuarán en concurrencia a los principios de eficiencia, transparencia, responsabilidad, subsidiaridad, economía, armonía regional, gradación normativa, rigor subsidiario, concurrencia, colaboración armónica, complementariedad, corresponsabilidad y solidaridad en la gestión ambiental.

1. En virtud del principio de coordinación, las entidades involucradas en la gestión integral del río Bogotá deberán actuar de manera organizada y articulada, promoviendo mecanismos de coordinación entre entidades públicas, privadas y sociales, con el fin de evitar la dispersión de esfuerzos.
2. En virtud del principio de eficiencia, la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá se orientará por la maximización de los objetivos y metas de la gestión integral del río Bogotá buscando optimizar los beneficios ambientales a través del aprovechamiento eficiente de los recursos humanos, financieros e institucionales.

3. En virtud del principio de transparencia, salvo los casos de reserva legal, las actividades relacionadas con la gestión integral de la cuenca del río Bogotá serán de acceso público, por consiguiente, las instituciones competentes deberán garantizar a los ciudadanos el derecho de obtener información sobre actos, decisiones, inversiones y gestión en general de la cuenca.
4. En virtud del principio de responsabilidad, las instituciones y funcionarios competentes en la gestión de la cuenca hidrográfica del río Bogotá actuarán con diligencia, profesionalismo y honestidad, buscando el bienestar y el desarrollo sostenible de los habitantes y la cuenca. Por su parte, los ciudadanos, en relación con este principio cumplirán el marco normativo ambiental y actuarán con respeto hacia la naturaleza.
5. En virtud del principio de subsidiariedad, la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá actuará respetando las competencias atribuidas a las instituciones. Asimismo, la Gerencia deberá fomentar el fortalecimiento institucional a los entes territoriales en materia de gestión ambiental acorde con sus requerimientos, priorizando, en primera medida los municipios de menor categoría.
6. En virtud del principio de economía, las instituciones y funcionarios deberán garantizar la utilización eficiente, eficaz y racional de los recursos públicos en la gestión integral de la cuenca, optimizando el uso de los recursos y los costos, sin comprometer la calidad técnica de sus actuaciones y maximizando los beneficios ambientales.
7. Los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, se aplicarán conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, o la norma que la modifique, sustituya o derogue.
8. En virtud del principio de concurrencia y con respeto a la autonomía y competencias normativas de cada entidad, las instituciones públicas y privadas deberán coordinar esfuerzos y colaborar entre sí para garantizar la ejecución eficaz y eficiente de políticas, planes y proyectos destinados a la gestión ambiental del río Bogotá.
9. En virtud del principio de colaboración armónica, las instituciones deberán fomentar una cooperación mutua que permita una gestión eficiente en la ejecución de planes y proyectos en la cuenca, respetando las competencias de cada parte.
10. En virtud del principio de complementariedad, las instituciones entre sí para mejorar los resultados de la gestión integral del río Bogotá, podrán suscribir acuerdos, convenios o contratos para la implementación de planes, programas o proyectos, de conformidad con las competencias de cada entidad.

11. En virtud del principio de corresponsabilidad, las instituciones públicas, privadas y la ciudadanía deberán comprometerse activamente en la implementación de acciones de gestión de la cuenca, de acuerdo con las capacidades y competencias de cada actor.
12. En virtud del principio de solidaridad en la gestión ambiental, las entidades públicas, privadas y la sociedad deberán actuar de manera conjunta y colaborativa en la protección y gestión del río Bogotá, reconociendo responsabilidades compartidas en la medida de las capacidades, recursos y competencias de cada actor. En este marco, se promoverán programas y proyectos de cooperación interinstitucional para proporcionar asistencias técnicas.

### **Enfoque y Ámbito de aplicación**

#### **Artículo 3. Enfoque de Gestión Integral del Recurso Hídrico y ordenamiento alrededor del agua.**

Las actuaciones de la Gerencia Estratégica propenderán por la articulación y coordinación de acciones orientadas tanto a la gestión integral y sistémica del recurso hídrico, como al ordenamiento del territorio alrededor del ciclo del agua, entendido este último como un enfoque para la transformación de la ocupación y uso del territorio, que reconoce y armoniza el ciclo del agua, sus relaciones con la vida, las culturas, las geoformas y la productividad, así como las potencialidades y los límites que impone a las actividades humanas.

Estos enfoques direccionan las acciones, la institucionalidad y los instrumentos de planificación, a través de la construcción de gobernanza territorial, para posibilitar la mitigación, adaptación y sostenibilidad, soportadas en la conservación, restauración y recuperación de los ecosistemas, en la distribución justa de los beneficios que ofrece la base natural y en una relación de reciprocidad entre la sociedad y los ecosistemas.

**Artículo 4. Ámbito de aplicación geográfica.** El ámbito de aplicación geográfica será la cuenca hidrográfica y la región hídrica del río Bogotá.

**Parágrafo.** La Gerencia Estratégica de la Cuenca delimitará la Región Hídrica del Río Bogotá en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

### **Título III**

#### **Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - GECH**

**Artículo 5. Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - GECH.** Créase la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GECH como un órgano de dirección y coordinación sin personería jurídica a través de la cual se dirige, gestiona, articula, integra, coordina y hace seguimiento a las acciones para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y los recursos del FOCOF.

La Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá estará compuesta por:

1. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, quien preside.

2. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado(a).
3. El (La) Director(a) General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM o su delegado.
4. El (La) Director(a) de Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN o su delegado.
5. El (La) Director(a) General del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt o su delegado. .
6. La Gobernación de Cundinamarca o su delegado(a).
7. EL (La) Director(a) de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o su delegado
8. El (La) Director(a) General del Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR o su delegado
9. El (La) Secretario(a) Distrital del Ambiente de Bogotá o su delegado .
10. El (La) Gerente General de La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB o su delegado(a).
11. Un(a) representante de los municipios de la cuenca alta del Río Bogotá o su delegado(a).
12. Un(a) representante de los municipios de la cuenca media del Río Bogotá o su delegado(a).
13. Un(a) representante de los municipios de la cuenca baja del Río Bogotá o su delegado(a).
14. El Alcalde de la Alcaldía Mayor de Bogotá o su delegado(a).

**Parágrafo.** La Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá además contará con un Comité Directivo, un gerente, una unidad Técnica y una unidad Administrativa.

#### **Artículo 6. Naturaleza Jurídica de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GECH.**

La Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GECH es un órgano de dirección, articulación, coordinación, integración y seguimiento, de carácter interinstitucional, técnico y estratégico, sin personería jurídica propia, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con autonomía técnica y funcional en el ejercicio de sus competencias.

La GECH actúa como instancia superior de gobernanza para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca del río Bogotá, en concordancia con los principios orientadores de la presente ley, y con las competencias atribuidas a sus entidades integrantes. En ningún caso asumirá funciones ejecutivas propias de las entidades que la conforman, ni podrá interferir en las competencias constitucionales o legales de las autoridades ambientales y territoriales.

**Parágrafo.** El/la Gerente y las Unidades Técnica y Administrativa de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá serán financiadas con cargo a los recursos del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF, y su vinculación se hará mediante los mecanismos contractuales que establezca el reglamento interno, sin que implique creación de planta de personal ni constitución de una nueva entidad pública.

**Artículo 7. Funciones de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.** Las funciones de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá serán las siguientes:

1. Coordinar, cooperar y gestionar con los entes territoriales y las autoridades ambientales la implementación y seguimiento de la Política Ambiental.
2. Incrementar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial, y evaluar periódicamente su gestión permitiendo el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión ambiental.
3. Establecer directrices y procedimientos para la articulación de acciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales, para el manejo y financiación de proyectos comunes.
4. Desarrollar acciones para la articulación entre las Autoridades del orden Nacional, Regional Departamental, Distrital y Municipal.
5. Desarrollar acciones de articulación y coordinación para la planificación ambiental territorial entre las diferentes instituciones con competencia en el tema.
6. Establecer directrices e implementar programas para la cooperación regional entre las autoridades ambientales y los entes territoriales para la formulación, estructuración, desarrollo, ejecución y puesta en marcha de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades necesarias para la gestión integral de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.
7. Proponer soluciones a las diferentes problemáticas del orden técnico, administrativo y financiero en torno al recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.
8. Realizar, evaluación y seguimiento a la gestión adelantada de manera integral para la recuperación y sostenibilidad de la cuenca del Río Bogotá.
9. Realizar la Designación del Comité Directivo de la gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá.
10. Administrar los recursos recaudados por virtud de la ley destinados a la ejecución de los proyectos, planes y programas requeridos para el saneamiento del río Bogotá.
11. Promover la celebración de convenios o acuerdos entre las entidades públicas y/o privadas y los particulares con el fin de aunar esfuerzos para contribuir con recursos financieros, técnicos o de cualquier otra índole para satisfacer de manera concertada las necesidades de la cuenca y poder realizar de manera eficaz el control y monitoreo de los resultados obtenidos desde el punto de vista financiero y de inversión de los recursos.
12. Promover, la implementación de los instrumentos (económicos, financieros, informativos y educativos) que utilizarán para poner en práctica la gestión integral del recurso hídrico y los recursos naturales.
13. Promover la financiación de los proyectos mediante el recaudo oportuno y la administración debida de los recursos provenientes del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como de las contribuciones por valorización.
14. Propender por la dinamización y realizar seguimiento a las inversiones que se realicen.
15. Estudiar y proponer mecanismos de financiación y de inversión de los proyectos de mejoramiento de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.

16. Todas las demás que permitan una gestión integral y coordinada de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.

**Parágrafo 1.** La Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá asumirá las funciones ejercidas por el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo 2.** El Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH a través de su secretaría técnica, tendrá un plazo hasta de seis (06) meses, contados a partir de la publicación de la presente ley para realizar un empalme técnico, jurídico y financiero con la Gerencia Estratégica.

**Parágrafo 3.** La totalidad de los documentos, archivos y registros existentes en el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CECH) serán transferidos y pasarán a custodia y administración de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, en el plazo que trata el parágrafo anterior.

**Artículo 8. Comité Directivo de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá.** La Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá tendrá un Comité Directivo como instancia decisoria que tendrá las siguientes funciones:

1. Designar al gerente de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá
2. Servir de enlace entre cada una de las entidades que integran la cuenca hidrográfica y la Gerencia.
3. Expedir el reglamento interno de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.
4. Aprobar los planes de acción preparados por el gerente que deben incluir cronograma de actividades y presupuestos.
5. Dirigir y administrar el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF, conforme a lo dispuesto en la presente ley
6. Aprobar, modificar o crear la conformación de subcuentas para el manejo de los recursos financieros del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF.
7. Conformar subcomités estratégicos para la administración y supervisión de cada subcuenta.
8. Requerir a las autoridades competentes para que efectúen oportunamente los aportes acordados a la fiducia que se establezca para manejar los recursos asignados a las obras de infraestructura y demás actividades establecidas para la recuperación y sostenibilidad de la cuenca.
9. Coordinar la participación de las diferentes entidades en los proyectos y actividades, así como asegurar el cumplimiento de los compromisos institucionales.
10. Establecer las directrices para lograr la articulación de los instrumentos de planeación y demás disposiciones que regulan la gestión integral para la cuenca del río Bogotá.
11. Hacer el seguimiento y evaluación de la gestión integral para la cuenca del río Bogotá con miras a orientar la toma de decisiones por las autoridades competentes, así como dar a conocer los resultados de la gestión.

12. Aprobar la estructura y funcionamiento de las unidades operativas y de la unidad administrativa de que tratan los artículos 11 y 12 de la presente ley que sean propuestos por el/la Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.
13. Las demás funciones acordes con su naturaleza y su reglamento interno.

**Parágrafo 1.** El Comité Directivo estará conformado por quienes designen los actores señalados en el artículo 5 de la presente Ley sobre la conformación de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado, ejercerá la presidencia del Comité Directivo de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.

**Parágrafo 3.** El Comité Directivo podrá invitar a personas naturales o jurídicas que tengan conocimiento o experiencia relacionada con los temas a tratar en las sesiones.

**Parágrafo 4.** El Comité Directivo de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá podrá convocar a las áreas técnicas de las instituciones que lo integra y conformar comités de áreas técnicas consultivos.

**Parágrafo 5.** El reglamento interno de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá deberá establecer como mínimo: las reglas de funcionamiento interno, incluyendo la convocatoria, periodicidad y tipos de sesiones; los mecanismos de toma de decisiones; la definición del quórum deliberatorio y decisorio; las funciones de la presidencia de la gerencia; los criterios para la conformación de subcomités; los procedimientos para la elección y remoción del gerente; los lineamientos para la articulación entre entidades; y los mecanismos de rendición de cuentas, participación ciudadana y acceso a la información pública, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

**Artículo 9. Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.** El cargo de Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá será ejercido por una persona natural con experiencia en administración y gerencia, en temas relacionados con el manejo integral de cuencas hidrográficas, cualificado para facilitar el proceso de coordinación interinstitucional y capacidad de liderazgo para la resolución de conflictos, así como para la toma de decisiones.

**Parágrafo 1.** El/la Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá será designado(a) por el Comité Directivo de terna enviada por la Gerencia Estratégica de la Cuenca para un período de cuatro (4) años.

**Parágrafo 2.** El procedimiento para la designación y elección del/la Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá se deberá definir en el reglamento interno de la GECH.

