



# Relaciones Jurídicas Interterritoriales por Vertimiento de Aguas Residuales en la Cuenca Aburrá-Porce-Nechí

Germán Ríos\*

## Síntesis

La red hídrica conformada por el Río Aburrá-Porce-Nechí es utilizada por la metrópoli del Valle de Aburrá como sistema de vertimiento y transporte de aguas residuales. La mayor cantidad de estos residuos líquidos se generan en el área metropolitana del Valle de Aburrá y afecta toda la cuenca en su conjunto. Los perjuicios de este uso de las aguas superficiales se concentran abajo de las áreas efluentes, donde los habitantes padecen limitaciones para utilizar el agua contaminada proveniente de la metrópoli. Lo grave es que, desde el año 1974, el código nacional de los recursos naturales obliga a todas las entidades que depositan sus vertimientos a que descontaminen las aguas que afectan. Sin embargo, en la región, las medidas implementadas son tardías e insuficientes; por lo que se requiere la cooperación y el trabajo articulado de las entidades implicadas en tal asunto, con la implementación de soluciones integrales, efectivas y duraderas que apliquen el derecho constitucional a un ambiente sano y a la equidad regional en la distribución de cargas y beneficios.

## Palabras clave:

Antioquia, Valle de Aburrá, Antioquia, sistema hidrográfico Aburrá-Porce-Nechí, servicios ambientales, legislación ambiental, Sistema Nacional Ambiental, legislación de servicios públicos, solidaridad territorial, equidad territorial, CORANTIOQUIA, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, CORNARE, tasas retributivas.

## Juridical Interterritorial relations for Dumping of Wastewater in the Basin Aburrá-Porce-Nechí

## Abstract

The water network formed of the Aburrá-Porce-Nechí River is used by the metropolis of Aburrá Valley as dumping system and transport of wastewater. Most quantity of these wastewaters is produced in the Metropolitan area of Aburrá Valley and it affects the whole basin. The prejudices of this use of the superficial waters are concentrated downstream from the effluent areas, where the inhabitants suffer limitations to use the contaminated water from the metropolis. The serious thing is that, since 1974, the national code of the natural resources binds all entities which deposit its dumpings in the rivers, to purify the waters

that they affect. Nevertheless, in the region, the implemented measures are late and insufficient; for what is required the cooperation and the articulated work of the entities involved in such a matter, with the implementation of comprehensive, effective and lasting solutions that apply the constitutional law to a healthy environment and to the regional equity in the distribution of responsibilities and benefits.

## Key words

Antioquia, Aburrá Valley, water system Aburrá-Porce-Nechí, environmental services, environmental legislation, National Environmental System, public services legislation, territorial solidarity, territorial equity, CORANTIOQUIA, Metropolitan Area of Aburrá Valley, CORNARE, remunerative rates.

\* Abogado especialista en Derecho Ambiental  
riosarias@hotmail.com

*“Las principales acciones para resolver el problema metropolitano deben realizarse paradójicamente fuera del área metropolitana, haciendo esfuerzos vigorosos para revitalizar las ciudades pequeñas y los sectores rurales.” Manfred Max Neef*



## Objeto y delimitación geográfica y temática

Este texto es una propuesta de interpretación de las relaciones jurídicas entre entidades territoriales, autoridades administrativas ambientales regionales, Gobierno Nacional y empresas prestadoras de servicios públicos de alcantarillado. Relaciones surgidas a raíz del uso del río Aburrá-Porce-Nechí como canal de disposición final, transporte y dilución de aguas residuales contaminantes vertidas en jurisdicción de los municipios de la cuenca.

El estudio de esas interacciones jurídicas tiene importancia en la adecuada gestión ambiental y en la comprensión general de qué tipo de relaciones surgen entre distintos territorios de igual nivel constitucional y entre diferentes niveles territoriales, en función de la eficacia de la gestión ambiental de los vertimientos y de la realización de propósitos de equidad y solidaridad entre territorios.

Todo esto es necesario en el contexto de la cuenca Aburrá-Porce-Nechí para entender las relaciones jurídicas en el manejo de las aguas residuales como una faceta urbano-regional que, en el caso del Aburrá, adquieren una connotación particular. La gran ciudad metrópoli se localiza en la parte alta de la cuenca, contaminando el agua del río Aburrá y, a su vez, de los ríos Porce y Nechí, que conforman el sistema que desemboca en el río Cauca. Se delimita el sistema hidrográfico Aburrá-Porce-Nechí ya que la literatura disponible estima (con fundamento en algunas pesquisas, cuyo alcance está por investigarse mucho más) que el impacto de las aguas residuales vertidas en los municipios del Aburrá alcanza los municipios del bajo Nechí (Zaragoza, El Bagre, Nechí)<sup>3</sup>.

La delimitación así propuesta contiene el debate dentro de la jurisdicción del Departamento de Antioquia. Es una casualidad que puede brindar cierta facilidad política, técnica y jurídica para el planteamiento de pro-

puestas, pues si se considera también el río Cauca (donde desemboca el río Nechí) el contexto sería diferente y serían necesarias otras consideraciones que no es pertinente desarrollar ahora.

Para ser coherentes y justos, las relaciones considerables son las que surgen con motivo de los vertimientos contaminantes en toda la cuenca y no sólo de los que se producen en el Valle de Aburrá. Pero es cierto que éstos últimos tienen una connotación especial y dominante, dado que son producidos por un asentamiento urbano de más de 3 millones de personas, con el mayor desarrollo industrial del Departamento; mientras que aguas abajo de dicho valle no habitan más de 300 mil habitantes, distribuidos en unos 12 municipios: Don Matías, Santo Domingo, Santa Rosa, Yolombó, Gómez Plata, Amalfi, Guadalupe, Anorí, Zaragoza, Caucasia, El Bagre y Nechí<sup>4</sup>.

Esa diferencia de peso explica por qué, a partir de la consideración de las relaciones jurídicas, el esfuerzo argumentativo principal lo centramos en torno al vertimiento efectuado por el perímetro urbano del Valle de Aburrá, en particular aquel que es responsabilidad de las Empresas Públicas de Medellín, Empresa de Servicios Públicos (EPM, ESP). Éste puede ser considerado como el más significativo de los que provienen de dicho perímetro, dada la función que desempeña de recolección, transporte y, hasta la fecha, tratamiento de parte de las aguas residuales<sup>5</sup>.

Desde luego, a la hora de tomar decisiones, no se pasará por alto que esta focalización no pretende el olvido de los demás vertimientos (algunos igualmente significativos)<sup>6</sup> sino facilitar el análisis en esta exploración jurídica de la cuestión, al esperar que sus resultados puedan brindar los elementos que consoliden una mirada de conjunto y con la riqueza de información que requiere.

## Algunos hechos

Desde el punto de vista ambiental y desde el punto de vista de las relaciones interterritoriales en Antioquia, uno de los acontecimientos de contaminación de fuentes de agua de mayor magnitud y repercusión es el de aguas residuales a través del alcantarillado público municipal de los 10 municipios del Valle de Aburrá, parte alta del sistema hidrográfico Aburrá-Porce-Nechí. Dicho vertimiento es un fenómeno histórico y actual. Su magnitud se ha hecho especialmente relevante por el creciente proceso de urbanización e industrialización. El alcantarillado viene siendo operado hace varias décadas por EPM, que es una empresa prestadora de servicios domiciliarios, regida por la Ley 142 de 1994.

En las diferentes instituciones involucradas en la cuestión se han desarrollado varias iniciativas y grandes esfuerzos, entre ellos la formulación y ciertas ejecutorias del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos de EPM que ordena la legislación, a cargo de EPM como prestadora del servicio de alcantarillado (artículo 30 del Decreto 3100 de 2003, Resolución 1433 de 2004 del Ministerio del Ambiente, entre otras normas). Plan de Saneamiento que tiene antecedentes remontados varias décadas atrás, especialmente a 1967, cuando se tomaron decisiones relacionadas con el saneamiento del Río.

No todos los vertimientos al Aburrá se hacen a través de los alcantarillados públicos municipales. Algunos son conducidos directamente a la fuente natural u otros son producto de la escorrentía (algunos por deficiente manejo de la explotación de materiales de la construcción, entre otras situaciones).

En el Aburrá-Porce-Nechí operan 3 autoridades ambientales de nivel regional:

La Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA). Ejerce en la totalidad del territorio de Envigado, uno de los 10

municipios del Valle de Aburrá, y en la zona rural de los demás municipios del Valle de Aburrá. Ejerce igualmente en la mayor parte de los municipios del resto de la cuenca: Yolombó, Amalfi, Anorí, Zaragoza, El Bagre, Nechí, entre otros.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) que ejerce autoridad ambiental en los perímetros urbanos de los 9 municipios restantes. A la vez esta entidad tiene la particularidad de ejercer como entidad asociativa intermunicipal para la coordinación del desarrollo metropolitano en los municipios asociados, tanto en la zona urbana como rural.

La Corporación Autónoma Regional de los ríos Negro y Nare (CORNARE) que ejerce autoridad en los municipios de Santo Domingo, San Vicente y Guarne, cuyas zonas rurales están en parte de dicha cuenca.

Aunque confluyen 3 autoridades ambientales de carácter regional, es evidente el peso de las 2 primeras.

Los vertimientos de mayor magnitud son los urbanos, cuya la mayoría absoluta se generan en jurisdicción del Área Metropolitana. A esto se suma que algunos de los vertimientos rurales también se llevan al río Aburrá.

Las autoridades ambientales regionales hace algunos años han venido fijando las tarifas de la tasa retributiva consagrada en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993 y en los Decretos 3100 de 2003 y 3440 de 2004.

La tarifa de dicha tasa se debe fijar con fundamento en el valor de depreciación del recurso, el cual comprende el daño ambiental y social causado, y los costos de la recuperación del recurso afectado (artículo 42 de la Ley 99 de 1993).

Por daño ambiental la ley incluye la afectación del "normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes."

Por daños sociales la ley entiende "entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados

y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante".

El Decreto 3100 de 2003 circunscribió la destinación de los recursos de las tasas retributivas a proyectos de descontaminación y monitoreo de la calidad hídrica (artículo 20). Y guardó silencio sobre la reparación del daño.

Además del esfuerzo de vieja data que se ha venido haciendo por parte de EPM, de los municipios y de las autoridades ambientales regionales en Antioquia, en virtud de poner en marcha las tasas retributivas de los proyectos a que ellas han dado lugar, una parte del problema de la contaminación proveniente del Valle de Aburrá tiende a disminuir y en parte a corregirse.

Sin embargo, lo solucionado hasta la fecha deja ciertos elementos pendientes que reclaman atención:

La aplicación de las tasas es un instrumento económico de pago de la contaminación que busca la reducción de la carga contaminante por parte de sus generadores, al buscar que les salga más barato reducirla o tratar las aguas que seguir pagando la tasa. La contaminación generada, posiblemente, va disminuyendo especialmente la de origen industrial ya que la de origen doméstico se comporta de manera inelástica ante las tasas retributivas, pues tiene poco margen de reducción. Una ventaja es que el recaudo se destinará a la descontaminación y monitoreo de las aguas residuales. Sin embargo las tasas no pueden destinarse a reparar el daño ambiental y social, aunque tales daños deben ser considerados, legalmente, en la metodología de cálculo de la depreciación con fundamento en la cual se fijan las tasas (literales a, b y c del artículo 42 de la Ley 99 de 1993). Es una contradicción entre la norma legal y el decreto reglamentario.

Las tasas son un mecanismo para la solución paulatina en el tiempo. Por lo tanto una parte importante de la contaminación continúa y continuará produciéndose.

Las tasas se aplican a los límites permisibles de carga contaminante. Por lo tanto, la parte que excede dichos límites continúa contaminando, salvo que opere el control y el cierre de la actividad que la produce, lo que no se da siempre.

No todos los contaminantes están sometidos al pago de la tasa, pues definitivamente su vertimiento en cualquier cantidad está prohibida.<sup>11</sup> Sin embargo, es probable que en la práctica se sigan produciendo y es de público conocimiento que es uno de los problemas que enfrenta la planta de tratamiento de San Fernando en el sur del Aburrá.

Las tasas retributivas son un instrumento relativamente reciente. Legalmente se originaron entre 1973 y 1974 (Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de 1974), cuando sólo aplicaban a usuarios productivos, fueron reformadas en 1993, incluyendo a las municipalidades y empresas prestadoras del servicio de alcantarillado, pero su reglamentación y experimentación es mucho más reciente. El Área Metropolitana las viene aplicando desde 1999<sup>12</sup>. Por lo tanto, otro asunto pendiente es el impacto que se generó en la cuenca antes de tal implementación.

En el caso concreto del Valle de Aburrá, un avance considerable ha sido la cobertura de recolección de aguas residuales que, según informa EPM, ha sido casi del 100% en los perímetros urbanos<sup>13</sup>. Sin embargo, miles de viviendas siguen sin conexión al alcantarillado<sup>14</sup>.

También se ha implementado la planta San Fernando en el sur (de tratamiento secundario), lo que representa otro gran avance. Queda por implementar la planta del norte en Bello (de tratamiento secundario), actualmente en diseño y las de Girardota y Barbosa (ambas de tratamiento preliminar, sin fecha de implementación), por lo cual la mayor parte de las aguas residuales de Medellín y todas las de Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa<sup>15</sup> se siguen vertiendo sin ningún tratamiento.

El tratamiento en el caso de San Fernando no alcanza a remover el 100% de la carga contaminante<sup>16</sup>, ni la norma lo exige.

No todos los vertimientos se llevan a la red pública de alcantarillado sino que alcanzan directamente la corriente natural de agua, i.e. como sucede en las explotaciones de materiales de construcción, asentamientos informales, etc.

El sobreuso de los canales, en gran parte originado por el trasvase de agua del acueducto que toma la conurbación, hace que el canal esté cargando mucho más caudal del que naturalmente llevaría, lo cual genera un impacto por caracterizar.<sup>17</sup>

Los pendientes antedichos son los que justifican en gran medida la cuestión a la que se trata de dar cuenta con este escrito. Interesan tanto el punto de vista ambiental (algo que damos por sentado y obvio) como desde el punto de vista de las relaciones interterritoriales (aspecto a desarrollar en los párrafos siguientes).

## Los servicios ambientales como una perspectiva para ver las relaciones entre territorios

Una perspectiva para abordar la cuestión es la de los servicios ambientales o ecosistémicos y de los pagos a que ellos dan lugar. Dicha perspectiva se ha abordado generalmente desde la visión de la propiedad privada: considerar el pago a particulares por los servicios ambientales que prestan sus predios y actividades (o inactividades), mediante acuerdos contractuales, por ende voluntarios y condicionados a la prestación efectiva del servicio<sup>18</sup>.

En la literatura revisada hasta la fecha las relaciones entre circunscripciones territoriales han sido poco o nada abordadas<sup>19</sup>. Sin embargo, el trabajo pionero de Agudelo Patiño (2000) la introdujo al considerar los ecosistemas externos que le prestan servicios

al Valle de Aburrá, perspectiva hecha, entre otros propósitos, para fundamentar la importancia de un compromiso en equidad interterritorial del Valle de Aburrá con los territorios prestadores.

En este escrito procuro desarrollar y avanzar jurídicamente en esa perspectiva, la de las relaciones que surgen entre territorios autónomos con motivo de la prestación de servicios ambientales<sup>20</sup>. Veamos:

En el caso del Valle de Aburrá se han identificado varios servicios ambientales<sup>21</sup>, de los que son usuarios los asentamientos de población, sus industrias, sus comercios y organizaciones de servicio, a saber:

Depuración, dilución y transporte de residuos líquidos contaminantes.

Fijación de carbono y de otros gases de efecto invernadero.

Provisión de alimentos.

Provisión de bellezas paisajísticas y de recreación.

Regulación y provisión hídrica.

El listado de servicios no termina ahí, pero se mencionan estos a título ilustrativo<sup>22</sup>.

Los ecosistemas que brindan dichos servicios se estiman como estratégicos, en la medida en que sin ellos no sería viable el asentamiento humano en el Valle de Aburrá. Algunos de ellos son externos, aunque varios de esos servicios ambientales se prestan en parte dentro del propio ecosistema del valle<sup>23</sup>. A la vez, entre los municipios del Aburrá hay grandes diferencias en relación con dichos ecosistemas: por ejemplo los municipios del norte reciben un río contaminado por las actividades del sur del Valle de Aburrá. Sin embargo, por consideraciones metodológicas, el enfoque de este escrito está en los servicios que prestan los ecosistemas externos al Valle de Aburrá, en particular el servicio relacionado con aguas residuales. La existencia de esos servicios ambientales genera, entre otras, una serie de relaciones que es necesario dilucidar y atender con miras a una adecuada planeación de la sostenibilidad y al establecimiento de relacio-

nes interterritoriales equitativas. Esta es una perspectiva que parte de considerar que la gran ciudad impacta y extrae más allá de lo que su propio territorio le brinda, lo cual demanda, de una parte, el manejo ambiental para evitar al máximo el daño, atender restricciones, corregir, mitigar y compensar. Y de otra parte, una gestión que reconozca la existencia de otros territorios autónomos, otras autoridades e instituciones con las cuales es necesario llegar a acuerdos para el manejo ambiental, pues la existencia de esos servicios ambientales pesa sobre otros asentamientos humanos externos al Valle de Aburrá.