**Artículo 10. Funciones del/la Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.** El/la Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar el Plan de Acción de la Gerencia, acorde con los lineamientos de la sentencia y presentarlo al Comité Directivo en un plazo de tres meses a partir de su designación.
2. Participar de las sesiones del Comité Directivo de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.
3. Proponer al Comité Directivo los cambios al Plan de Acción que se consideren necesarios.
4. Recibir y llevar un registro de los informes de los desembolsos efectuados por la fiducia de acuerdo con lo planteado en el Plan de Acción.
5. Presentar informes semestrales de avance y gestión al Comité Directivo, debidamente soportados.
6. Representar a la Gerencia ante las entidades e instancias que lo requieran.
7. Representar al Comité Directivo en sus decisiones y administración del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF, de acuerdo a la reglamentación que se expida para estos efectos.
8. Ejercer la administración y control de los recursos financieros del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF, sin perjuicio de la ordenación del gasto que corresponda a las autoridades competentes conforme al ordenamiento jurídico.
9. Presentar los informes de gestión de los recursos financieros del Fondo Común de Cofinanciamiento - FOCOF al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.
10. Todas las demás necesarias para cumplir con los objetivos de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá que no hayan sido expresamente asignadas a otro órgano o Comité.

**Parágrafo.** El Gerente podrá participar en las sesiones del Comité Directivo de la Gerencia Estratégica con voz pero sin voto.

**Artículo 11. Unidad Técnica.** El gerente contará con el apoyo de una unidad técnica que tendrán como mínimo las siguientes funciones:

1. Impulsar la ejecución del plan de Acción de la Gerencia.
2. Apoyar al Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá en el diseño de propuestas, presupuestos, consecución y gestión de recursos.
3. Preparar los conceptos técnicos requeridos por el Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.
4. Articular las actividades de las entidades participantes.
5. Todas las demás que les señale el reglamento interno.

**Parágrafo.** En el área técnica contará con una Secretaría Técnica en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien este delegue.

**Artículo 12. Unidad Administrativa.** El Gerente contará con una Unidad Administrativa responsable del manejo de los recursos asignados a la Gerencia Estratégica por las entidades involucradas y la contratación de servicios y personal de la Gerencia.

Las funciones de esta área consisten en:

1. Apoyar en todos los aspectos administrativos necesarios para la buena marcha de la gerencia.
2. Apoyar en las labores correspondientes a la administración y gestión del FOCOF.
3. Gestionar las condiciones logísticas adecuadas para el buen desarrollo de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, incluyendo la convocatoria a sesiones de conformidad con el reglamento interno, así como el archivo de las actas de las reuniones.
4. Las demás que le señale el reglamento interno.

#### Título IV

### **Instrumentos Económicos y Financieros para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá**

**Artículo 13. Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF.** Créase el Fondo Común de Cofinanciación -FOCOF, como un Patrimonio Autónomo a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, administrado por una o varias sociedades fiduciarias que tendrá por objeto la formulación, estructuración, desarrollo, implementación, ejecución y puesta en marcha de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades que sean priorizadas por la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GECH.

La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos, se regirá por las normas del derecho privado, observando, en todo caso, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

La Dirección y Administración del FOCOF estará a cargo del Comité Directivo que trata el artículo octavo y del gerente que trata el artículo noveno de la presente ley quienes reportarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del FOCOF, así como de cada una de sus subcuentas.

**Parágrafo.** El Ordenador del Gasto será la entidad competente de conformidad con el ordenamiento jurídico y de conformidad con los lineamientos establecidos por la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá para transferir los recursos al FOCOF.

**Artículo 14. Recursos que conforman el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF.** El Fondo Común de Cofinanciamiento -FOCOF podrá estar conformado por los recursos que a continuación se enuncian:

1. Los recursos provenientes del Sistema General de participaciones –SGP- Ley 1176 de 2007, art. 6 numeral 2 y párrafo: 100% de la participación de Bogotá en la distribución del SGP sectorial para departamentos.
2. Los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones –SGP- Ley 1176 de 2007, provenientes de la participación de Bogotá en la distribución del SGP sectorial como municipio entre los años 2011 y 2040 cuando exista saldo positivo entre los recursos asignados y el valor del déficit entre subsidios y aportes solidarios.
3. Los recursos provenientes del Sistema Nacional de Regalías, de conformidad con las disposiciones de la Ley 2056 de 2020, especialmente la Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible, Asignación para la Inversión Regional, Asignación Ambiental y Conservación de las áreas ambientales estratégicas, de que trata el artículo 22.
4. Los recursos y rendimientos financieros del Fondo de Inversiones Ambientales para Bogotá, creado mediante el Acuerdo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca número 28 de 2005 y modificado por el Acuerdo número 15 de 2007.
5. El 100% del recaudo de la Tasa Retributiva por Vertimientos Puntuales al Agua de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y de la Secretaría Distrital de Ambiente del Distrito Capital, una vez descontados los costos de implementación y seguimiento.
6. El 50% de los recursos que, conforme a lo señalado por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de los municipios, distritos o áreas metropolitanas de la Cuenca del Río Bogotá, incluidos sus intereses y sanciones.
7. Los recursos que ingresan a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. por concepto de la tarifa del servicio público de alcantarillado para inversión en saneamiento.
8. Los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones asignados a la Gobernación de Cundinamarca, a través del Plan Departamental de Agua y Saneamiento de Cundinamarca (incluye los recursos del SGP del municipio de Soacha).
9. Los recursos provenientes de los créditos internos, externos y cooperación internacional.
10. Aportes del Presupuesto General de la Nación.
11. Los demás recursos que se recauden, provenientes de los organismos internacionales y demás instituciones públicas y privadas.
12. Los recursos provenientes de la creación legal de nuevos instrumentos económicos y financieros que contribuyan a la gestión integral del recurso hídrico.

**Parágrafo 1.** Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán parte integral de los recursos del Fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento y de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, siempre y cuando la fuente de financiación correspondiente lo permita, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

**Parágrafo 2.** Los recursos provenientes de entidades públicas o privadas se aportarán a título gratuito.

**Parágrafo Transitorio.** Los programas, planes y proyectos que se encuentran siendo financiados con las fuentes dispuestas en el presente artículo antes de la expedición de esta Ley, podrán administrarse y ejecutarse directamente desde las entidades que adquirieron los respectivos compromisos, quienes darán aplicación al presente artículo una vez los proyectos se encuentren finalizados.

**Artículo 15. Subcuentas del FOCOF.** Las subcuentas que se creen para el manejo de los recursos del FOCOF podrán tener un comité de administración, de acuerdo con los criterios que establezca el Comité Directivo, en aras de una gobernanza autónoma e independiente en atención a la naturaleza y destinación de los recursos de cada subcuenta.

## **Título V**

### **Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana**

**Artículo 16. Sistema de Información Ambiental.** La Gerencia Estratégica dispondrá de un portal web público y actualizado en el cual se consolide la información relativa con:

- a) Planes de acción, cronogramas y metas de ejecución.
- b) Proyectos priorizados, aprobados, en ejecución y finalizados.
- c) Estados financieros y presupuestales del FOCOF y sus subcuentas.
- d) Contratación realizada, convenios y sus resultados.
- e) Informes técnicos y de seguimiento.
- f) Informes de auditoría, interventoría y control.
- g) Actas del Comité Directivo.
- h) Mecanismos de participación y control social.
- i) Estadísticas e indicadores de gestión e impacto ambiental.

**Parágrafo.** El Comité Directivo definirá en el reglamento interno los lineamientos para la interoperabilidad, actualización, administración y seguridad del portal web y del sistema de información ambiental, garantizando su articulación con los sistemas de información existentes a nivel nacional, regional y territorial. Asimismo, establecerá los mecanismos para asegurar el acceso público, la integridad de los datos, la trazabilidad de la información y la responsabilidad de las entidades participantes en la carga y mantenimiento de los contenidos.



**Artículo 17. Informes y rendición de cuentas.** El/la Gerente de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá deberá presentar informes públicos de gestión y resultados ante el Comité Directivo, y la ciudadanía.

Dichos informes incluirán los avances en la ejecución del plan de acción, uso de recursos del FOCOF y sus subcuentas, logros, dificultades y recomendaciones y cumplimiento de los principios de eficiencia, transparencia y coordinación.

La rendición de cuentas se realizará mediante audiencias públicas, encuentros ciudadanos o foros territoriales, con especial énfasis en las comunidades de la cuenca alta, media y baja del Río Bogotá.

**Parágrafo:** El reglamento interno de la Gerencia Estratégica definirá los lineamientos, mecanismos, periodicidad, metodologías y herramientas para la rendición de cuentas, garantizando procesos participativos, descentralizados y transparentes, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

**Artículo 18. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

## **LILIA TATIANA ROA AVEDAÑO**

Viceministra de Ordenamiento Ambiental del Territorio, encarga de las funciones de la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Aprobó: Alejandro Bañol Salazar – Asesor de Despacho de la Ministra 

Revisó: Daniel Niño – Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio <sup>DNM</sup>

Diana Murcia – Asesora Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio 

**“Por la cual se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá – GECH y el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF, para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones”**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTE JUDICIAL PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTE PROYECTO DE LEY - SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

El Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, con ponencia del Consejero Marco Antonio Velilla Moreno, mediante fallo de fecha 28 de marzo de 2014, dentro de la acción popular identificada con número AP-25000-23-27-000-2001-90479-01, profirió fallo de sentencia a través de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la providencia de primera instancia que amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano relacionado con la cuenca hidrográfica del río Bogotá.

En ejercicio de los derechos constitucionales y las acciones de protección de los derechos colectivos, varios accionantes solicitaron:

*“Que se declare que las entidades demandadas por acción o por omisión son directa y solidariamente responsables del grave deterioro y daño ecológico ambiental que sufre el río Funza (Bogotá) en la cuenca alta, y sus afluentes (especialmente las quebradas Sosa, del Masato, San Pedro, Quincha, Guangüita, Aposentos, Piedra Gorda, de la jurisdicción del Municipio de Villapinzón, quebrada June del Municipio de Suesca, río Tejar del Municipio de Chocontá), durante todo el trayecto comprendido desde su nacimiento del río (Laguna del Valle - Páramo de Guachaneque), hasta la planta de tratamiento de Tibitoc, con ocasión de la contaminación por vertimientos domésticos e industriales producidos por las Entidades Territoriales demandadas y los productos agroindustriales utilizados sin control en la agricultura, que de manera directa son arrojados sin ningún tipo de tratamiento previo, lo cual ha ocasionado graves perjuicios al medio ambiente y a los cuerpos de agua que lo alimentan; causando igualmente un grave desequilibrio ecológico en todo su trayecto, con lo cual se está destruyendo no solo la vía acuática, sino afectando gravemente todo el ecosistema y principalmente el medio ambiente (agua, suelo y aire) y que atentan directamente el ecosistema de la sabana y a los habitantes del área de influencia de la cuenca, quienes junto con los demás habitantes del departamento y de la nación, tienen el derecho fundamental de gozar de un ambiente sano”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sentencia Expediente 25000-23-27-000-2001-0479-01. Magistrado Ponente Marco Antonio Velilla Moreno. Página 42.

A través del desarrollo de un marco lógico, el Consejo de Estado en sus consideraciones desarrollo tres componentes para la gestión sistémica de la cuenca hidrográfica, de la siguiente manera:

***I. El primer componente*** se refiere al mejoramiento ambiental de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, que parte de unas consideraciones preliminares, de la descripción hidrográfica de la cuenca del Río Bogotá, de su importancia y su problemática, y que consta a su turno de:

- 1. Medidas de conservación y protección del ciclo hidrológico, los ecosistemas y la biodiversidad.*
- 2. Un plan para definir la gestión para el mejoramiento de la calidad del agua, así como para reducir las formas de contaminación del recurso hídrico.*
- 3. El saneamiento básico que consta de la definición del esquema de tratamiento acorde con los estudios realizados, la modelación dinámica de la calidad del agua del Río Bogotá para definir las alternativas de ubicación de la segunda planta de tratamiento, entre otros.*
- 4. La implementación y actualización de los instrumentos de planeación y reglamentación de los usos del suelo.*
- 5. El fortalecimiento de los instrumentos económicos y costos ambientales.*
- 6. La implementación de instrumentos de valoración del daño ambiental.*
- 7. La definición e implementación de instrumentos de auditoría ambiental.*
- 8. La generación de conocimiento científico-técnico a través de la investigación como fundamento de los procesos de planificación ambiental.*
- 9. La implementación de un observatorio ambiental.*
- 10. La implementación de un sistema de información ambiental para la cuenca hidrográfica del Río Bogotá y el señalamiento de indicadores de gestión, evaluación y seguimiento, así como del monitoreo de los instrumentos y líneas de acción.*

***II. Un segundo componente*** referente a la coordinación y articulación institucional e intersectorial, el cual consta de los siguientes elementos:

- 1. La implementación de una gerencia de cuenca para la dirección y gestión con enfoque sistémico en la cuenca hidrográfica. Este elemento incluye la justificación de establecer una dirección unificada del manejo del hidrosistema del río, las ventajas de su constitución, el fundamento normativo, la necesidad de articular los instrumentos de planeación nacionales, regionales y locales, su naturaleza jurídica, los objetivos, sus funciones, principios orientadores, estructura operativa básica y manejo de recursos.*
- 2. El establecimiento de un fondo cuenta encargado de recaudar y administrar los recursos que allí se describirá, respetando la autonomía de los entes que integran la gerencia de cuenca.*
- 3. La referencia normativa y funcional que identifican la participación de los diferentes actores en la gestión integral.*

4. La definición de una estrategia financiera con el objeto de precisar el origen y fuente de los recursos, forma y periodicidad del recaudo, responsables, manejo, administración, ejecución y seguimiento.

**III. El tercer componente** es el educativo y de participación ciudadana cuyo objeto es crear conciencia de la necesidad de proteger el recurso hídrico a través de la difusión del conocimiento con el apoyo de los establecimientos docentes y universitarios, así como de los centros de investigación científica, el reciclaje en la fuente y la producción más limpia.<sup>2</sup>

En el fallo de segunda instancia se impartieron diversas órdenes a entidades estatales, autoridades ambientales y entidades territoriales, entre otras, tendientes a lograr la descontaminación y saneamiento del río Bogotá y determinó que la situación de este constituía una afectación a los derechos colectivos, susceptible de protección por el juez de acción popular y manifestó:

*“En este contexto, es indispensable considerar previamente que la gestión del agua es actualmente considerada, desde una perspectiva mundial, como un derecho humano y, por lo tanto, como un bien de uso común y no como un elemento aislado sujeto al manejo de determinadas autoridades sin relación alguna con todas las demás actividades tanto de los diferentes ecosistemas como de los antroposistemas.*

*Es entonces allí donde surge la imperiosa necesidad de una actuación conjunta entre las autoridades que tienen competencia para el manejo, ordenación y gestión, además para la toma de decisiones y su financiamiento, y aquellas que tienen a su cargo la planeación de las diferentes actividades antrópicas, todo ello con miras a lograr la referida gestión integral que mediante este proveído se dispondrá”<sup>3</sup>*

Para la protección de los derechos colectivos, la Sentencia del Consejo de Estado también indicó:

*“Se requiere de manera urgente la adopción de medidas reales y de trascendencia, a través de las cuales se defina en el corto, mediano y largo plazo la implementación de planes, programas y proyectos que garanticen el mejoramiento ambiental de la cuenca hidrográfica. Se trata de verdaderas estrategias para el saneamiento de la cuenca, enmarcadas en instrumentos normativos que permitan su permanencia en el tiempo.*

*Así las cosas, se requiere conocer la descripción de la cuenca hidrográfica, su importancia y su problemática, tener claridad sobre la trascendencia de conservar y proteger los ciclos hidrológicos, los ecosistemas y la biodiversidad, comprender la*

---

<sup>2</sup> Ibidem, paginas 586 - 588

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sentencia Expediente 25000-23-27-000-2001-0479-01. Magistrado Ponente Marco Antonio Velilla Moreno.

*cantidad y calidad del agua residual generada y la capacidad de asimilación del cuerpo receptor de la carga contaminante, entre otros.*

*En ese marco y partiendo de las estrategias diseñadas e implementadas, los programas y proyectos formulados fruto de los compromisos suscritos, las obligaciones establecidas por la normatividad vigente, esta Corporación definirá una estrategia en materia de mejoramiento ambiental en términos de responsabilidad, cronograma de ejecución, resultados y seguimiento<sup>4</sup>. (Subrayas fuera de texto).*

En cuanto a los mecanismos instituidos para alcanzar el objetivo de la Sentencia, el Consejo de Estado encontró necesario establecer un sistema administrativo para la Cuenca del río Bogotá, de la siguiente manera:

*“Igualmente, se requiere establecer un sistema administrativo en el ámbito de la Cuenca del Río Bogotá, a través de una concepción integral de la normatividad, planificación y ordenamiento territorial, así como la canalización de recursos seguimiento de su origen, recaudo, inversión y ejecución; la reglamentación para otorgar concesiones, la protección de la fuente hídrica y de las zonas estratégicas para su mantenimiento, las restricciones a la propiedad privada y los incentivos a la prestación de los servicios ambientales, así como los subsidios focalizados, el tema del caudal ecológico, de las tasas por uso y retributivas, del régimen para aguas subterráneas y marinas, entre otros.*

*Se pretende, en estos términos, una buena gobernanza a través de la integración normativa y los acuerdos institucionales efectivos para la adopción de decisiones equitativas y sostenibles, así como una adecuada infraestructura hídrica para la obtención de productos y servicios.*

*Este instrumento que la Sala ha considerado denominar GERENCIA ESTRATÉGICA DE CUENCA debe actuar con un enfoque holístico; económicamente eficiente, auto sostenible, competitivo y que trascienda en el tiempo. Esta última necesidad se ha revalorizado en forma reciente al percatarse el hombre que muchos de sus llamados avances, sobre todo en materia de transformación productiva, se encuentran descompensados por los daños ocasionados en el ambiente. Debe estar compuesta de reglas básicas, principios de organización y procedimientos fundamentales.”<sup>5</sup>*

Para implementar el mecanismo institucional propuesto, el Consejo de Estado, , ordenó:

*“Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala es clara la evidente urgencia de contar con una ‘Gerencia Estratégica de Cuenca (GECH)’ en el río Bogotá bajo los parámetros señalados. En este sentido, se ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, presente el correspondiente proyecto de ley para*

---

<sup>4</sup> Ibidem, páginas 662-663

<sup>5</sup> Ibidem, página 1141.

*la creación de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (GECH), de acuerdo con la parte motiva de esta providencia”<sup>6</sup>.*

Adicionalmente, el Consejo de Estado consideró que mientras se creaba la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (GECH), transitoriamente indicó que el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (CECH), cual tendría las funciones de:

- *Coordinación y cooperación interinstitucional: Como estrategia se orienta a mejorar, ampliar y consolidar espacios de coordinación, cooperación y cogestión entre los entes territoriales y las autoridades ambientales para la implementación y seguimiento de la Política de Gestión Ambiental.*
- *Desarrollar acciones de articulación y coordinación para la planificación ambiental territorial entre las diferentes instituciones con competencia en el tema, en especial en aspectos como formulación de planes de ordenamiento de cuencas hidrográficas; formulación y gestión de planes de manejo de ecosistemas y áreas protegidas compartidas; formulación y ejecución conjunta de proyectos compartidos; constitución de fondos de descontaminación hídrica de cuencas comunes; manejo de áreas suburbanas, entre otros.*
- *Incrementar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional y evaluar periódicamente su gestión para que permitan el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión ambiental urbana.*
- *Establecer directrices y procedimientos para la articulación de acciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas, para el manejo y financiación de proyectos comunes.*
- *Desarrollar acciones para la articulación entre autoridades ambientales, entes territoriales y autoridades sectoriales.*
- *Establecer directrices y crear programas para la cooperación regional entre los entes territoriales y las autoridades ambientales para la formulación, estructuración, desarrollo, implementación, ejecución y puesta en marcha de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades necesarias para la gestión integral de la cuenca hidrográfica del río Bogotá.*
- *Dirimir las diferentes problemáticas del orden técnico, administrativo y financiero en torno al recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá.*
- *Realizar el monitoreo, evaluación y seguimiento a la gestión adelantada de manera integral para la recuperación y sostenibilidad de la cuenca del río Bogotá.*

---

<sup>6</sup> Ibidem, página 1164.

Mediante el fallo el Consejo de estado en lo orden 4.1, ordenó:

*4.1. ORDÉNASE al Gobierno Nacional - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, presente el correspondiente proyecto de ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH – y del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF -, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia, este hecho lo deberá acreditar y comunicar al juez de instancia so pena de incurrir en desacato a orden judicial.*

## **2. ACTIVIDADES EN DESARROLLO DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA**

En cumplimiento de la sentencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) lideró la conformación del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (CECH)<sup>7</sup>, instancia conformada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - quien Preside y hace la Secretaría Técnica -, así como por la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C., la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y dos (2) representantes de las Entidades Territoriales aferentes a la cuenca hidrográfica del Río Bogotá o su delegado<sup>8</sup>. Así mismo, como invitados permanentes asisten la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Planeación.

El Consejo Estratégico de Cuenca Hidrográfica del río Bogotá se conformó en el mes de octubre del año 2014 como la instancia de coordinación y articulación para la recuperación de la cuenca hidrográfica. Desde su creación, el CECH se ha regido por un reglamento interno, cuya primera versión corresponde al Acuerdo 01 de 2014 derogado mediante el Acuerdo 08 de 2020 que regula la integración, organización y funcionamiento del CECH. El mencionado cuerpo colegiado cuenta con funciones específicas asignadas en el marco de la orden 4.3 que a la letra indica:

*“DECLÁRASE que el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – tendrá, entre otras, las siguientes funciones: Coordinar, cooperar y gestionar con los entes territoriales y las autoridades ambientales la implementación y seguimiento de la Política Ambiental. Incrementar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial, y evaluar periódicamente su gestión permitiendo el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión ambiental. Establecer directrices y procedimientos para la articulación de acciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales, para el manejo y*

<sup>7</sup> Ver actas del CECH, disponibles en <http://orarbo.gov.co/es/documentacion-y-enlaces/resultado-busqueda?entidad=55aa0f6ee9bdd5a2fcb3c640306afddf&lr=Buscar>

<sup>8</sup> Acuerdo No. 08 de 2020 por medio del cual se adopta el reglamento interno del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá, Artículo 7 parágrafo 2, los dos representantes de las entidades territoriales aferentes a la cuenca designados para ser miembros del Consejo Estratégico de la Cuenca tienen un periodo de dos (2) años contados a partir de la elección de los mismos, por mayoría simple



*financiación de proyectos comunes. Desarrollar acciones para la articulación entre las Autoridades del orden Nacional, Regional Departamental, Distrital y Municipal. Establecer directrices e implementar programas para la cooperación regional entre las autoridades ambientales y los entes territoriales para la formulación, estructuración, desarrollo, ejecución y puesta en marcha de las estrategias, planes, programas. Dirimir las diferentes problemáticas del orden técnico, administrativo y financiero en torno al recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del Río Bogotá. Realizar el monitoreo, evaluación y seguimiento a la gestión adelantada de manera integral para la recuperación y sostenibilidad de la cuenca del Río Bogotá”*

Así mismo, en concordancia con el capítulo VI del Acuerdo No. 08 de 2020, el CECH para el cumplimiento de sus funciones y las órdenes a su cargo impartidas en el fallo de fecha 28 de marzo de 2014, estableció un plan de acción y a través de mesas constituidas clasificadas en diferentes temáticas busca orientar y gestionar las acciones entorno a dichas órdenes y funciones buscando su cumplimiento. En este marco, el CECH cuenta con una mesa líder - la Mesa Técnica -, ocho mesas de apoyo y una submesa temática. Cada una de estas mesas opera a través de uno o varios profesionales delegados de las entidades que lo conforman con conocimiento en las temáticas específicas, quienes aportan técnicamente al desarrollo del plan de acción o al cumplimiento de actividades puntuales.

En el mes de agosto de 2025, el Consejo Estratégico de Cuenca Hidrográfica del río Bogotá ha desarrollado cincuenta y cinco (55) sesiones, consolidándose como un espacio de articulación y seguimiento a la gestión integral de la cuenca. Desde su conformación en el año 2014, donde se aprobó el reglamento operativo y se eligieron los representantes de entes territoriales, el CECH impulsó hitos relevantes como el desarrollo del Observatorio Regional Ambiental de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (ORARBO) (2015), la definición y aval de áreas de importancia estratégica para el abastecimiento hídrico de Bogotá (2016), la aprobación del Plan de Acción 2017 – 2019 (2017), así como la incorporación de nuevas áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico (2018). Entre los años 2019 y 2021 se destacan los siguientes logros: el aval al Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del río Bogotá, instrumento de planificación de las acciones de la cuenca hidrográfica, el lanzamiento del Sistema de Información de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá a través de la plataforma SIRIO Bogotá, el seguimiento de los avances en la definición de caudal ambiental, el seguimiento a proyectos estratégicos como el “*Bogotá Región Metropolitana*” y el licenciamiento ambiental de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Canoas. Entre los años 2022 y 2023, el CECH abordó propuestas para la delimitación de la región hídrica en cumplimiento de la orden 4.13 de la Sentencia del río Bogotá y lideró la formulación de la Estrategia de la Mesa de Articulación Nacional de la Sentencia (MANS), manteniendo a lo largo de los años procesos de elección de representantes territoriales y fortaleciendo su papel como instancia estratégica de coordinación interinstitucional para la recuperación y sostenibilidad de la cuenca.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo a las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018, lideró la inclusión prioritaria de la Cuenca Hidrográfica del río

Bogotá y en el capítulo de Movilidad Social<sup>9</sup> se estableció que para avanzar en la sostenibilidad ambiental que requiere el país y como una respuesta efectiva para el cumplimiento de requerimientos de la OCDE, el Gobierno nacional realizaría la siguiente acción: *“Promover y apoyar la estructuración de sistemas integrales sostenibles para el tratamiento de aguas residuales que incluyan componentes de innovación en el marco del Programa de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (SAVER), del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Chinchiná, Chicamocha, Otún- Con- sota, río de Oro, Fonce y Laguna de Fúquene”.*

En el capítulo Crecimiento Verde del PND 2014 – 2018, en el objetivo 2., *“Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental”*, se tenía previsto que los ministerios, organismos de control, autoridades ambientales, entidades territoriales, empresas de servicios públicos, entidades descentralizadas, establecimientos públicos, y demás actores responsables, en el ámbito de sus competencias, desarrollarán de manera articulada, acciones orientadas al saneamiento del río Bogotá y la gestión integral del recurso hídrico de su cuenca.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 *“Colombia, potencia mundial de la vida”* dentro de los énfasis priorizó regiones en el marco del ordenamiento territorial alrededor del agua, y se contempla que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realice la formulación de los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la región Sabana de Bogotá, con el fin de dar cumplimiento al mandato derivado de su declaratoria como de interés ecológico nacional y su destinación prioritaria agropecuaria y forestal, contenida en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Cabe advertir que el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no es resultado único de las órdenes proferidas por la Sentencia, en tal sentido desde su creación con la Ley 99 de 1993, ha cumplido cabalmente sus funciones y expedido las normas necesarias para avanzar en la regulación integral y general del agua. En desarrollo de ese mandato legislativo, el artículo 1º del Decreto No. 3570 de 2011 establece:

*“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible”.*

A continuación, se realiza una exposición de aspectos técnicos generales inherentes al desarrollo e importancia del presente proyecto de ley referente a la contaminación del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá.