Amplíemos este aspecto, el de la dimensión interterritorial en la atención a la contaminación del sistema hidrográfico Aburrá-Porce- Nechí<sup>24</sup>:

Si bien es posible individualizar muchas de las afectaciones lo que pesa es el conjunto de los territorios municipales afectados, pues son territorios autónomos, con sus propios intereses, con sus propias economías y culturas, con autoridades político administrativas elegidas popularmente, ante las que sus comunidades tienen el derecho de reclamar por el adecuado saneamiento ambiental, por servicios de acueducto y de salud, por apoyo al desarrollo productivo, por la prevención y atención de desastres y epidemias, entre otros ámbitos propios de la competencia territorial que la contaminación hídrica pone en entredicho (sobre todo en la dimensión metropolitana).

Los asuntos a atender son de interés colectivo y privado. En principio, la prevalencia habría que dársela al interés social o colectivo. Ello no impediría atender circunstancias individuales, también de manera prevalente, cuando estén de por medio derechos fundamentales, pero aún en este caso se requiere la perspectiva territorial para hacerlo en forma adecuada, entre otras razones, porque es la entidad territorial la que representa ese interés colectivo (artículos 311 y 313-9, entre otros, de la Constitución).

Un proyecto de recuperación y de reparación social y ambiental en el sistema Aburrá-Porce-Nechí probablemente implica decisiones en el uso del suelo, urbanísticas y en materia de servicios públicos domiciliarios, propias de cada autoridad municipal.

También las instituciones supramunicipales, como CORANTIOQUIA, el AMVA y CORNARE, tienen deberes y poderes, por lo cual la intervención en sus circunscripciones implica involucrarlas.

La construcción de relaciones interterritoriales, fundadas en la equidad, pasa por la revisión de diferentes servicios ambientales que se prestan unos territorios a otros en todo el departamento de Antioquia. Sin embargo, salta a la vista la magnitud de lo que implica considerar todos los servicios ambientales que suministran diferentes ecosistemas al mayor asentamiento urbano del valle de Aburrá. Más aún, como frontera de investigación para la construcción de relaciones territoriales, quizá todos los territorios autónomos sean deudores de servicios ecosistémicos, por lo cual cada caso merece su propia consideración y detenimiento<sup>25</sup>.

Con miras a ilustrar y sugerir que se ponga en marcha, siquiera, una experiencia basada en relaciones de equidad interterritorial con motivo de los servicios ambientales que prestan ecosistemas externos, y dada la amplitud de miras y de esfuerzos que implica abordar el conjunto de servicios ambientales, una prioridad que sobresale a todas luces está en los servicios relacionados con residuos líquidos, pues existe evidencia técnica de que tal servicio tiene un impacto que se traduce en "deseconomías locales"<sup>26</sup> que se expresan en las limitaciones para la utilización de aguas para consumo humano, en el deterioro de la actividad pesquera, en la pérdida de valor de los suelos, en la generación de vectores y de olores nauseabundos, en el deterioro del valor paisajístico y recreativo, y en el riesgo de salubridad para realizar actividades dentro del río.



Al comparar con otros servicios externos al Valle de Aburrá, a la hora de fijar prioridades surgen también estos criterios<sup>27</sup>:

El servicio, carga o daño sobre las regiones impactadas es impuesto, sin que para nada medie su voluntad. Esto lo comparte con el servicio de sumidero de gases. En los demás servicios algún acto volitivo ha mediado la relación.

A diferencia del servicio de sumidero de gases que en parte se auto-compensa por el crecimiento de las coberturas vegetales (entre ellas importantes masas forestales que luego podrían ser aprovechadas y realizadas en el mercado) el servicio de aguas residuales es una bola de nieve de efectos siempre lamentables.

El servicio, carga o daño sobre las regiones impactadas se ha hecho sin ninguna remuneración ni compensación, ésto es común con los sumideros de gases. En los demás casos algún tipo de compensación se produce, vía tributos, relaciones de mercado, tasas o consensos entre instituciones y comunidades. Se dirá que también hay tasas retributivas que la autoridad ambiental urbana (el Área Metropolitana en este caso) debe transferir en parte a la autoridad ambiental limítrofe al perímetro urbano (en este caso CORANTIOQUIA)<sup>28</sup> con motivo de los vertimientos conducidos por la red de alcantarillado y arrojados a la fuente por dicho perímetro. Es cierto, pero ya observamos antes los asuntos pendientes e insatisfacciones que dejan dichas tasas.

En lo fundamental, la región impactada está claramente determinada<sup>29</sup>. Esto lo comparte con el servicio de regulación y de provisión hídrica. Desde luego, con algunos estudios podrían delimitarse los demás ecosistemas externos, pero es necesario tener en cuenta los avances que hoy existen para establecer prioridades.

El servicio, carga o daño le impone a la región impactada severas o absolutas restricciones de usos o disfrute del bien. Esto lo comparte con el servicio de provisión y regulación hídrica, aun-

que parece evidente que la severidad de restricciones y de impactos es mayor en el caso de aguas residuales.

Llama la atención la pertinencia de esta reflexión en Colombia, pues la sensibilidad y los instrumentos para abordar el tipo de relaciones a examinar es un asunto en construcción, en todo sentido, consecuente con las aspiraciones de equidad territorial y de armonía con la naturaleza que inspiran el Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA), los planes de las autoridades ambientales regionales como CORANTIOQUIA y el AMVA, el Plan de Desarrollo "Medellín es Solidaria y Competitiva" y el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, entre otros instrumentos de planeación regional, además de las declaraciones y compromisos ambientales Internacionales, y la legislación nacional.

Destaquemos lo que ha dicho el AMVA: además de los actuales planteamientos del Plan Metrópoli sobre entorno regional y de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial sobre cargas y beneficios en las relaciones con el entorno, en el Área Metropolitana existen antecedentes de planteamientos que abogan por compromisos por la equidad y la construcción de equilibrio territorial:

"como consideración primordial para alcanzar el ordenamiento territorial del Valle de Aburrá se debe tener en cuenta la interrelación con las subregiones vecinas y aún con otras regiones más distantes, para establecer un sistema de compensación por los servicios ambientales prestados, y evitar la conglomeración de un único núcleo urbano y la consecuente concentración de población, ingresos, empleo, y lo que se ha diagnosticado desde el PLANEA como la macrocefalia del Valle de Aburrá en la estructuración de la región".<sup>30</sup>

Con esos elementos de carácter técnico y científico que actualmente existen y con la amplia acogida que ha ido teniendo la perspectiva de la equidad entre territorios, es posible realizar diálogos y acuerdos de cuenca, desde los cuales se pueda proponer un plan



de acción que permita formular y resolver interrogantes pertinentes sobre los que se deberá avanzar. Veamos algunas cuestiones jurídicas a tener en cuenta para desarrollar ese marco de relaciones en la cuenca.

## Bases jurídicas para diálogos y acuerdos en el sistema hidrográfico Aburrá-Porce-Nechí

Anticipando cierta conclusión fundamental, ya se ha sugerido que parece evidente que es a través de acuerdos políticos y de la buena voluntad entre regiones usuarias y regiones prestadoras de servicios ambientales, como realmente podría construirse sostenibilidad y equidad, plasmando esto y ejecutándolo a través de los instrumentos de planeación existentes<sup>31</sup>.

El papel que le debiéramos asignar en ese caso a una buena base jurídica es el de darle seguridad y legitimidad a las decisiones que se lleguen a tomar en ese ámbito.

Aunque la perspectiva conceptual de los servicios ambientales ilustra y facilita la interpretación jurídica del régimen normativo aplicable, es necesario tener presente que de manera expresa esa alternativa de pago no se ha regulado en el ordenamiento jurídico vigente para el caso del servicio de aguas residuales<sup>32</sup>, por lo cual las bases jurídicas que se expondrán a continuación se concentran en señalar, a partir de la revisión de la normativa aplicable hoy vigente, los fundamentos con los cuales diferentes niveles territoriales y entidades administrativas podrían concurrir (con espíritu de alianza y con ánimo solidario) con compromisos de diversa índole en el marco de un propósito de prevención, corrección, mitigación de impactos, y su reparación social y ambiental.