---

<sup>9</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

### 3. MARCO CONCEPTUAL

#### 3.1. Cuenca Hidrográfica

El Decreto No. 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece la definición de cuenca hidrográfica de la siguiente manera:

*“Artículo 2.2.3.1.1.3. Definiciones. Para los efectos de la aplicación e interpretación del presente capítulo, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

*(...)*

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

Conforme se define el parágrafo del artículo 4° del Decreto No. 1640 de 2012 (compilado en el Decreto No.1076 de 2015), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), definió el mapa de Zonificación Hidrográfica de Colombia a escala 1:500.000, en donde la cuenca del río Bogotá, está definida a nivel desubzona hidrográfica denominada “río Bogotá – SZH” con código 2120.

El fallo del Consejo de Estado ordenó la modificación y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, en los siguientes términos:

**4.8. ORDÉNASE** a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR que en el término perentorio e improrrogable de veinte (20) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, **MODIFIQUE Y ACTUALICE** el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – POMCA articulándolo con los programas y líneas de acción del Proyecto de Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del Río Bogotá (CAR – 2011), del Plan de Gestión Ambiental 2008 – 2038 de la Secretaría Distrital de Ambiente, el Plan Departamental de Aguas – PDA de la Gobernación de Cundinamarca, las Evaluaciones Regionales del Agua - ERA – del IDEAM y los demás instrumentos normativos y de planeación para la gestión integral de la cuenca hidrográfica. La articulación deberá realizarse igualmente con lo dispuesto en esta providencia, sin perjuicio de lo anterior, las órdenes impartidas por esta Corporación deberán ser acatadas inmediatamente.

Como requisito *sine qua non* para la aprobación y declaración del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – POMCA por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, se deberá contar con el aval del *Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH* – y posteriormente por el de la *Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH*



–, las cuales tendrán la potestad de solicitar los ajustes en el marco de la dirección y gestión integral de la cuenca hidrográfica.

En cumplimiento de lo anterior, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORINOQUIA a través de Resolución conjunta, No. 957 de 2019, aprobaron el ajuste y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá.

### **3.2. Situación Actual de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá**

El río Bogotá nace a unos 3.400 m.s.n.m. en el Alto de la Calavera, municipio de Villapinzón, al nororiente de Cundinamarca y después de recorrer cerca de 370 km en dirección suroccidente desemboca en el río Magdalena a una altura de 280 m.s.n.m. en el municipio de Girardot. En este sentido, geográficamente se pueden identificar tres zonas heterogéneas, distintas entre sí, que corresponden a las Cuencas Alta, Media y Baja.

En el curso del cauce, el río Bogotá drena una superficie de 599.561 hectáreas, siendo sus principales tributarios, los ríos San Francisco, Sisga, Siecha, Tibitoc, Teusacá, Chicú, Juan Amarillo, Fucha, Tunjuelito, Balsillas, Soacha y Muña en la cuenca alta, Calandaima y Apulo en su cuenca baja. La cuenca está conformada por 47 municipios, entre ellos Bogotá D.C. y otros municipios como Zipaquirá, Chía, Soacha, entre otros. La topografía de la cuenca varía desde zonas planas hasta áreas montañosas, con diferentes rangos de precipitación y temperaturas promedio anuales.

Con esa área de influencia, dicho río es el eje fundamental y principal elemento del sistema hídrico del Distrito Capital; asimismo, actúa como límite occidental de la ciudad y como elemento articulador entre el área urbana y el área rural de la sabana. Sin embargo, a lo largo de los años, la cuenca ha sido afectada por diversos factores que han generado una grave contaminación en el río y en sus afluentes, la cual se ha incrementado de forma significativa en las últimas décadas debido al crecimiento demográfico, la actividad industrial y agrícola, la falta de conciencia ciudadana para su cuidado, entre otros factores. La Figura 1 presenta la representación espacial de las principales problemáticas identificadas en la cuenca del río Bogotá.



de las curtiembres en el municipio de Villapinzón y demás descargas aportados aguas abajo de la ciudad hasta su desembocadura en el río Magdalena, hacen que Colombia posea un deshonroso récord de tener uno de los ríos más contaminados del mundo.

El río Bogotá en su curso por la sabana, tiene asociación de actividades productivas como labores de riego de pastos, de cultivos, actividades pecuarias, etc., por lo que es de suma importancia la implementación de medidas de descontaminación de sus aguas. Además de las externalidades positivas que ello implica, es de resaltar lo que ayudaría en evitar innumerables enfermedades que pueden ser producidas por el consumo de productos agrícolas, leche o carne proveniente de la sabana.

El esfuerzo en su descontaminación viene de décadas atrás y se ha venido dando progresivamente. En la actualidad para la ciudad de Bogotá, se encuentra finalizada la ampliación en capacidad de tratamiento y caudal de la planta de tratamiento denominada PTAR Salitre y; culminada la fase de precalificación para contratación de la construcción de la planta de tratamiento PTAR Canoas, con corte agoto de 2025 se cuenta con lista de precalificados y todos los convenios de cofinanciación están suscritos y en fase final de construcción con la estación elevadora canoas para disminuir la carga orgánica aportada por los ríos Juan Amarillo, Fucha y Tunjuelo. Este programa se encuentra enmarcado dentro de los planes de implementación de tecnologías limpias, encaminados a permitir un desarrollo sostenible y que ayuden a disminuir la contaminación del río en cumplimiento de la orden judicial impartida por el Consejo de Estado.

Respecto a esa situación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), en el año 2004 expresó:

*“En términos generales, los indicadores de la calidad del agua del río muestran que este se encuentra en buen estado en su nacimiento, pero que a medida que aparecen los asentamientos humanos y las actividades productivas se va degradando. La degradación en la calidad del agua de la Cuenca Alta se debe principalmente a contaminación orgánica y bacteriológica procedente de vertimientos de aguas residuales domésticas y de las curtiembres. La contaminación bacteriológica presenta altos índices a lo largo del río. Estos índices advierten sobre el problema que representa el río para los habitantes en el área de influencia en términos de salud pública”<sup>10</sup>.*

### **3.3. Gestión Integral del Recurso Hídrico**

El concepto de gestión integral del recurso hídrico consiste en aquellos: “procesos que promueven el desarrollo y administración coordinada del agua, el territorio y los recursos relacionados con el objetivo de maximizar el resultante bienestar económico y social de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Documento Conpes 3320 de 2004.

<sup>11</sup> Global Water Partnership Technical Advisory Committee (2000). Integrated Water Resource Management. TAC Background Papers No. 4. Página 22.

Esa definición es producto del consenso internacional construido a lo largo del tiempo, y sin perjuicio de los ejemplos históricos (como las Cortes de Agua de las huertas en Valencia - España en la edad media<sup>12</sup>; la actividad de la autoridad del Valle del Tennessee<sup>13</sup>; la decisión de las autoridades españolas de organizar la administración del recurso hídrico a partir de la concepción de “cuenca”<sup>14</sup>, o los desarrollos alemanes en el Land de Hessen en los sesenta<sup>15</sup>).

El origen reciente del concepto de Gestión Integral se puede encontrar en las recomendaciones discutidas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en Mar del Plata en 1977, en ella se discutió la evaluación del uso del agua y su eficiencia; los riesgos naturales para el medio ambiente, la salud y control de la polución; las políticas públicas de planeación y administración; la información pública para la educación, capacitación e investigación y la cooperación regional e internacional<sup>16</sup>.

Esos consensos en los foros internacionales continuaron y en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de Dublín en 1992 se expresaron los siguientes cuatro principios de acción para la gestión del recurso hídrico:

- a) El agua es un recurso finito, vulnerable y esencial para sustentar la vida, el desarrollo y el medio ambiente;
- b) El desarrollo y administración del agua debería estar fundamentado en la participación, involucrando usuarios, planificadores y los responsables políticos de todos los niveles;
- c) Las mujeres son determinantes en la provisión, administración y cuidado del agua; y
- d) El agua tiene un valor económico en todos sus usos y debe ser reconocida como un activo económico<sup>17</sup>.

Esa conceptualización producto de los consensos internacionales debe ser concretada en la identificación de los asuntos objeto de integración. Respecto a ellos es importante resaltar que el mencionado concepto de “integración” debe referirse tanto a los sistemas naturales como a los sistemas humanos.

Respecto a los sistemas naturales, se debe integrar tanto el suelo como el agua, debido a que en el ciclo hidrológico el agua es transportada a través del aire, el suelo, la vegetación y las fuentes hidrológicas de superficie y subterráneas. A su vez, se debe integrar la dicotomía entre

---

<sup>12</sup> Glick, T. F. (1968). Levels and levelers: surveying irrigation canals in medieval Valencia. *Technology and Culture*, 165-180.

<sup>13</sup> Miller, B. A., & Reidinger, R. B. (Eds.). (1998). *Comprehensive River Basin Development: The Tennessee Valley Authority* (Vol. 23). World Bank Publications.

<sup>14</sup> Embid, A. 2003. The transfer from the Ebro basin to the Mediterranean basins as a decision of the 2001 National Hydrological Plan: the main problems posed. *International Journal of Water Resources Development* 19: 399-411.

<sup>15</sup> Berg, K. 1960. *Die Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung in Hessen*, Wiesbaden.

<sup>16</sup> Rahaman, M. M., & Varis, O. (2005). Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges. *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 1(1).

<sup>17</sup> International Conference on Water and the Environment (ICWE) 1992.

calidad y cantidad de agua disponible para el consumo, generando cambios en el comportamiento sobre el desecho de las aguas consumidas. En relación con los sistemas humanos o sociales, la gestión del recurso hídrico debe coordinar todas las gamas de actividades humanas que se relacionan con la generación de demanda por el agua, determinan los usos del suelo y generan desechos conducidos en el flujo hídrico.

Asimismo, la administración integral significa que en los procesos de planeación del desarrollo económico consideren las implicaciones del desarrollo del recurso hídrico, los riesgos generados por el agua, y su uso mismo, siendo esencial que las políticas públicas alienten e incentiven que los individuos consideren el costo real y total del agua en sus decisiones de producción y consumo.

A su vez, todos los niveles de toma de decisiones públicas administrativas deben estar involucrados en la gestión del agua. Por último, todas las partes interesadas deben participar en la planeación y procesos de decisión, reconociendo que existen intereses contrapuestos y en conflicto, para lo cual deben existir mecanismos operacionales de administración y resolución de los conflictos, y de reconocimiento de los sacrificios y compromisos entre los diferentes objetivos, planes y acciones<sup>18</sup>.

La gestión integral del recurso hídrico es un proceso de reconciliar la demanda de agua de la sociedad con el suministro del recurso hídrico que el sistema natural puede alcanzar sosteniblemente. Ello puede requerir la integración de la administración del suelo y del agua, incluyendo de superficie, en el subsuelo y en evapotranspiración, de la calidad y cantidad de agua, de los usos aguas arriba y aguas abajo, de la administración de los desechos. Para integrar efectivamente todos esos aspectos se requiere una estrategia multidisciplinaria para que el conocimiento biofísico, químico, de ingeniería, socioeconómico e institucional de la interacción del ser humano con el medio ambiente pueda ser coordinado dentro un solo marco de referencia. Esa situación requiere de utilizar el mejor conocimiento científico disponible que cuente con credibilidad, legitimidad y prominencia<sup>19</sup>.

A su vez debe reconocerse que una Gestión Integral del Recurso Hídrico debe contar con las siguientes características para comenzar su implementación exitosa<sup>20</sup>:

1. Un ordenamiento jurídico y políticas que apoyen una aproximación integral.
2. El aporte de recursos para apoyar el proceso de planeación colaborativa.
3. Los interesados deben tener la voluntad de participar en el esfuerzo de cooperación.

---

<sup>18</sup> Jønch-Clausen, T., & Fugl, J. (2001). Firming up the conceptual basis of integrated water resources management. *International Journal of Water Resources Development*, 17(4), 501-510. Páginas 504 a 507.

<sup>19</sup> Liu, Y., Gupta, H., Springer, E., & Wagener, T. (2008). Linking science with environmental decision-making: Experiences from an integrated modeling approach to supporting sustainable water resources management. *Environmental Modelling & Software*, 23(7), 846-858.

<sup>20</sup> Margerum, R. D. (1999). Integrated environmental management: the foundations for successful practice. *Environmental management*, 24(2), 151-166.

4. Los miembros de los órganos colegiados deben ser elegidos en procesos de selección considerados legítimos por las comunidades afectadas.
5. Existan participantes con el conocimiento y el tiempo para liderar el esfuerzo.

Los complejos conflictos relacionados con la utilización del agua, requieren de una estructura institucional que no solo reconozca esa complejidad, sino que adopte esquemas de colaboración entre los diferentes actores involucrados, para permitir una construcción articulada de las soluciones que se adapten al contexto del río Bogotá.

El conocimiento anteriormente desarrollado no es ajeno a los desarrollos de políticas públicas liderados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este Ministerio ha orientado sus esfuerzos a que la administración del recurso hídrico se encamine a una ordenación de la Cuenca Hidrográfica fundamentada en la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico. Con ese fin y a través de la Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, se estableció que: *“La gestión que se realiza sobre el recurso hídrico se puede dividir en cuatro grandes grupos: planificación, administración, seguimiento y monitoreo, y manejo de conflictos relacionados con el agua”*<sup>21</sup>.

Para realizar esa gestión, la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico se desarrolla de la siguiente manera:

*“(…) se han identificado los aspectos clave que definen el marco conceptual de la Política Nacional para la GIRH (Figura 4.2). Como primera parte de estos aspectos se encuentran la oferta, la demanda, la calidad y los riesgos que afectan la oferta de agua; estos aspectos constituyen los primeros cuatro (4) objetivos específicos de la política, pues el desarrollo de las acciones definidas en ella, en el Plan Hídrico Nacional y en el documento Conpes, deben permitir alcanzar: (i) asegurar la oferta del recurso; (ii) optimizar la demanda; (iii) minimizar la contaminación y; (iv) prevenir los riesgos asociados a la oferta del recurso”*<sup>22</sup>.

Para garantizar esa concepción, la Política contempló los siguientes objetivos:

*“Objetivo 1. Oferta: Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.*

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

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

---

<sup>21</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010), Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, Página 57.

<sup>22</sup> Ibidem, página 84.

*Objetivo 4. Riesgo: Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua.*

*Objetivo 5. Fortalecimiento Institucional: Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico.*

*Objetivo 6. Gobernabilidad: consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico”<sup>23</sup>.*

Para alcanzar la finalidad de una política de gestión integral del recurso hídrico, en desarrollo de la misma, el presente proyecto de ley genera mecanismos de gobierno de la cuenca hidrográfica, a través de una Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, para la dirección y coordinación, sin personería jurídica, a través de la cual se gestionarán, orientarán y realizará el seguimiento a las acciones para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y los recursos del FOCOF.

El proyecto de ley establece los principios orientadores del desarrollo de las actividades necesarias para la recuperación ambiental del río Bogotá a nivel de cuenca hidrográfica y se regirá por los principios, directrices y orientaciones generales contenidos en la Constitución Política, Decreto Ley No. 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, la normatividad ambiental que la desarrolle y en la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico.

Respecto a las facultades del Estado para proteger el medio ambiente, la Corte Constitucional ha expresado:

*“Respecto de los deberes que surgen para el Estado a partir de la consagración del ambiente como principio y como derecho, la jurisprudencia constitucional manifestó “[...]mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvar y guardar las riquezas naturales de la nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”<sup>24</sup>.*

Esas facultades, permiten al legislador autorizar la toma de medidas especiales para que el Estado colombiano cumpla con sus deberes del principio y derecho constitucional de protección al medio ambiente.

---

<sup>23</sup> Ibidem, página 93.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014.

### **3.4. El Ordenamiento del Territorio alrededor del agua**

La Ley No.2294 de 2023 plantea en su artículo 3, como una de las transformaciones del desarrollo nacional el ordenamiento del territorio alrededor del agua. Dicho enfoque busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de las determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos, donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas.

De la misma forma, la mencionada Ley a través del artículo 34 crea los Consejos Territoriales del Agua en cada una de las trece (13) eco regiones y territorios estratégicos priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*": Amazonía; Insular; La Mojana; Ciénaga Grande-Sierra Nevada; Cartagena; Ciénagas de Zapatosa-Perijá; Catatumbo; Altillanura; Páramos; Macizo Colombiano; Valle de Atriz; Pacífico y la **Sabana de Bogotá**. El objeto de dichos Consejos es el de fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo. Para tal efecto, se dispuso en la Ley 2249 de 2023 que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe reglamentar la conformación, funcionamiento y articulación de estos Consejos con otros espacios de participación y consulta previstos en los instrumentos de la política nacional de gestión Integral del recurso hídrico, o la que haga sus veces, y en los instrumentos de ordenamiento del territorio.

Así mismo, en el marco del artículo 2 de la Ley 2294 de 2023 que adopta las bases del plan, se establece que con el fin de asegurar la protección de la Sabana de Bogotá, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe formular lineamientos para el ordenamiento ambiental de la región con el fin de dar cumplimiento al mandato derivado de su declaratoria como de interés ecológico nacional y su destinación prioritaria agropecuaria y forestal, contenida en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993. Igualmente, debe el Ministerio expedir el estatuto de zonificación regional y fijar pautas para el uso adecuado del territorio y su apropiado ordenamiento, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

## **4. COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL PROYECTO DE LEY ESTABLECIDOS POR EL CONSEJO DE ESTADO**

### **4.1. Necesidad de coordinación de las autoridades de cuenca – el porqué de la creación de la gerencia**

Las características geográficas del río Bogotá determinan que existan múltiples autoridades territoriales con facultades de decisión sobre su uso y protección medioambiental, siendo evidente que el recurso hídrico es un bien de uso común, disponible a todas las personas que lo puedan utilizar.



El Consejo de Estado al respecto, en la sentencia anteriormente citada, se manifestó lo siguiente:

*“Considera que la problemática relacionada con lo institucional radica en: “Poco acompañamiento y apoyo del nivel central, a las regiones y municipios. Desarticulación operativa de las entidades del SINA e insuficiente respuesta institucional, en términos de escasos niveles de coordinación y baja capacidad técnica y operativa para atender la problemática ambiental urbana. Dificultades y conflictos para atender las zonas compartidas o limítrofes. Falta de articulación y comunicación entre las autoridades ambientales y los actores sociales. Deficiencias en la coordinación entre las autoridades ambientales, las administraciones locales y el sector productivo. Insuficiencias en el seguimiento, control y vigilancia ambiental. Falta de concertación de estrategias para impulsar el uso eficiente y la prevención de la contaminación con los principales sectores productivos. Poca articulación y discontinuidad de políticas y acciones públicas que garanticen el uso sostenible de los recursos naturales renovables en las áreas urbanas. Inexistencia de instituciones encargadas de espacio público en los municipios. Falta de recursos para la gestión ambiental urbana”.*

Se ha encontrado que cuando existe un consenso legítimo sobre reglas que contengan estas definiciones: a) El conjunto de usuarios y usos permitidos del recurso; b) Los atributos específicos del recurso y la comunidad de usuarios.; c) Procedimientos de participación efectiva de los usuarios locales en el diseño de las reglas; d) La supervisión de los acuerdos a cargo de individuos u organizaciones responsables ante los usuarios locales; e) los castigos a las violaciones de las reglas se sancionen con penas graduadas; existe posibilidad de una administración de los recursos naturales de uso común sostenible en el tiempo<sup>25</sup>.

La idea de la descentralización es permitir que las unidades de gobierno más cercanas a los problemas, provea el conjunto de soluciones que satisfaga las necesidades de sus habitantes<sup>26</sup>.

Sin embargo, esa concentración en los problemas locales puede interferir en el logro de las metas regionales y nacionales. Por esa razón, es necesaria la existencia de un escenario de participación y toma de decisión, que, sin afectar las competencias constitucionales y legales de sus participantes, permita a las autoridades compartir ideas y recursos para colaborar en la solución de los problemas que le atañen a todas y superar los obstáculos organizacionales para su cumplimiento.

En primer lugar, todos los interesados deben estar involucrados en la administración del recurso natural. Generalmente, ningún participante, por sí solo, cuenta con toda la información necesaria, la competencia legal, fondos y otros recursos para administrar un recurso a su entera satisfacción.

---

<sup>25</sup>Ostrom E. 2000. El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva. Ciudad de México. Fondo de la Cultura Económica. Página 295.

<sup>26</sup>Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 416-424.

En segundo lugar, la administración de recursos naturales requiere de alguna forma de organización. Para facilitar la construcción colectiva y coordinar las acciones de una manera constante en el tiempo, los interesados deben entrar en relaciones de trabajo de larga duración.

En tercer lugar, la gestión de los recursos naturales es un proceso de aprendizaje, que requiere el desarrollo de un conocimiento innovador, nuevas actitudes, habilidades y comportamientos para aproximarse a las diferencias constructivamente, adaptarse al cambio y hacer frente a la incertidumbre<sup>27</sup>.

Un aspecto relevante, de esencial definición consensuada, es la determinación de las condiciones iniciales de la intervención y de los objetivos que se pretenden alcanzar con las inversiones conjuntas. Es decir, los objetivos ecológicos de cada proyecto deben ser claramente especificados, compartiendo la evidencia disponible a cada entidad y la recolección de datos de las variables definidas como de interés para el ecosistema. Esos resultados deben ser analizados y diseminados<sup>28</sup>.

Así mismo, en el escenario de toma de decisiones se debe tener en cuenta cada uno de los actores sobre el uso del recurso y los sistemas hídricos en la cuenca del río. En ella se deben representar todos los intereses, es importante que represente a todos los niveles administrativos que traten con las tareas y competencias, legales y técnicas, necesarias para administrar la cuenca. En otras palabras, es crucial establecer un mecanismo en que todos los interesados cuenten con representación, dejando de lado aproximaciones sectoriales y pretendiendo crear sostenibilidad ambiental, institucional, social, técnica y financiera<sup>29</sup>. Es importante resaltar que, a administración y planeación de las cuencas hidrográficas deben ser reenfocadas para enfatizar su rol de coordinación y supervisión, asegurando una aproximación interdisciplinaria, utilizando el conocimiento de expertos en las diversas áreas de intervención, que apoyen una aproximación holística y que involucre a todos los actores del sistema protegido<sup>30</sup>.

Las características descritas enfatizan que la administración de los recursos naturales ubicados en una cuenca hidrográfica necesita de mecanismos de gobierno especiales, las simples jerarquías tradicionales no cuentan con la flexibilidad necesaria ni la capacidad para administrar los diversos conocimientos requeridos para ejercer una gestión integral de la cuenca de manera efectiva. Las condiciones de incertidumbre, complejidad y la frecuencia de las interacciones entre las autoridades públicas requieren que ellas adapten formas de gobierno que impliquen el uso de restricciones sociales y reputacionales para coordinar sus

---

<sup>27</sup> Mostert, E., Pahl-Wostl, C., Rees, Y., Searle, B., Tàbara, D., & Tippett, J. (2007). Social learning in European river-basin management: barriers and fostering mechanisms from 10 river basins. *Ecology and Society*, 12 (1), 2007.

<sup>28</sup> Palmer, M. A., Bernhardt, E. S., Allan, J. D., Lake, P. S., Alexander, G., Brooks, S., ... & Sudduth, E. (2005). Standards for ecologically successful river restoration. *Journal of applied ecology*, 42(2), 208-217.

<sup>29</sup> Jaspers, F. G. (2003). Institutional arrangements for integrated river basin management. *Water policy*, 5(1), 77-90.

<sup>30</sup> Barrow, C. J. (1998). River basin development planning and management: A critical review. *World Development*, 26(1), 171-186.

esfuerzos. Sólo mecanismos de gobierno que permitan la conformación de esas redes sociales permiten una interacción fructífera frente a las carencias de un gobierno jerárquicamente estructurado<sup>31</sup>.

El objetivo de una estructura organizacional encaminada a resolver los problemas complejos de un ecosistema debe ser la generación de un sistema de gobernanza adaptativo que se organice a sí mismo con equipos y grupos de actores que recojan el conocimiento subyacente en diversos sistemas de conocimientos y experiencias para el desarrollo de entendimientos y políticas públicas comunes. Para lograr un diseño institucional de esas características, se propone una organización sustentada en la dirección y coordinación, que sirva de escenario para la interacción constante, repetida y sistemática de las autoridades públicas relevantes para que ellas logren generar la estructura.

#### **4.2. Estructura de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá**

Los principios encontrados para las instituciones de administración de los recursos de uso común exitosos son un modelo útil para diseñar los mecanismos que contribuyan a la construcción colectiva del consenso necesario para coordinar la actuación de las autoridades públicas con funciones relacionadas con el mejoramiento ambiental del río Bogotá.

Estos principios delimitan el objeto de discusión, dotan de legitimidad el proceso de toma de decisiones, permite que ellas sean informadas con los datos y experiencias de los participantes, que los acuerdos sean supervisados y se puedan tomar acciones correctivas cuando existan desviaciones al cumplimiento de estos últimos.

Por esa razón, se propone la creación de un mecanismo de dirección y coordinación, en una Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá como se ha señalado con anterioridad. En esta Gerencia participarán activamente las autoridades públicas con conocimiento directo de la problemática del río Bogotá, que tienen competencia constitucional y legal sobre el mismo, y que cuentan con el conocimiento técnico en las diferentes ópticas necesarias para colaborar en la recuperación, en perspectivas que van desde lo financiero, de la planeación de recursos y políticas públicas, en las áreas funcionales del Estado a nivel nacional, territorial y de las autoridades ambientales. Las funciones de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá, están encaminadas a la cooperación e intercambio de la información disponible de todos los participantes, que al sentarse en la misma mesa de manera constante y reiterada, comienzan a incrementar la confianza mutua necesaria para cooperar.

En cumplimiento de lo decidido por el Consejo de Estado, y en desarrollo del principio de cooperación armónica entre las ramas del poder público, se propone la institucionalización de un escenario para la construcción colectiva de los consensos necesarios y de una autoridad que permita un procedimiento de toma de decisiones ágil y eficiente. Con ese objetivo, se pone a consideración del Legislativo la creación de una Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá para dirigir y coordinar las políticas, actividades, acciones,

---

<sup>31</sup> Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of management review*, 22(4), 911-945.



inversiones y actuaciones de las autoridades públicas que ejerzan funciones relacionadas con la recuperación del Río Bogotá.

La Gerencia objeto del Proyecto de Ley está definida como un órgano de dirección y coordinación sin personería jurídica a través de la cual se dirige, gestiona, articula, integra, coordina y hace seguimiento a las acciones y los recursos del FOCOF para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá.