Expondremos las normas aplicables, independientemente de que puedan considerarse, o no, regulaciones propias de servicios ambientales. Al apre-

ciar sus contenidos es probable que pueda decirse de ellos que en efecto corresponderían (total o parcialmente) a una regulación del servicio ambiental relacionado con aguas residuales y, más específicamente, a una forma de reconocer su valor y de efectuar su pago, pero una conclusión en sentido contrario no cuestiona ni la validez jurídica, ni la pertinencia sustantiva del marco jurídico que expondré.

De hecho, coincide la literatura sobre pagos por servicios ambientales en que estos surgen de acuerdos voluntarios para la prestación del servicio, característica que en este caso no se da, pues es la fuerza de las circunstancias lo que ha dado lugar al "servicio" de disposición, transporte y dilución de aguas residuales. Por lo tanto, también está lejos el carácter contractual de la relación, otra característica de los pagos por servicios ambientales. Igual sucede con la característica de la condicionalidad del pago a la prestación del servicio y es evidente que no tiene sentido plantear tal condicionalidad. Aunque podría generarse alguna metodología para establecer el valor de pagos que sean directos, es decir basados exclusivamente en remunerar el servicio teniendo en cuenta los costos que tiene su prestación. En este caso la propuesta es escapar a la lógica servido-servidor, reconociendo el servicio y contextualizándolo en una lógica de planeación de la cuenca, que fije prioridades y relaciones de solidaridad en torno a un manejo integral, sostenible y en procura del bienestar de las gentes que la habitan, donde todas las municipalidades de toda la cuenca tienen compromisos pendientes con el buen manejo de las aguas residuales; donde existen otros motivos de relación y perspectivas para definir prioridades que no están predeterminadas necesariamente por la cuestión de las aguas residuales. En resumen, aunque la perspectiva conceptual de los servicios ambientales contribuye a la lectura jurídica, ésta no será para justificar un esquema de pagos sino de solidaridad y de equidad en la cuenca.

Con esas precisiones, la tesis central de las conclusiones jurídicas que exponemos a continuación es que la normativa hoy aplicable facilita y obliga, es suficiente y rodea de legitimidad a EPM, a su propietario, el Municipio de Medellín, a los gobiernos Nacional y Departamental, a los Municipios internos y externos del Valle de Aburrá y a las autoridades ambientales regionales, para que cada uno contribuya (a través de convenios, formas asociativas o empresariales, decisiones conjuntas de autoridad u otras alternativas instrumentales) en la construcción de la equidad ambiental y territorial en el sistema Aburrá-Porce-Nechí. Todo ello, en virtud de la carga que implica para los municipios y comunidades situadas aguas abajo del Valle de Aburrá, en cuanto a la prestación del servicio de disposición, transporte y dilución de aguas residuales que vierten los 10 municipios que forman la metrópoli del Aburrá al río que le da su nombre.

Veamos:

### Las instituciones obligadas y la obligación que les asiste

#### Los vertimientos en la legislación ambiental

Ley 23 de 1973: Esta ley es pionera de la legislación ambiental contemporánea, fijó principios y bases que, mediante las facultades extraordinarias que le concedió al Presidente de la República, fueron desarrollados en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (CNRNR). Los artículos 1, 2, 6, 11, 12 y 13 de esta Ley contribuyen a fijar la existencia de obligaciones, instrumentos y competencias ambientales desde 1973 que permiten observar cómo, desde la raíz de la legislación ambiental contemporánea, había una obligación de protección ambiental, de evitación de la contaminación y de

tolerancia de ciertos niveles de ésta, sujetos a que la Autoridad les fijara sus límites permisibles. Igualmente se observa en esta Ley que la Autoridad era de orden nacional, representada entonces por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA) y que ello no eximía de las obligaciones ambientales a las demás entidades del Estado. Naturalmente, desde entonces surgieron obligaciones para los usuarios del ambiente, fuesen públicos o privados.

La Ley 99 de 1993 reestructuró la autoridad ambiental pero las responsabilidades que entonces surgieron para el Gobierno Nacional como autoridad aún hoy le recaen y asimismo para los usuarios.

A partir de las circunstancias normativas que se acaban de exponer, alguien podría objetar que estamos ante una situación de prescripción o de caducidad por el paso del tiempo que haría que las obligaciones generadas desde entonces hoy no fueren exigibles<sup>33</sup>.

En el marco de acuerdos político-institucionales, basados en la buena voluntad y en una aspiración común de construir equidad, quizá ese diálogo no tenga sentido, pues no se trata de que unas instituciones se autoinculpen ante otras. Es algo que nadie tiene por qué hacer, no se trata de construir una visión simple de víctimas y victimarios o de culpables e inocentes. Se trata de adoptar un compromiso constructivo, centrado en reconocer que hay un deterioro y un compromiso político y normativo de equidad y de solidaridad, que es necesario poner en marcha soluciones y que todas las instituciones que tienen presencia en la cuenca pueden y deben contribuir.

En el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente – Decreto Ley 2811 de 1973, hay muchos artículos de interés que permiten reiterar lo ya planteado, entre otros, están el 1, 2, 7, 8, 9 (literales c, f), 26, 134 (literales c y e), 137 (literal a), que en síntesis permiten plantear que en el conjunto

de normas que regulan los vertimientos no basta estar dentro de los límites permisibles de contaminación que la autoridad ambiental autorice, pues además está el interés general de la comunidad, el derecho de terceros y la búsqueda del equilibrio del desarrollo urbano–rural, que precisamente rompe el proceso de urbanización vigente en Colombia como se puede constatar de manera tangible con el manejo de aguas residuales de todos los centros urbanos. En éstas normas también se clasifican los alcantarillados entre las obras públicas obligadas, desde 1974, a destinar presupuesto para la conservación y mejoramiento del área afectada. Se resalta la obligación de garantizar la calidad del agua en cabeza del Estado como Autoridad y de los usuarios públicos y privados, sería suficiente norma para establecer que en la práctica ello no se ha dado y que es necesario y legítimo concurrir para su garantía y compensación. Se resalta el literal a del **Artículo 137** que califica objeto de protección y control esencial a las aguas destinadas al consumo doméstico, humano y animal y a la producción de alimentos, ya que salta a la vista que en los territorios del sistema Aburrá-Porce-Nechí esta protección y control especial no se ha dado, aunque se ha requerido.

Se resalta en el Decreto 1541 de 1978 el **Artículo 211** que prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o causar eutroficación en las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Esta norma reglamentaria del Código de Recursos Naturales señala obligaciones que aún hoy están pendientes en la cuenca y constituye un motivo para recordar que también los gremios industriales podrían contribuir en el marco de los diálogos y acuerdos requeridos. Es de señalar que en el **Artículo 224** de este Decreto se relacionan las características del efluente de la planta de tratamiento con base en la capacidad de autopurificación de la fuente re-

ceptora, entre otros aspectos, ya que una de las dificultades en el Aburrá es que el caudal del río es mucho más pequeño que los vertimientos, dado el fenómeno del trasvase por efectos del acueducto, lo cual afecta la capacidad de autopurificación.

En la Ley 9 de 1979 se dictan Medidas Sanitarias de las que reiteramos las normas del Código de Recursos previstas en los artículos 134 a 145, en parte ya citadas.

En el Decreto 1594 de 1984, reglamentario del Código de Recursos y de la Ley 9 de 1979, se regulan los vertimientos de acuerdo con las normas sustantivas que ya fueron expuestas<sup>3</sup>. Entre las novedades que prevé está el **Artículo 145** que establece que en ningún caso el pago de la tasa retributiva exonera a los usuarios del cumplimiento de las obligaciones relativas a las normas de vertimiento.

## Competencias en el Sistema Nacional Ambiental

En la Ley 99 de 1993, que organiza el Sistema Nacional Ambiental encontramos las siguientes disposiciones:

**Artículo 5. Funciones de la autoridad ambiental nacional.** Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: 31) Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de funciones, y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas, en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente.

Se resalta porque una característica de la gestión ambiental regional es que el conflicto objetivo por aguas residuales aparece enunciado subjetivamente. Esto se ilustra en dos hechos: El Plan de Gestión Ambiental de CO-RANTIOQUIA no alude al prominente hecho de que recibe un río como el

Aburrá en las condiciones de contaminación en que se encuentra, en una situación lamentable para las gentes y los territorios de su comprensión territorial; ni tampoco le ha planteado a la autoridad ambiental respectiva (el Área Metropolitana) cuál es su plan de prevención, mitigación y compensación, ni cómo podrían actuar en conjunto para que fluya la información, la construcción de objetivos comunes, las estrategias y los recursos en bolsa común. Este vacío subjetivo del conflicto (cuya explicación sería interesante construir) lo subraya el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Aburrá (POMCA) donde tampoco se plantea la cuestión, ni mucho menos se le toma como una prioridad, a pesar de que dicho POMCA es producto de un acuerdo interinstitucional de las tres autoridades ambientales regionales<sup>35</sup>.