Para el ejercicio de esas funciones y una efectiva coordinación interinstitucional, se propone que la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá esté presidida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Cabe mencionar que, el Consejo de Estado en la parte considerativa de la sentencia dispuso:

*“Para la Sala es clara la evidente urgencia de contar con una Gerencia Estratégica de Cuenca - GECH en el Río Bogotá bajo los parámetros señalados. En este sentido, se ordenará a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, presente el correspondiente proyecto de ley para la creación de la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá – GECH –, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia”.*

*“a. Conformación y Funciones del Comité Directivo La Gerencia de Cuenca, para su adecuado funcionamiento, podrá contar con el compromiso institucional de las entidades del sector público que tienen funciones y competencias relacionadas con el agua, ordenamiento del territorio y usos del suelo en la cuenca del Río Bogotá y eventualmente estará integrado por: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación de Cundinamarca (Gobernador, Secretarías de Planeación, ambiente y salud), la Alcaldía Mayor de Bogotá -Secretaría Distrital de Ambiente-, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la CAR, y un representante de los municipios de las cuencas alta, media y baja”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, los miembros de la Gerencia serán los siguientes en razón a que a estos funcional y legalmente les corresponden las políticas de dirección, coordinación y estrategias, por ser entidades de carácter nacional; además se encuentran las autoridades ambientales encargadas de la aplicación y ejercicio de las políticas, y por último los representantes de los Alcaldes de cada una de las cuencas que sirven al Río Bogotá. Igualmente, se propone que el representante de cada entidad sea su titular o en su defecto un delegado que designe el titular de cada entidad.

1. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, quien preside.
2. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado(a).
3. El (La) Director(a) General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM o su delegado.
4. El (La) Director(a) de Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN o su delegado.

5. El (La) Director(a) General del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt o su delegado. .
6. La Gobernación de Cundinamarca o su delegado(a).
7. EL (La) Director(a) de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o su delegado
8. El (La) Director(a) General del Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR o su delegado
9. El (La) Secretario(a) Distrital del Ambiente de Bogotá o su delegado .
10. El (La) Gerente General de La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB o su delegado(a).
11. Un(a) representante de los municipios de la cuenca alta del Río Bogotá o su delegado(a).
12. Un(a) representante de los municipios de la cuenca media del Río Bogotá o su delegado(a).
13. Un(a) representante de los municipios de la cuenca baja del Río Bogotá o su delegado(a).
14. El Alcalde de la Alcaldía Mayor de Bogotá o su delegado(a).

Adicionalmente, el fallo del Consejo de Estado hace referencia a las funciones del gerente de la Cuenca y del área técnica en los siguientes términos:

*“b. Funciones del Gerente*

*El Gerente de la autoridad de cuenca deberá ser un experto en administración y gerencia, con experiencia en temas relacionados con el manejo integral de la cuenca (saneamiento, entre otros), calificado para facilitar el proceso de coordinación interinstitucional y capacidad de liderazgo para resolución de conflictos así como para la toma de decisiones y recaerá en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la CAR, la Gobernación de Cundinamarca y la Secretaría Distrital de Ambiente, de manera rotativa y elegido por el Comité de Cuenca.*

*Funciones:*

- *Elaborar el Plan de Acción de la Gerencia, acorde con los lineamientos de la sentencia y presentarlo al Comité Directivo en un plazo mínimo de tres meses a partir de su integración.*
- *Presidir el Comité de la Gerencia de Cuenca*
- *Proponer al Comité Directivo los cambios al Plan de Acción que se consideren necesarios.*
- *Recibir y llevar un registro de los informes de los desembolsos efectuados por la fiducia de acuerdo con lo planteado en el Plan de Acción. - Presentar informes semestrales de avance y gestión al Comité Directivo, debidamente soportados.*
- *Representar a la Gerencia ante las entidades e instancias que lo requieran.*

*c. Funciones del Área Técnica. Esta área tendrá como funciones las siguientes:*

- Apoyar al GERENTE en lo relacionado con diseño, propuestas, presupuestos, consecución de recursos y otros aspectos que requieran la intervención de expertos técnicos.
- Preparar los conceptos técnicos que le solicite la gerencia.
- Mantener la articulación con las entidades participantes.
- Las demás que le señale el reglamento. En el área técnica se contará con una Secretaría Técnica en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el personal técnico requerido deberá provenir de cada una de las entidades que la integran, según las necesidades y con una experiencia específica en el tema.

#### *d. Funciones del Área Administrativa*

*El área administrativa será responsable del manejo de los recursos asignados a la Gerencia de cuenca por las entidades involucradas y la contratación de servicios y personal de la dirección, la cual podrá contar con un administrador con amplia experiencia en el sector público.*

*Las funciones de esta área serán:*

- Apoyar a la Dirección en todos los aspectos administrativos necesarios para la buena marcha de la gerencia.
- Realizar las labores correspondientes a la administración de la fiducia de los recursos de la entidad de cuenca.
- Generar las condiciones logísticas adecuadas para el buen desarrollo de la Gerencia de Cuenca, incluyendo la convocatoria a sesiones de conformidad con el reglamento, así como el archivo de las actas de las reuniones.
- Las demás que le señale el reglamento”.

## **5. FONDO COMÚN DE COFINANCIACIÓN**

### **5.1. Antecedentes para constituir el Fondo para la recuperación del Río Bogotá**

A partir de la estructuración del Fondo Cuenta para el manejo de la descontaminación del río Bogotá, relacionado con el Contrato de Concesión 015 suscrito en septiembre de 1994 por el Distrito Capital con Degremont y Lyonnaise des Meaux (hoy Bogotana de Aguas S.A. E.S.P.), para el diseño, construcción y operación de la primera fase de la planta de El Salitre suscrito mediante convenio y establecido en el Decreto Distrital 748 de noviembre de 1995, la Alcaldía de Bogotá crea el Fondo Cuenta denominado: Fondo de tratamiento de aguas residuales del río Bogotá, el cual operará con los siguientes recursos: El 7.5% del porcentaje ambiental del impuesto predial (artículo 44 de la Ley 99 de 1993), el 2,6% del total de las regalías que a través del Fondo Nacional de Regalías estén asignados por ley al río Bogotá, los recursos del Fondo

Ambiental de la EAB, los recursos del Gobierno Nacional y del Distrito y los rendimientos del Fondo. Se crea un comité de coordinación integrado por el Acueducto, el DAMA y la Secretaria de Hacienda del Distrito.

Igualmente, con fundamento en el Decreto No. 1339 de 1994, el Alcalde de Bogotá expidió el Decreto Distrital 748 de noviembre de 1995, por medio del cual se creó el Fondo Cuenta denominado Fondo de Tratamiento de Aguas Residuales del Río Bogotá, en donde se estableció que: *“el fondo se integraría con el 7.5% del porcentaje ambiental, el 2.6% del total de las regalías a través del Fondo Nacional de Regalías, los recursos del fondo ambiental de la E.A.A.B. recursos del Gobierno Nacional y del Distrito y los rendimientos del Fondo”*.

El Decreto No. 1339 de 1994 le permitió al Distrito Capital manejar los recursos del predial en sus propios planes ambientales, razón por la cual mediante Acuerdo No. 14 de 1996, el Concejo del Distrito Capital delegó al DAMA, para el manejo de estos recursos y decidió que se destinarían al tratamiento del Río Bogotá. Sin embargo, esta decisión fue declarada nula por el Consejo de Estado mediante sentencia expedida el 13 de diciembre de 1996, la cual declara la nulidad del Decreto No. 1339 en lo que se refiere a que el porcentaje se destine para el DAMA, quedando por tanto, este porcentaje en su totalidad destinado a la CAR. No obstante, en el marco de esta sentencia y mediante convenio 250 del 1 de septiembre de 1997 suscrito entre la CAR y el Distrito, se dispone que el 7.5% del predial, que corresponde al 50% que originalmente ordena la ley que sea invertido en el área urbana, se invertirá en el proyecto de descontaminación del río, mediante el pago al concesionario del Contrato 015 de 1994.<sup>32</sup>

El alcalde Antanas Mockus y el Director de la CAR, en el año 2003, suscribieron un acuerdo mediante el cual se comprometen a articular acciones y esfuerzos para el sector ambiental y se propone crear un Fondo Mixto para la gestión ambiental en el Distrito, en el cual se incluyó la recuperación del Río Bogotá. El Distrito contrata unos estudios técnicos que le permitieron concluir que el Plan de descontaminación en marcha en ese momento, el cual establecía tres etapas, iniciando con la planta de El Salitre, como etapa uno, contradice las recomendaciones técnicas y por ello decide su modificación. Los estudios le permiten al Distrito modificar el esquema de saneamiento del río y declarar la terminación unilateral del Contrato 015 de 2003.

La conclusión del cambio fue la de no construir las tres plantas inicialmente previstas y a cambio ampliar la de El Salitre y construir la planta de Canoas, decisión que se establece en la modificación del POT de diciembre de 2003. Posteriormente, en diciembre de 2004, la Alcaldía decidió terminar unilateralmente el Contrato 015 de 1994. En este año la Planta El Salitre pasa a ser operada directamente por el Distrito.

Igualmente, tal y como se menciona en el fallo judicial de referencia:

*A través del Acuerdo 028 de 2005, la CAR creó el Fondo para las Inversiones Ambientales en el Perímetro Urbano de Bogotá – FIAB- como instrumento financiero para garantizar la destinación de los recursos provenientes del 7.5% del impuesto predial que transfiere*

---

<sup>32</sup> Ernesto Guhl Nannetti. Nuestra Agua: ¿De dónde viene y para dónde va? Bogotá 2012.

el Distrito.

(...)

*Los recursos del FIAB y los recursos del Fondo Cuenta adscrito a la Secretaría de Hacienda Distrital serán considerados como subcuentas del Fondo Cuenta.*

*El FIAB, creado mediante Acuerdo 28 de 2005 y modificado por el Acuerdo No. 15 de 19 de junio de 2007, “Por medio del cual se modifica el Fondo de las Inversiones Ambientales en el perímetro urbano de Bogotá –FIAB”, Acuerdo 28 de 2005, expedido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, continuará bajo administración de la CAR pero deberá reportar informe anual sobre los ingresos recibidos y la rentabilidad al Fondo Cuenta administrado por la Gerencia Estratégica de Cuenca, con el objeto de hacer la planeación correspondiente de manera coordinada por períodos anuales y de largo y mediano plazo.*

*Los recursos del Fondo Cuenta, ya referido, ordenado en la sentencia de Primera instancia, administrado por la Secretaría de Hacienda del Distrito que corresponden al recaudo del 7.5% del predial girado por la Secretaría de Hacienda del Distrito, pasarán a ser parte de los recursos del Fondo Cuenta constituido por la Gerencia de Cuenca.”*

## 5.2. Sentencia del Consejo de Estado

En el inciso tercero del numeral 4.2 del Fallo establece que “*El fondo se integrará con los recursos necesarios para la formulación, estructuración, desarrollo, implementación, ejecución y puesta en marcha de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades que sean priorizadas por el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – y posteriormente por la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH – en el marco del POMCA. Se podrá constituir como fondo financiero administrado por una fiducia. La CECH y la GCH podrán exigir a la sociedad fiduciaria cuentas comprobadas de su gestión (...)*”.

El Consejo de Estado preocupado por la sostenibilidad financiera de las actividades necesarias para el proceso de construcción colectiva de las soluciones a la degradación ambiental del Río Bogotá ordenó la creación del Fondo Común de Cofinanciamiento, y en el numeral 4.4. del Fallo establece que “*acorde con el ordenamiento jurídico, podrá integrarse con los siguientes recursos*”:

- *Los recursos provenientes del **Sistema General de participaciones –SGP Ley 1176 de 2007**, art. 6 numeral 2 y párrafo: 100% de la participación de Bogotá en la distribución del SGP sectorial para departamentos.*
- *Los recursos provenientes del **Sistema General de Participaciones –SGP Ley 1176 de 2007**, provenientes de la participación de Bogotá en la distribución del SGP sectorial como municipio entre los años 2011 y 2040 cuando exista saldo positivo entre los recursos asignados y el valor del déficit entre subsidios y aportes solidarios.*

- Los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, 2.46% (Ley 756/02).
- Los recursos provenientes del Impuesto Predial, transferencia hecha por la CAR al DC. Acorde con el parágrafo 2 art. 44 de la Ley 99 de 1993.
- Los recursos provenientes de las tasas retributivas (art. 66 Ley 99 de 1993).
- Los recursos provenientes del 7.5% del predial (art. 44 Ley 99 de 1993).
- Los recursos provenientes de la Banca Multilateral
- Los recursos provenientes del 6% de las rentas brutas del sector eléctrico, esto es el 100% de las transferencias del sector eléctrico a Bogotá D.C., Ley 99 de 1993 artículo 45.
- El 100% del recaudo por concepto de otorgamiento licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos en la cuenca.
- El aporte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. EAAB.
- Los recursos provenientes de los incentivos tributarios artículo 424-5 (numeral 4) y 428 literal f del Estatuto Tributario.
- Los recursos provenientes de la cooperación técnica, reconversión industrial, producción más limpia y créditos FINDETER.
- Los provenientes del Sistema General de Participaciones asignados a la Gobernación de Cundinamarca, a través del Plan Departamental de Agua y Saneamiento de Cundinamarca (incluye los recursos del SGP del municipio de Soacha). Sujeto a las normas de procedimiento y vigencias futuras y las que se expidan sobre el particular.
- Los demás previstos en el artículo 41 del Decreto 1640 de 2012, no señalados específicamente en los numerales anteriores.
- Los demás recursos que se recauden con este propósito provenientes de los organismos internacionales y demás instituciones públicas y privadas.”<sup>33</sup>(Negrilla en texto original, subrayas fuera de texto)

Cabe mencionar que, el Consejo de Estado realiza una aclaración de la orden 4.4 mediante providencia del 17 de julio de 2014, así:

*“No obstante lo anterior, la Sala estima pertinente reiterar lo expuesto en la parte considerativa de la decisión en lo atinente a la finalidad e integración del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF.*

(...)

*Igualmente, se destacó que los recursos para la financiación del POMCA son a título enunciativo y no taxativo ni exhaustivo, además que su integración se sujetará a la decisión del Consejo Estratégico acorde con el ordenamiento jurídico, y*

---

<sup>33</sup> Ibídem. Páginas 1169 a 1172.

*respetando en todo momento los compromisos financieros adquiridos con anterioridad a la sentencia, verbigracia los señalados en la tabla 17 que corresponden al Acuerdo de Cooperación suscrito el 21 de febrero de 2011 y al Convenio 171 de 2007, entre otros”.*

Respecto a los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, 2.46% (Ley 756/02), es importante mencionar que éste fue suprimido a partir del 1o de enero de 2012 de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011 y el artículo 129 del Decreto No. 4923 de 2011, y la Ley 1530 de 2012; a su vez derogados por la Ley 2026 de 2020 "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías".

La Ley 2026 de 2020 establece:

*“ARTÍCULO 22. Conceptos de distribución. Los recursos del Sistema General de Regalías se administrarán a través de un sistema de manejo de cuentas, el cual estará conformado por las siguientes asignaciones, beneficiarios y conceptos de gasto de acuerdo con lo definido por los artículos 331 y 361 de la Constitución Política y la presente Ley, así:*

*(...)*

*2. 15% para los municipios más pobres del país, que se denominará Asignación para la Inversión Local con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, recursos que se denominarán Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

*3. 34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, que se denominará Asignación para la Inversión Regional.*

*4. 1% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, que se denominará Asignación Ambiental.*

*(...)*

*PARÁGRAFO. El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías al que hace referencia el inciso 11 del artículo 361 de la Constitución Política corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables presupuestados para el bienio y el valor efectivamente recaudado en la Cuenta Única del Sistema General de Regalías.*

*El 20% del total de los recursos generados por mayor recaudo se destinarán (...); **un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas** y la lucha nacional contra la deforestación; (...).*

*ARTÍCULO 46. Proyecto de Impacto Regional. Los proyectos de inversión pública de impacto regional a ser financiados con recursos de la Asignación para la Inversión*

*Regional son aquellos que por su alcance poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno municipal o departamental, independientemente de su localización, requiriendo de una coordinación interinstitucional con otras entidades públicas, incluso entre municipios de un mismo departamento, para el desarrollo de cualquiera de las etapas del ciclo del proyecto, con el fin de generar resultados que respondan a las necesidades socioculturales, económicas o ambientales . El proceso de viabilidad de los proyectos de inversión implicará la verificación del cumplimiento de esta condición.*

*ARTÍCULO 50. Destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible. Los recursos establecidos en el artículo 361 de la Constitución Política para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible, tendrán la siguiente destinación:*

*a) Los recursos de la Asignación para la Inversión Local en Ambiente y Desarrollo Sostenible financiarán proyectos de inversión de acuerdo con la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas, o con los planes o instrumentos de manejo ambiental de las áreas protegidas o ecosistemas estratégicos formulados y adoptados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible en sus respectivas jurisdicciones, con base en los lineamientos establecidos por la Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. También podrán financiar proyectos dirigidos a la formulación y/o actualización de los Planes o instrumentos de Manejo de las áreas protegidas regionales o ecosistemas estratégicos. Para la ejecución de estos recursos podrán ser entidades ejecutoras las entidades territoriales, Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales Urbanas.*

*ARTÍCULO 51. Convocatorias de los proyectos de Ambiente y el Desarrollo Sostenible. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con los Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible determinarán los lineamientos y criterios para la viabilidad, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión a ser financiados con la Asignación Ambiental y el 20% del mayor recaudo. Para cualquiera de las etapas de la convocatoria podrán conformar Comités Consultivos.*

*PARÁGRAFO TERCERO. Dentro de las convocatorias a las que se refiere el presente artículo se deberán realizar convocatorias que prioricen las áreas ambientales estratégicas de escala nacional y regional, las áreas protegidas, las reservas forestales, las zonas de bosque protector, entre otras, el Macizo Colombiano, los páramos, cuenca del río la vieja, la Amazonia, el complejo cenagoso de la región de la Mojana y del San Jorge, Área de manejo especial de la Macarena, el pacífico, las sabanas inundables de la Orinoquia y la cuenca del río Meta, la Sierra Nevada de Santa Marta, Ciénaga Grande de Santa Marta, Ciénaga de Zapatosa, Ciénaga de San Silvestre, los manglares de Morrosquillo, los humedales Ramsar en Colombia, el nudo de Paramillo, el río Chicamocha, **la Cuenca Alta y media del río Bogotá**, la Reserva de Biosfera Seaflower del*

*Archipiélago de San Andrés providencia y Santa Catalina, la región hídrica del valle de Atriz y el Piedemonte Amazónico. (Negrilla fuera de texto).*

*ARTÍCULO 67. Participación de Bogotá en la distribución de las asignaciones del Sistema General de Regalías. Para efectos de la aplicación de los procedimientos y criterios de distribución de la presente Ley, el Distrito Capital de Bogotá será tratado como departamento, con excepción de los recursos de las Asignaciones Directas, en cuyo caso tendrá tratamiento de municipio.*

### 5.3. Conceptos Básicos

Para el entendimiento general de la propuesta de un Fondo que se constituya como un Patrimonio Autónomo a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, administrado por una o varias sociedades fiduciarias y que tenga como objeto la formulación, estructuración, desarrollo, implementación, ejecución y puesta en marcha de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades que sean priorizadas por la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá; es pertinente precisar algunos conceptos básicos para la comprensión de la propuesta y el análisis de algunos instrumentos financieros para la armonización de la propuesta en el contexto de fortalecer las herramientas que permitan la descontaminación del recurso hídrico en la cuenca del río Bogotá:

**Beneficiario.** El Beneficiario, Fideicomitente o Fideicomisario es aquella parte en cuyo favor se cumple la finalidad perseguida por el Contrato de Fiducia Mercantil, se beneficia de la administración o enajenación de los bienes que realiza el fiduciario y/o a la cual deben ser transferidos los bienes remanentes en la liquidación del fideicomiso.

**Contrato de Fiducia Mercantil.** Es un acuerdo mediante el cual se constituye un patrimonio autónomo bajo el que el Fideicomitente transfiere a la Fiducia uno o más bienes o derechos para que la Fiduciaria los administre y cumpla con ellos, en provecho de éste o de un tercero llamado Beneficiario. Lo anterior, considerando todos sus reglamentos, documentos, apéndices, anexos y modificaciones o adiciones según se establezca en dicho contrato, en los términos de las Leyes aplicables y/ o sus modificaciones.

**Fideicomiso o Fondo.** Es el conjunto de bienes y derechos conformados para un fin específico, constituido mediante el Contrato de Fiducia Mercantil y administrado por la Fiduciaria, conforme las Leyes Aplicables. La Fiduciaria conforma con los bienes y derechos referidos en el contrato el denominado Patrimonio Autónomo y lo administra como un patrimonio independiente, afecto al fin establecido en el contrato. Cada Patrimonio Autónomo está separado del patrimonio de la Fiduciaria, así como está separado del patrimonio del Fideicomitente y de los otros patrimonios que administra la Fiduciaria.

**Fideicomitente.** Aquella parte que celebra el contrato fiduciario con la Sociedad Fiduciaria o Fiduciaria, que le encomienda una gestión determinada para una finalidad específica y transfiere o entrega los bienes o derechos para que cumpla la finalidad perseguida por el contrato. Adicionalmente, el Fideicomitente es quien indica la finalidad del contrato y suministra las instrucciones a la fiduciaria y de igual manera puede ser o no beneficiario del

negocio fiduciario. Para Contratos de Fiducia Mercantil generalmente el Fideicomitente es a su vez Beneficiario.

**Fiduciaria.** Se refiere a la Sociedad Fiduciaria (ver definición) que administra el Fideicomiso.

**Fiducia.** Es un contrato por medio del cual el Fideicomitente, entrega uno o varios bienes a una Sociedad Fiduciaria para que ésta cumpla una finalidad determinada a favor del Fideicomitente o de un tercero designado por éste, llamado Beneficiario. Existen dos modalidades de fiducia: Fiducia mercantil (cuando hay transferencia de la propiedad del bien y por tanto, se configura un Patrimonio Autónomo) y Encargo Fiduciario (cuando no hay transferencia de la propiedad).

**Fiducia mercantil.** Es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario. Sólo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Financiera de Colombia, podrán tener la calidad de fiduciarios (artículo 1226 Código del Comercio).

**Gobernanza.** Es el conjunto de procesos, costumbres, políticas, leyes, instituciones y agentes involucrados en el proceso de gobernar, decidir, ejecutar o supervisar el control y la dirección de algo, como un país, organización o empresa.

**Patrimonio Autónomo.** Conjunto de bienes transferidos a una fiduciaria, que salen real y jurídicamente del patrimonio del Fideicomitente (titular del dominio) y están afectos al cumplimiento de las finalidades señaladas en el acto constitutivo (Artículos 1226 a 1244 del Código del Comercio).

**Los bienes recibidos en Fideicomiso,** es decir, que conforman el Patrimonio Autónomo, no pueden confundirse con los bienes del fiduciario, luego deben estar separados de los que integran los activos de la Fiduciaria, son excluidos de la garantía general de los acreedores del fiduciario y Fideicomitente y garantizan las obligaciones que contraiga el Patrimonio Autónomo en el logro de la finalidad de la Fiducia (Concepto 060361 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública).

**El Patrimonio Autónomo no es persona jurídica,** pero es receptor de derechos y obligaciones derivados de la ley o de los actos realizados en desarrollo del contrato fiduciario. Su vocería y administración está a cargo de la Sociedad Fiduciaria, quien lleva la personería en las actuaciones procesales administrativas o jurisdiccionales.

**Sociedades Fiduciarias.** Son entidades de servicios financieros, autorizadas y sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, encaminadas a desarrollar la actividad fiduciaria y la administración de Fondos de Inversión Colectiva,

actividades expresamente les están autorizadas por la normatividad colombiana. En cuanto al alcance de la responsabilidad de las sociedades fiduciarias, éstas responden hasta por la culpa leve en el cumplimiento de su gestión y sus obligaciones son de medio y no de resultado. Las obligaciones y los derechos de la Fiduciaria se encuentran establecidos en el artículo 1234 y siguientes del Código de Comercio.

#### **5.4. Diagnóstico Tasa Retributiva.**

La tasa retributiva por vertimientos puntuales, prevista en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, es un instrumento económico ambiental de naturaleza tributaria concebido para desincentivar las conductas contaminantes y fomentar el uso sostenible del recurso hídrico. Este mecanismo establece un cobro a los usuarios que utilizan cuerpos de agua como receptor de descargas contaminantes, obligándolos a internalizar el costo de la contaminación y promoviendo cambios de conducta hacia prácticas más limpias.

De conformidad con la normativa vigente –incluido el Decreto 1553 de 2024, por el cual se reglamenta el uso y destino de los recursos recaudados por esta tasa–, su recaudo tiene destinación específica para la financiación de acciones de descontaminación de cuerpos de agua y monitoreo de la calidad hídrica, garantizando que dichos recursos se orienten exclusivamente a la recuperación ambiental.

En el diseño del Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), la tasa retributiva por vertimientos puntuales se incorpora como una fuente de financiamiento, articulando este instrumento con otras fuentes para fortalecer la inversión destinada a la rehabilitación de la Cuenca del Río Bogotá, en coherencia con el principio de que quien contamina paga por la restauración del recurso.

#### **5.5. Diagnóstico de mecanismos financieros nacionales**

En términos relativos, Colombia tiene una participación relativamente baja del gasto ambiental del 0,26% en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), en contraste con los países europeos que alcanzan, en promedio, un gasto total ambiental equivalente al p,755 del PIB. Igualmente, las asignaciones del Presupuesto General de la Nación (PGN) al Sistema Nacional Ambiental (SINA) son sustancialmente bajas, con un promedio de apenas el 0,28% de dicho PGN. Por otra parte, el país se caracteriza por operar en términos ambientales mediante una red institucional y de financiamiento bastante compleja y que generalmente actúa de manera no siempre adecuadamente articulada.

- **Corporaciones Autónomas Regionales**

En términos de fuentes de financiación ambiental con recursos del país, se destacan en primer lugar las rentas propias de las corporaciones autónomas regionales (CAR), que representan el 48% del total del presupuesto anual asignado al SINA. Pero si a estas rentas propias se le suman los recursos que las mismas CAR reciben del PGN, estas corporaciones concentran en

promedio el 54% del total de los recursos del SINA, con recursos que en promedio alcanzan 2,21 billones de pesos anuales, de los cuales 1,27 billones corresponden a sus ingresos corrientes, 0,79 billones a recursos de capital (principalmente por rentas no ejecutadas de vigencias anteriores) y 0,15 billones a transferencias que reciben del PGN.

Dentro de las rentas propias de las CAR juegan un rol determinante los recursos que reciben del impuesto predial municipal, representando el 53% del total de sus ingresos corrientes. Le sigue en importancia las transferencias del sector eléctrico, con el 13% de sus ingresos corrientes; y la participación en regalías que perciben algunas pocas corporaciones, representando en total el 9% de las rentas corrientes de todas las CAR.