Si en CORANTIOQUIA surgiera el interés de plantear ese diálogo, o si el Área Metropolitana fuere quien tuviera la iniciativa, se llenaría un vacío en la gestión ambiental regional.

En tal caso, la facultad del Ministerio del Ambiente para dirimir discrepancias entre autoridades ambientales podría operar como una fórmula paradójica para legitimar decisiones de armar bolsa común de recursos en torno a propósitos elementales de reparación ambiental. Dicha fórmula sería paradójica por la posibilidad de que se acuerden ambas políticamente las autoridades para pedir que sea el Ministerio del Ambiente quien lo ordene; también lo sería porque la búsqueda de soluciones autonómicas y de decisiones descentralizadas es uno de los principios que caracteriza al Sistema Nacional Ambiental creado por la Ley 99 de 1993. También sería paradójico en cuanto a que no se requiere acudir al "arbitraje" nacional ya que, como lo sustenta este escrito, hay marco jurídico suficiente para hacerlo.

Aunque han existido algunas expresiones, generalmente no se conocen gestiones de las autoridades municipales de los territorios afectados. Ni

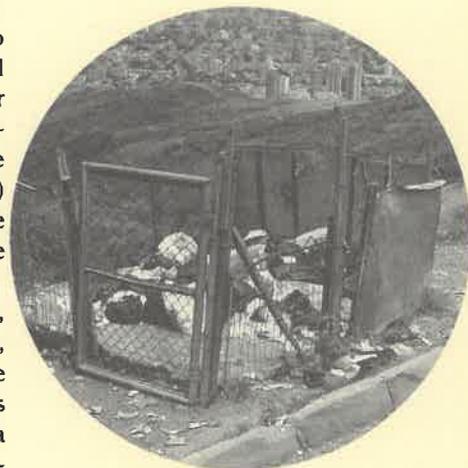
lo mencionan sus esquemas o planes de ordenamiento territorial, ni sus planes de desarrollo; ni el Departamento de Antioquia lo asume como una cuestión propia de la política pública regional.

### Funciones de las autoridades ambientales regionales y de grandes centros urbanos

Los siguientes numerales del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 indican el papel que deben o podrían cumplir las autoridades ambientales regionales (el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, CORANTIOQUIA y CORNARE) en relación con los vertimientos que salen del perímetro urbano del Valle de Aburrá:

10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables. Y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables. Lo que implica el seguimiento del vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos al agua, al aire o al suelo; así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.



13) Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; fijar el monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

**Artículo 66. COMPETENCIAS DE GRANDES CENTROS URBANOS.** Las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos (...) contaminantes, (...) dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios, distritos o áreas metropolitanas referidos en el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias, por lo causado dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

**Funciones de las autoridades ambientales territoriales**

**Artículo 64. FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS:**

2) Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente.

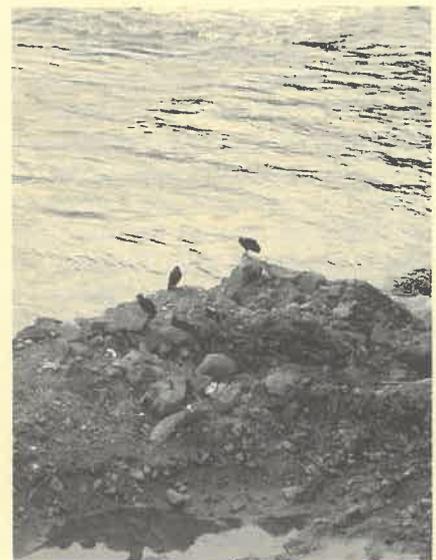
4) Ejercer, en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental, y con el fin de proteger el derecho a un ambiente sano. Estas funciones le dan legitimidad al Departamento para intervenir y requerir a las autoridades ambientales y

empresas prestadoras del servicio, en búsqueda de acuerdos y arreglos en la cuenca, funciones enriquecidas por la legislación sobre servicios públicos domiciliarios, como se verá adelante.

**Artículo 65. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS, DE LOS DISTRITOS Y DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ.**

6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental, y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

Cada municipio tiene plena legitimidad para solicitar y esperar que se le brinde a su territorio la garantía de que las aguas se le entregan tal como lo exige el derecho a un ambiente sano. A su vez, cada municipio debe brindar la garantía correlativa, dada su función como autoridad ambiental local (párrafo del artículo 4 de la Ley 99 de 1993) y como garante de la prestación del servicio de alcantarillado, según se verá en los apartes siguientes.



## Obligaciones y competencias en la legislación de servicios públicos

En la Ley 142 de 1994, que regula los servicios públicos domiciliarios encontramos las siguientes disposiciones:

**En relación con las empresas prestadoras del servicio de alcantarillado:**

**ARTÍCULO 11.** Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad lo afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.

**ARTÍCULO 14. Definiciones:**

14.23. **SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ALCANTARILLADO.** Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos."

**ARTÍCULO 25. CONCESIONES, Y PERMISOS AMBIENTALES Y SANITARIOS.** Quienes presten servicios públicos (...) deberán (...) obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes.

Asimismo, es obligación de quienes presten servicios públicos, invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado a través de contratos de concesión.

Si se trata de la prestación de los servicios de agua potable o saneamiento básico, conforme con la distribución de competencias dispuestas por la ley, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y sol-

venencia financiera del solicitante para efectos de los procedimientos correspondientes.

**ARTÍCULO 164. INCORPORACIÓN DE COSTOS ESPECIALES.** Con el fin de garantizar el adecuado ordenamiento y protección de las cuencas y fuentes de agua, las fórmulas tarifarias de los servicios de acueducto y alcantarillado incorporarán elementos que garanticen el cubrimiento de los costos de protección de las fuentes de agua y la recolección, transporte y tratamiento de los residuos líquidos<sup>36</sup>.

**En relación con los usuarios:**

**ARTÍCULO 9. DERECHO DE LOS USUARIOS.** Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho (...) a:

9.3. Obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y que el usuario asuma los costos correspondientes.

**En relación con el Estado en general:**

**ARTÍCULO 2. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de las que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, 365, 366, 367, 368, 369, 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

2.5. Prestación eficiente.

**ARTÍCULO 3. INSTRUMENTOS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL.** Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de las que trata esta ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:

3.1. Promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos.

3.3. Regulación de la prestación de los servicios públicos, teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario.

3.4. Control y vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia.

3.6. Protección de los recursos naturales.

**En relación específica con los municipios:**

**ARTÍCULO 5. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio.

**En relación específica con los departamentos:**

**ARTÍCULO 7. COMPETENCIA DE LOS DEPARTAMENTOS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que, con sujeción a ella, expidan las asambleas:

7.2. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento.

**En relación específica con la “Nación”:**

**ARTÍCULO 8. COMPETENCIA DE LA NACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** Es competencia de la Nación:

8.4. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos.

8.5. Velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios.

Es llamativo que los niveles territoriales municipal, departamental, nacional y el Estado en su conjunto, están obligados al apoyo financiero, técnico y administrativo a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Esta fórmula legal introduce flexibilidad para la construcción y concurrencia de relaciones de cuenca, en función de su adecuado e integral manejo.

### Legitimidad para los acuerdos en la Cuenca: solidaridad y equidad entre territorios

Una posibilidad es acudir a la legitimidad que brindan los propósitos de solidaridad y de equidad entre territorios para poner en marcha diálogos y acuerdos político-institucionales en la cuenca que, entre otros aspectos, partan de reconocer la carga que ha implicado el vertimiento de aguas residuales de la conurbación del Aburrá a los territorios situados aguas abajo, y la necesidad de aliviarla, compensarla y repararla.

Propósitos de integración regional, de adecuada gestión ambiental, de competitividad (si cupiera y si fuese pertinente) pudieran concurrir con los de solidaridad y de equidad interterritorial, como un conjunto de aspira-

ciones que convocarían ampliamente. No se excluyen y con sentido práctico, desde cualquiera de ellos se podría arribar a gestiones eficaces. Sin embargo, a la hora de buscar alguna precisión se podría aceptar que cada uno de esos propósitos señala una cierta especificidad.

En virtud de la cuestión que implica la carga de recibir las aguas residuales metropolitanas, hacemos énfasis en los propósitos de equidad y de solidaridad entre territorios en cuanto, a nuestro modo de ver, serían los que podrían dar cuenta o tener correspondencia específica con la cuestión de las aguas residuales como carga histórica, presente y futura. Presentamos como fundamento estas consideraciones:

La solidaridad y la equidad entre territorios autónomos es una aspiración de la Constitución vigente.

Ambos propósitos (y principios constitucionales de relación entre entidades territoriales) parecen implicar necesariamente la adecuada gestión ambiental sin reducirse a ella; pueden además representar un paso previo y necesario en el marco de procesos de integración regional.

La solidaridad y la equidad pueden convocar con mayor amplitud interinstitucional, social, empresarial y académica que lo que podría esperarse del sólo propósito de adecuada gestión ambiental.

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en el Valle de Aburrá, el del Departamento, el de Medellín y el del Área Metropolitana, se han venido comprometiendo con esos principios constitucionales de relación entre territorios. Atender el desbalance regional, en el manejo de desperdicios y en primer lugar de las aguas residuales, sería una forma de concretar lo que hoy son compromisos institucionales. Por lo significativo (ya que se trata de la Ciudad más grande) citamos el actual Plan de Desarrollo “Medellín Es Solidaria y Competitiva”:

“Medellín reconoce los territorios con los cuales se interrelaciona, como agentes políticos autónomos con los cuales debe construir relaciones de cooperación, basadas en el mayor respeto y solidaridad posible para fortalecer el desarrollo de Antioquia como una región de Ciudades, en la que Medellín se convierte en jalonadora del desarrollo integral y la equidad, en cooperación con el conjunto de la región.”<sup>37</sup>

Es necesario dotar de contenidos lo que sería la solidaridad y la equidad en este caso.

Una referencia para llenar de contenido la equidad es el espíritu y (según ya vimos) algunos de los conceptos asociados a los esquemas de pago por servicios ambientales<sup>38</sup>, pues la equidad es una expresión de justicia al caso, que se caracteriza por deslindarse del apego a la norma jurídico-positiva de carácter instrumental y se centra en la realización de los principios y fines que la Constitución le ha fijado al Estado. Esta referencia para darle contenido a la equidad contribuiría metodológicamente en la identificación de las cargas y su costo, pues para evitar o disminuir la carga, la referencia autorizada hasta la fecha es sin duda el Plan de Saneamiento del río Aburrá que lidera EPM.

Una referencia para llenar de contenido la solidaridad, en el presente caso, sería siquiera darle lugar (darle visto bueno) a la relación en equidad. En cierta medida es sólo un gesto, pues podrían existir otros contenidos, pero, por lo menos ese que nos libraría de la incomprensible sentencia según la cual la conurbación puede dañar pero no reparar, i. e. puede arrojar al río Aburrá todos sus desperdicios pero no puede compensar el daño causado aguas abajo<sup>39</sup>.

Facilidad para los acuerdos en la Cuenca: riqueza de posibilidades para trabajar en común

Las inversiones de las entidades públicas por fuera de su ámbito territorial

Entre los obstáculos que comúnmente se expresan para las relaciones entre territorios autónomos es que unos no pueden invertir en los territorios de los otros: cada uno debe estar allá, en su jurisdicción, en su cubículo. Esto no sólo se ha expresado al referirse a la construcción de relaciones de equidad, solidaridad y equilibrio entre territorios, sino que se afirma incluso como un impedimento para que una entidad pueda invertir en otro territorio, aunque sea para dotarse de acueducto o construir una vía que a nadie más interesa y sirve.

El argumento jurídico de tal impedimento son los conceptos de jurisdicción y competencia, según los cuales una autoridad administrativa o político-administrativa tiene funciones o competencias que sólo puede ejercer dentro de su circunscripción territorial.

Esta imagen ha sido tomada de la forma en que funcionan los jueces, en cuyo caso es razonable. Sin embargo, esa imagen no es trasladable a la vida político administrativa<sup>40</sup>:

En común, los diferentes niveles territoriales (Nación, Departamento, Municipio) tienen como tarea la realización del bienestar o del desarrollo de sus comunidades. Una estrategia podría ser la creación de una empresa que asegure su futuro según el número de fronteras obligadas que tenga, entre menos fronteras, más futuro tendrá. EPM es un ejemplo. De hecho el movimiento municipalista y de ciudades está generando infraestructuras internacionales para poder surgir en el mercado y hacer sentir sus intereses ante la comunidad internacional, decisión que lleva a que estén invirtiendo parte de sus propios recursos en ello. La administración de un territorio no es lo mismo que la de un despacho judicial. El territorio se juega con estrategias que incluso pueden ser globales. El despacho judicial atiende los casos que ocurran en su circunscripción sin que nadie se perjudique por ello. Para casos de congestión judicial, el Consejo Superior de la Judicatura

tiene soluciones de refuerzo. En cambio los entes territoriales tienen bajo su responsabilidad el bienestar de la gente. Volvamos al ejemplo del suministro de agua para consumo humano: el municipio tiene la obligación de garantizar el servicio de acueducto y alcantarillado. Si no tiene agua en su territorio, o le sale más costoso que tomarla en un territorio vecino, ¿qué debe hacer? Ir al territorio vecino, construir buenas relaciones de vecindad (necesarias, no sólo por razones éticas, sino también por razones de seguridad y de economía, según ya lo han racionalizado los empresarios) y en esa incursión por el agua debe invertir fuera de su jurisdicción y eventualmente compartir. Son normas elementales del intercambio y de la convivencia humana, en las que el Estado (más que cualquiera) está llamado a dar ejemplo, según lo expresa el derecho constitucional colombiano.

Las entidades territoriales gozan de recursos que deben cuidar y ojalá multiplicar, a diferencia de los despachos judiciales que pueden operar con cajas menores exclusivamente y para ciertos aspectos del funcionamiento (fotocopias, etc.). En cambio, el manejo financiero de los recursos territoriales implica decisiones sobre la mejor inversión, que conlleva a considerar el entorno y actuar en consecuencia. Es posible, por ejemplo, que para un ente territorial sea una mejor inversión propiciar el empleo y los emprendimientos productivos y comerciales fuera de su ámbito territorial, en beneficio de otros territorios, con el fin de facilitar el arraigo y prevenir inmigraciones o propiciar emigraciones. Una precisión normativa sobre la consideración anterior: la racionalidad en la inversión de recursos, la aspiración de multiplicarlos y la búsqueda del mayor beneficio con ellos son principios propios de la gestión financiera que deben adelantar las autoridades administrativas en cumplimiento de la eficacia, la eficiencia y la economía a que están obligadas (artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y artículo 3 de la Ley 152 de 1994).



No hay, pues, una sola norma que opere como regla general que le impida a los municipios o departamentos actuar o invertir en territorios más allá de sus respectivas circunscripciones. No existe esa norma. Hay casos puntuales, totalmente razonables: i. e. los recursos de salud y de educación del Sistema General de Participaciones en principio tienen como objeto la cobertura dentro de territorios específicos ya que la planeación global de esa inversión la hace el Departamento Nacional de Planeación. Aún en este caso, la ley 715 de 2001 prevé casos de flexibilidad para la aplicación interjurisdiccional de los recursos en virtud de la movilidad que, por diversas causas, lleva a la gente de un lugar a otro, uno de cuyos casos es el del desplazamiento forzado, las circunstancias geográficas, las urgencias, etc. (párrafo 4 del artículo 49 y artículo 67). Igual sucede con ciertas acciones: ni más faltaba que un municipio vecino otorgue licencia urbanística en otro.

En el derecho administrativo colombiano el único fundamento que existe para la nulidad del acto administrativo por extralimitación territorial es la usurpación de funciones. *Per se* una decisión administrativa que deba operar o tenga consecuencias en otras circunscripciones territoriales ha de ser anulable (siempre que no implique usurpación de funciones de otras autoridades, siempre que corresponda al interés del territorio que la expidió, siempre que no afecte el interés del territorio donde deba operar y siempre que se haga considerando y respetando su autonomía).

Por el contrario, los entes territoriales (y las entidades administrativas que surgen como expresión o realización de estos) tienen como norma general de actuación atender debidamente el respectivo interés territorial, que es el que explica y le da fundamento al derecho de autonomía que consagra el artículo 1º de la Constitución Política: sin interés territorial propio, la autonomía no tiene explicación. Los poderes autonómicos se establecen para poder garantizar dicho interés, para

administrar en función de él. Es la única restricción que existe. Si el Alcalde actúa sin atender el interés de su territorio está violando sus funciones, está defraudando al elector. Como ya sugerimos, ese interés territorial puede implicar gestiones, decisiones, e inversiones aún por fuera de su territorio.