- **Entidades nacionales**

En segundo lugar, en manejo de recursos financieros del país se destaca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) que, con los recursos directos que le asigna el PGN y los que le transfiere a través del Fondo Ambiental Nacional (Fonam), se constituye en el segundo actor del SINA en términos de manejo de recursos.

Las demás instituciones nacionales del SINA tales como la ANLA, Parques Nacionales, el Ideam y el resto de los institutos de investigación ambiental, operan con una combinación de ingresos provenientes del PGN y de rentas propias recibidas principalmente por los servicios que prestan.

- **Entidades Territoriales**

Los entes territoriales también ocupan un lugar destacado en el financiamiento de la política ambiental. Por una parte, las grandes ciudades y áreas metropolitanas con población mayor de un millón de habitantes, ejercen dentro de su perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las CAR como autoridades ambientales y, en consecuencia, asignan recursos financieros para tal fin (artículo 66 de la Ley 99). Adicionalmente, tienen la obligación de realizar inversiones directas de al menos el 1% de sus ingresos corrientes de libre destinación a la conservación de las cuencas hidrográficas que abastecen sus acueductos, bien sea a través de la adquisición y administración de áreas estratégicas o mediante el sistema de pago por servicios ambientales (artículo 111 de la Ley 99). Por último, son usuarios de recursos del SGR bien sea mediante inversiones destinadas específicamente a asuntos ambientales, o bien a través de inversiones destinados a estos fines sin que exista obligación legal de hacerlo.

- **Cooperación internacional**

Los recursos públicos que el país asigna al SINA se ven complementados por la cooperación internacional, ejecutados de manera directa por parte de los donantes, o a través de fondos nacionales que operan como entidades sin ánimo de lucro tales como el Fondo Acción o el Fondo Patrimonio Natural.

- **Sector privado**

ellos recursos provenientes del sector privado o para financiar la política ambiental. En primer lugar, de manera indirecta por los aportes del impuesto predial y de las transferencias del sector eléctrico que realiza a las CAR; pero también de manera directa por las inversiones en el cumplimiento de las demás obligaciones ambientales tales como el pago de las respectivas tasas y la implementación de los planes de manejo ambiental y demás obligaciones establecidas por las autoridades. Dentro de estas últimas, se destacan las inversiones obligatorias en las cuencas hidrográficas (artículo 43 de la Ley 99) y las inversiones por afectación de la biodiversidad aplicando el Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico establecido mediante la Resolución No. 256 de 2028 del MinAmbiente (MinAmbiente, 2018).

- **Retos**

En síntesis, entre los años 2016 y 2020 el SINA administró un promedio de 3,63 billones de pesos de presupuesto, con un 48% provenientes de las rentas propias de las CAR, 27% de recursos de inversión del Sistema General de Regalías, 21% de aportes del Presupuesto General de la Nación y 5% de otras fuentes de financiación.

Los principales retos que enfrenta esta red de instituciones y sus flujos de recursos financieros son las siguientes:

- A. Una alta participación de las CAR como autoridades ambientales territoriales, pero con altos niveles de concentración de los recursos en unas pocas de ellas y un gran número de corporaciones con grandes desafíos ambientales y una participación muy precaria en los recursos.
- B. Una muy reducida capacidad del Fondo de Compensación Ambiental (FCA) para balancear la deficiente distribución de recursos financieros entre las CAR.
- C. Una muy baja ejecución presupuestal por parte del conjunto de las CAR, tanto de sus rentas propias como de los recursos que recibe del PGN.
- D. Un bajo nivel de asignación de recursos del PGN tanto al Minambiente como a las demás instituciones nacionales del SINA (ANLA, Parques Nacionales, Ideam y demás institutos de investigación) con alta incidencia en su reducida capacidad de liderazgo en relación con las CAR y las autoridades territoriales.
- E. Un creciente proceso de financiación de inversiones ambientales con recursos del SGR con escaso nivel de seguimiento y evaluación por parte de las autoridades nacionales.
- F. Una proliferación de transacciones en el mercado voluntario de carbono, canalizando principalmente recursos originados en la no causación del impuesto al carbono, con un bajo nivel de monitoreo y verificación de sus resultados por parte de las autoridades nacionales.

En el caso de las finanzas para la biodiversidad en Colombia cabe destacar las siguientes consideraciones que se pueden derivar del informe de Paulson (2020), y que pueden considerarse relevantes para el diseño del FOCOF en los siguientes aspectos:

1. Colombia ha logrado avanzar en el diseño y aplicación de diversos instrumentos económicos y financieros, superando en este campo a la mayoría de los países analizados en el informe. Los análisis de este documento destacan la situación en varios de estos instrumentos, que indican una variedad de frentes susceptibles de mejora. Es posible concluir, en consecuencia, que lo más recomendable es mejorar los instrumentos existentes en procura de mayores ingresos en un corto y mediano plazo, antes que la creación de nuevos instrumentos. Asimismo, conviene persistir en lograr la máxima articulación o concurrencia de estos instrumentos en torno a enfoques programáticos intersectoriales en regiones amplias.
2. Las fuentes privadas analizadas, en principio, se señalan como las fuentes más prometedoras al momento de incrementar los recursos susceptibles de orientarlos hacia objetivos de conservación de la biodiversidad. Sin embargo, cabe destacar que, las posibilidades planteadas desde este tipo de fuentes dependen en medida definitiva del papel que se requiere del gobierno nacional en la reglamentación de mercados emergentes o incentivar opciones a través de sectores como el financiero.
3. Llama la atención el decreciente papel relativo que se proyecta en el caso de la cooperación internacional, según el análisis del informe. Este tipo de apreciaciones llevan a reflexionar en dos sentidos: la necesidad de estructurar en mejor forma los arreglos en torno a esta fuente, de manera que el valor agregado de la cooperación internacional genere un efecto más significativo en la estructuración de una estrategia financiera; y el hecho que el informe considera una posibilidad limitada para un incremento del compromiso de los países con economías más consolidadas por vía de esta fuente con los países más vulnerables a los impactos ambientales globales acumulados históricamente.
4. Colombia cuenta con un margen amplio para mejorar el recaudo generado a través de las fuentes analizadas en el informe por el limitado desarrollo de algunas de las fuentes discutidas y en virtud de las carencias existentes en la aplicación de los instrumentos vigentes.
5. En cuanto a los mecanismos propuestos por Paulson (2020), situados en Colombia, se deben tener en cuenta algunas consideraciones para su fortalecimiento, por ejemplo, en el país no existen evaluaciones de fondo sobre la efectividad de la mayoría de los instrumentos económicos y financieros creados desde la expedición de la Ley 99 de 1993. Este vacío de evaluaciones no permite conocer los avances generados en el cumplimiento de políticas en relación con los instrumentos y las necesidades o no de ajustes o reestructuración de estos. Parte de este inconveniente obedece a la dificultad en acceso a la información, su dispersión, y disparidad, que limita el seguimiento y monitoreo por parte de los diversos actores.
6. La implementación y fortalecimiento de los mecanismos financieros señalados, se encuentra permeada por la capacidad de la institucionalidad del sistema nacional ambiental, sus debilidades técnicas y administrativas pueden repercutir en los resultados de los instrumentos económicos y financieros. Reconociendo que los instrumentos no funcionan solos y requieren de estructuras sólidas que aseguren su recaudo, destinación, seguimiento y evaluación. Además de la interacción entre las entidades del orden nacional y territorial.

## 6. CUMPLIMIENTO ORDEN 4.1

En cumplimiento de la orden proferida por el Consejo de Estado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló la propuesta de Proyecto de Ley No. 203 de 2016 Senado “*Por el cual se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH y el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones*” el cual fue radicado en el Congreso de la República el pasado 15 de diciembre de 2016.

La iniciativa legislativa fue archivada el 20 de junio de 2017 por el transito de legislatura, de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5 de 1992. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través del Auto de 24 de abril de 2017, profirió el incidente de desacato No. 3 por medio del cual resuelve declarar incumplida la orden 4.1, resolviendo que, no se interpone sanción por desacato, como quiera que esta cartera según motivación del auto cumplió con el requisito formal de radicar el proyecto ley, no obstante, no se cumple con el contenido del fallo del Consejo de Estado, es decir, la parte considerativa de la sentencia frente a la creación de la gerencia y el FOCOF.

Considera el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, de conformidad con la parte considerativa que motivó la orden 4.1. el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debía realizar lo siguiente:

- Presentar el proyecto de ley de la creación de la Gerencia de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.
- El proyecto debe contener la naturaleza jurídica, los objetivos, sus funciones, los principios orientadores, estructura operativa básica y manejo de recursos.
- La definición de una estrategia financiera con el objeto de precisar el origen y fuente de los recursos, la forma y periodicidad del recaudo, responsables del manejo, administración, ejecución y seguimiento.
- Hacer referencia al comité Directivo de la cuenca, el cual deberá aprobar los planes de acciones preparadas por la Gerencia que debe incluir cronograma de actividades y el presupuesto.

Así mismo el citado auto, motiva que, una vez revisado el proyecto de ley radicado por esta cartera encuentra ausencia de:

- No contiene específicamente en completitud los principios orientadores para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá, tales como la eficiencia, transparencia, responsabilidad, subsidiariedad, armonía regional y gradación normativa, entre otros, que permitan determinar con claridad el fundamento y la finalidad de la creación de la Gerencia de la Cuenca.
- La estructura organizacional no está determinada de manera clara, en las que se establezcan la distribución de la gerencia de la cuenca, así como las relaciones entre la gerencia, el gerente, la comisión técnica y el comité directivo, así como las funciones de cada uno de ellos.

- El párrafo 1° del artículo 8 contraría los requisitos señalados por el Consejo de Estado como quiera que el Gerente de la Cuenca debe ser una persona experta en administración y gerencia con experiencia en temas relacionados con el manejo integral de la cuenca (saneamiento, entre otros), calificado para facilitar el proceso de coordinación interinstitucional y capacidad de liderazgo para la resolución de conflictos así como para la toma de decisiones, es decir, una persona que sea elegida por el comité de cuenca y que no esté vinculada de manera directa en el proceso para que garantice la objetividad en las decisiones.
- No necesariamente la composición de la gerencia debe integrarse por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Secretarías de Planeación, Ambiente y Salud, la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaria Distrital de Ambiente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y, un representante de los municipios de la cuenca Alta, Media y Baja, como quiera que ello no fue una condición expresa señalada por el Consejo de Estado, por el contrario, dispuso su cooperación con el fin de aunar esfuerzos e indicó que eventualmente el comité Directivo de Cuenca podría estar integrada por los allí mencionados. En ese sentido, la Gerencia de Cuenca puede contar con dos áreas de gestión: la Técnica y Administrativa las cuales deben ser integradas con personal de alta capacidad y experiencia.
- No es claro el factor temporal del artículo 10, toda vez que no determina si la comisión técnica de expertos es de carácter permanente o transitorio.
- No se distinguen diferencias entre las funciones del Comité Directivo con las del Gerente.
- No son claros los gastos de funcionamiento de la comisión de expertos toda vez que no está determinada la temporalidad de la comisión.
- El proyecto de ley no se pronuncia respecto de la fiducia que debe constituirse para manejar el fondo, la cual fue señalado expresamente por el Consejo de Estado.

Concluyendo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, revisó el Proyecto de Ley radicado ante el Congreso de la República en diciembre de 2016, ajustándolo de acuerdo con la parte considerativa de la sentencia de acción popular del río Bogotá, así como de los argumentos expuestos en el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 24 de abril de 2017 por medio del cual se declaró incumplida la orden 4.1 – Proyecto de Ley, transcritos anteriormente. Igualmente, para la presentación de este proyecto de ley tendiente a crear la Gerencia Estratégica de la cuenca hidrográfica del río Bogotá y el Fondo Común de Cofinanciamiento, para la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá, se contempló el avance normativo, las dinámicas actuales, el ordenamiento del territorio alrededor del agua y el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 sancionado a través de la Ley 2294 de 2023.

En síntesis, el Proyecto de Ley consagra disposiciones que permiten la articulación del sistema propuesto con la estructura institucional vigente, con lo cual la idea tras un órgano coordinador es buscar eliminar cualquier tentación de generar una burocracia susceptible a



buscar sus propios intereses<sup>34</sup>, que requiere del establecimiento de procedimientos administrativos para su control<sup>35</sup>, que puedan contar con preferencias y prioridades distintas a las de los servidores públicos elegidos democráticamente a través de votaciones<sup>36</sup> y que, además, pueda convertirse en un mecanismo de distribución de beneficios clientelistas<sup>37</sup>, con lo cual se siguen aplicando los postulados de Buen Gobierno que han acompañado las actuaciones del actual Jefe de Estado.

Cordialmente,

### **LILIA TATIANA ROA AVEDAÑO**

Viceministra de Ordenamiento Ambiental del Territorio, encarga de las funciones de la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Aprobó: Alejandro Bañol Salazar – Asesor de Despacho de la Ministra 

Revisó: Daniel Niño – Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio <sup>DNM</sup>

Diana Murcia – Asesora Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio 

---

<sup>34</sup>Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and politicians. *Journal of law and economics*, 617-643.

<sup>35</sup>McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, 431-482.

<sup>36</sup> Huber, John Shipan Charles (2006) Politics, Delegation and the Bureaucracy. En Oxford Handbook of Political Economy. Editado por Barry R. Weingast, Donald Wittman. Oxford University Press.

<sup>37</sup> Robinson, J. A., & Verdier, T. (2013). The Political Economy of Clientelism. *The Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 260-291.