Por razones de variada naturaleza, puede ocurrir que un interés territorial de un municipio (o de una entidad administrativa como el Área Metropolitana) consista en ser solidario y equitativo con otros territorios. En tal caso estaría realizando ideales humanos, consagrados en nuestra Constitución, que le dan realce a la autonomía territorial y contribuyen al espíritu unitario de La República, dos rasgos de nuestro constitucionalismo que erráticamente, si no es en contrapunto, a menudo tienden a verse paralelos.

Las autoridades administrativas "prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones" (artículo 6 de la Ley 489 de 1998). En similar sentido se define el principio de complementariedad entre las entidades territoriales en la Ley orgánica de planeación (artículo 3 de la Ley 152 de 1994). Los términos 'colaboración' y 'complementariedad' son amplios, abren una ventana tan generosa y razonable como sea posible y necesaria, según lo determinen con el rigor que debiera ser característico en los procesos de planeación. Tal como se desprende, esta regla obvia de relación entre autoridades procura evitar que las circunscripciones territoriales se conviertan en un elemento de disociación, de incomunicación y de disolución de la unidad de fines que comprometen al Estado en su conjunto, norma que cobra especial trascendencia cuando estamos ante la tarea de prevenir y de atender los desastres, construir vías, prevenir y atender el desplazamiento forzado, prestar servicios públicos, generar empleo productivo, hacer gestión ambiental, controlar y erradicar epidemias, entre tantas otras tareas que reclaman la concurrencia interinstitucional.

Para el caso de las asociaciones de entidades territoriales (entre ellas las áreas metropolitanas) es necesario subrayar que tienen sentido si son capaces de exacerbar y elevar el interés de sus asociados, de acuerdo a las tareas que estos les han confiado. De lo contrario, poco sentido tendría asociarse: las asociaciones se deben a sus asociados.

### Los principios de coordinación, concurrencia, apoyo, colaboración armónica, subsidiariedad y complementariedad.

Son principios que contribuyen, en el ejercicio de competencias, a modular las relaciones entre entidades territoriales y, por ende, entre las entidades administrativas que surgen como expresión de aquellas. Está claro en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional que ellos operan (pueden operar) de manera horizontal o vertical: un municipio por circunstancias puede actuar en subsidio de otro, concurrir con este, prestarle apoyo o brindarle complementariedad. Igual entre departamentos. Nada impide que además, en lugar de recibir apoyo, en algunos casos sea el municipio el que se lo brinde al Departamento, al Gobierno Nacional, ejemplos y fundamentos de todo lo cual pueden apreciarse en dicho concepto.

### Estrategias institucionales para la realización de la solidaridad y la equidad interterritorial

4.3.3.1. Un elemento que proponemos es la búsqueda propia de la gestión ambiental para cuencas y ecosistemas comunes, por lo cual han surgido expresiones como la comisión conjunta que regula el artículo 33 de la Ley 99

de 1993. Este tipo de instrumento se está utilizando en la cuenca del Aburrá y el Plan de Manejo de la Cuenca del Aburrá (POMCA) es producto de él.

4.3.3.2. Como estrategia de relaciones e inversiones interinstitucionales, la comisión conjunta (en la que tienen asiento las autoridades ambientales regionales) es un avance grande. En el caso concreto de la cuenca, inquieta que no haya abordado todo el sistema hasta el Nechí, algo que en algún momento debiera hacerse, pues es en ese conjunto donde surgen las relaciones más notorias e interesantes de la cuenca: la provisión de agua para la conurbación metropolitana, la disposición de aguas residuales de la metrópoli, la generación hidroeléctrica, etc.

En cuanto a la presencia institucional de las 3 autoridades ambientales regionales lo vemos como un avance y una oportunidad de ensayar una bolsa común<sup>41</sup>. Sería una forma de introducir flexibilidad y facilitar el espíritu asociativo para superar las rigideces que se han impuesto las circunscripciones territoriales.

En el marco de acuerdos interinstitucionales mucho más amplios que los de las autoridades ambientales, la comisión conjunta constituye una forma institucional de facilitar a dichas autoridades sus relaciones de cuenca; pero en su marco la contribución de los municipios, del Departamento y de las empresas prestadoras de servicios, especialmente de EPM, no está garantizada en igualdad de condiciones y por ende no resultaría atractiva. Así, además de la Comisión Conjunta, sería necesario que ella concurriera con otro tipo de espacios interinstitucionales (convenios, asociaciones, comités de integración territorial, etc.) que permiten una convocatoria más amplia y una garantía de inclusión y de participación en la decisión.

4.3.3.3. Una oportunidad que tenemos en Antioquia es que la empresa prestadora del servicio de alcantarillado en todos los municipios del Aburrá es de propiedad pública del Muni-

pio de Medellín. Sin perjuicio de su carácter empresarial y comercial, su condición de patrimonio público del municipio de mayor peso demográfico, industrial y económico, hace que su articulación al proceso de desarrollo regional sea parte de una realidad que es necesario reconocer y relevar. En el plano político, ello hace que la viabilidad y la eficacia de su articulación a los acuerdos y diálogos de cuenca sea una oportunidad que quizá no se diera si se tratase de una empresa privada.

También concurre otra circunstancia: en la cuenca del Porce existen grandes proyectos hidroeléctricos de EPM y esta misma empresa capta gran parte del agua que abastece al Aburrá, factores que potencian su interés en una adecuada gestión social y ambiental en la región.

4.3.3.4. El actual plan nacional de desarrollo, acogido por la Ley 1151 de 2007, prevé el apoyo financiero al saneamiento de cuencas con gran impacto regional. Una de las tres cuencas es la que corresponde al Área Metropolitana (artículo 6).

## Consideraciones finales

El conjunto de elementos y de argumentos puestos en torno a la gestión interterritorial de las aguas residuales metropolitanas no pierde de vista que es posible que, al cabo de sumas y de restas sobre las gestiones e inversiones billonarias que actualmente se hacen, se concluya que estas acciones sean las posibles, las pertinentes y las oportunas.

También es posible que se pudiera concluir que, en términos realistas, introducir nuevas y significativas gestiones de positivo impacto territorial sería una dispersión de recursos, sobretodo si se tiene en cuenta que la mayor parte del esfuerzo actual está puesto en evitar el problema, algo que fácilmente se reconoce como la prioridad.

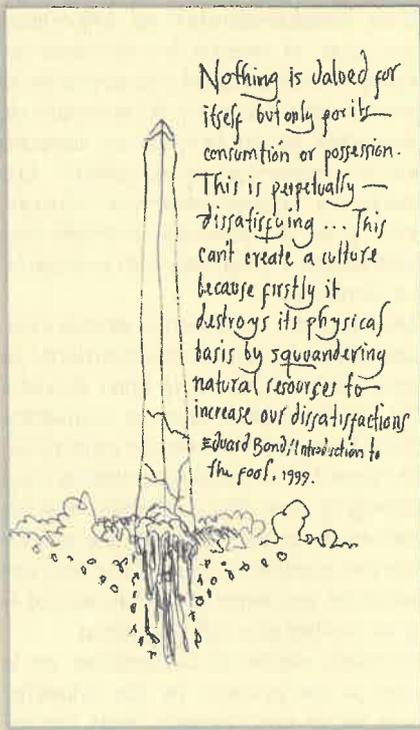
Esas consideraciones no impedirían ver que, al menos en términos de compartir la decisión y la suerte de lo que se está haciendo en el marco de acuerdos de cuenca, es un derecho de los territorios aguas abajo<sup>42</sup>. Los derechos fundamentales de información y de participación también son realizables y exigibles con perspectiva territorial.

Desde cierta perspectiva podría considerarse que lo que efectivamente se está haciendo va en la línea correcta de las soluciones que se requieren. Sin embargo los territorios aguas abajo (unos 12 municipios pequeños, que albergan unos 300 mil habitantes) tienen el derecho, al menos, de examinar ese quehacer pues ya son muchos años de gestiones y decisiones en la gran ciudad que aún los afecta.

También, desde la perspectiva de lo que ya ha pasado, de los impactos que ya se han cargado, esos territorios tienen un derecho a que se les exprese una intención a realizar, así sea una vez resueltas, las prioridades que se reconozcan a la gestión actual de las aguas residuales.

Al menos en los sentidos expuestos se justifica ese esfuerzo de mutua comunicación y de mutuo examen de la gestión, que pudiera ser parte de los acuerdos de cuenca que proponemos en este escrito, con lo cual crece la legitimidad para que pudiera examinarse en conjunto la gestión ambiental y social de la cuenca, en la que no corresponde deberes y asuntos pendientes sólo a las instituciones del Valle del Aburrá.

Al concluir estas consideraciones sobre las aguas residuales metropolitanas resulta práctico reconocer cómo la legislación colombiana y los documentos de política pública brindan por doquier argumentos que, al verlos desde una perspectiva de relaciones interterritoriales, cobran toda su fuerza. Dice un documento oficial del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al desarrollar los contenidos de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, a qué están obligadas las empresas



prestadoras del servicio de alcantarillado y los municipios que prestan directamente el servicio:

“Se determinarán prioridades de inversión y ejecución de obras y actividades, considerando, entre otros criterios:

Impacto nocivo importante del vertimiento de las aguas residuales, por la contaminación de la fuente receptora y por los posibles efectos sobre la salud pública de la población ubicada aguas abajo del vertimiento.

Usos de la corriente o cuerpo de agua receptor de las aguas residuales, aguas abajo de la descarga, como fuente abastecedora de sistemas de acueducto.

Visión integral de cuenca para buscar los mayores beneficios sobre la recuperación y aprovechamiento del recurso hídrico”.

La claridad de exigencias que se leen en los numerales anteriores subraya la suficiencia de normas que podrían servir de base jurídica inicial y derrotero para darle contenido al diálogo de cuenca, si surgiera.

Notas

- 1 Texto elaborado en enero de 2010 a partir del trabajo elaborado en el Contrato Nro. 144 de 2009 suscrito entre el autor y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- 2 NEEF, Max. Citado en COMITÉ HÁBITAT. *Política de hábitat y seguridad humana. Proyecto Unidad Coordinadora de Política Habitacional*. Bogotá, Diciembre de 2003.
- 3 GRAJALES LÓPEZ, Norma Nazareth y LONDOÑO LONDOÑO, Luis Fernando. *La deuda ecológica por la contaminación del río Aburrá-Porce-Nechí*. Medellín, 2000. Trabajo de grado. (Postgrado en Planeación Urbano-Regional). Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Facultad de Arquitectura.
- 4 Ibid.
- 5 Empresas Públicas de Medellín (EPM). *Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimiento (PSMV) [Medio magnético]* Medellín, Colombia. Octubre de 2005.
- 6 Ibid
- 7 Ibid
- 8 Ibid

- 9 El Área Metropolitana, por ejemplo, definió mediante Resolución 000358 de 2006 los objetivos de calidad para el río Medellín para el período 2006–2016, los cuales constituyen una base para medir avances.
- 10 RUDAS LLERAS, Guillermo. *Las Tasas Retributivas por Contaminación y las Tarifas del Servicio de Alcantarillado*. Junio de 2000. (Sin otros datos).
- 11 En varios artículos, el Decreto 1594 de 1984 establece casos y posibilidades de prohibición absoluta de ciertos vertimientos: Artículo 97: El Ministerio de salud o la EMAR podrán prohibir el vertimiento de residuos líquidos que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos, o exigir la ejecución de un programa de control de emergencia. Artículo 90: En ningún caso se permitirán vertimientos de residuos líquidos que alteren las características existentes en un cuerpo de agua que lo hacen apto para todos los usos señalados en el presente Decreto. Artículo 91: No se admite ningún tipo de vertimiento a) en las cabeceras de las fuentes de agua, b) en un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará, en cada caso, la EMAR conjuntamente con el Ministerio de Salud.
- 12 CONVERSACIÓN con Margarita Cardona, Ingeniera del Área Metropolitana. Medellín, 26 de Agosto de 2009.
- 13 EPM, Op. Cit..
- 14 En el Valle de Aburrá existen viviendas que descargan directamente sus aguas residuales a las corrientes de agua, a las cuales EPM no les presta el servicio de alcantarillado sustentado en la Ley 142 de 1992, que indica que no se le obliga a prestar este servicio, cuando no es técnica ni económicamente factible,
- 15 EPM, Ibid
- 16 GONZÁLEZ VALENCIA, Alejandro. *Los servicios ecosistémicos como herramienta para el análisis de la sostenibilidad ambiental en regiones urbanas: Medellín y el valle de Aburrá*. Medellín, 2009. Trabajo de tesis (Magíster en Estudios Urbano Regionales) Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura.
- 17 Ibid., p. 173-174.



<sup>18</sup> PAGOLO, Stefano y PLATAIS, Gunars. *Pagos por servicios ambientales*. En: Environment Strategy Note No. 3. [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/tierra/pdf/pagiola.pdf>

- RUIZ AGUDELO, César Augusto.

*Perspectivas de los servicios ambientales hídricos de Colombia: potencialidades y posibilidades de establecer y regular esquemas de PSA (pago por servicios ambientales)*. (Sin otros datos)

- ÁREA METROPOLITANA, CORANTIOQUIA, CORNARE, UNIVERSIDAD NACIONAL. *Formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá (POMCA) Anexo A.2.3 Pagos por servicios ambientales en la cuenca del río Aburrá, una alternativa de gestión para la cuenca [versión magnética]* Medellín, 2008.

<sup>19</sup> PAGOLO y PLATAIS. Al revisar el texto de estos autores, por ejemplo, no se alude a la perspectiva interterritorial.

<sup>20</sup> Para el efecto, retomamos en este ítem apartes de una iniciativa que formulamos en el año 2002, en el marco de ejecución de los contratos 552 y 1128 de 2002, con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA).

<sup>21</sup> AGUDELO PATIÑO, Luis Carlos. *Identificación, caracterización y valoración económica de los servicios ambientales prestados por ecosistemas localizados en el área de influencia del valle de Aburrá*. Convenio entre Universidad Nacional de Colombia y CORANTIOQUIA, Medellín, 2000.

<sup>22</sup> GONZÁLEZ VALENCIA, Op. Cit. El autor identifica muchos otros servicios ambientales, en consonancia con la literatura que hay sobre el asunto.

<sup>23</sup> AGUDELO PATIÑO, Op. Cit.- GONZÁLEZ VALENCIA, Op. Cit.

<sup>24</sup> La perspectiva interterritorial, sobre todo en contextos urbano-regionales, para el manejo de relaciones ambientales, entre ellas las que generan las aguas residuales, no ha estado presente en la gestión pública colombiana. Un ejemplo es el CONPES 3177 de 2002 sobre Acciones Prioritarias y Lineamientos para la Formulación del Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales (PMAR), no obstante que destaca el gran peso porcentual en Colombia de las aguas residuales de los grandes centros urbanos como Bogotá, Medellín y Cali.

<sup>25</sup> Un caso, entre muchos otros ejemplos que podrían brindarse, es el de la cuenca de Santa Gertrudis que recibe una fuerte contaminación en jurisdicción del municipio de Santo Domingo, que a la vez está en el ámbito territorial de CORNARE. De dicha cuenca toma el acueducto municipal de Cisneros, en el ámbito territorial de CORANTIOQUIA, lo cual implica que las cuatro autoridades involucradas realicen acuerdos de inversión e intervención en la cuenca, en cuyo caso es evidente el mayor interés del municipio de Cisneros y el mayor deber del municipio de Santo Domingo.

<sup>26</sup> AGUDELO PATIÑO, Op. Cit..

<sup>27</sup> ÁREA METROPOLITANA, CORANTIOQUIA, CORNARE, UNIVERSIDAD NACIONAL, Op. Cit., señala como prioridades a trabajar en servicios ambientales que prestan ecosistemas externos al Valle de Aburrá los relacionados con provisión de agua, regulación hídrica y paisaje. Las prioridades así definidas parecieran definidas sólo desde el interés de los municipios metropolitanos y en tal sentido seguramente son una prioridad, pero al hacer el balance, considerando criterios de equidad en las relaciones interterritoriales, la compensación al servicio ambiental derivado de la disposición, transporte, y dilución de aguas residuales surge también como una prioridad desde el interés de los territorios que “prestan” dicho servicio. Una posible explicación de esta diferencia de criterio la brinda el hecho de que el POMCA, desde sus etapas previas y concepción, fue pensado para atender la preocupación de la producción sostenible de agua en la cuenca, perspectiva que restringe una mirada un poco más integral sobre su gestión ambiental. CONVERSACIÓN con Ignacio Vélez, profesor de la Universidad Nacional, coordinador del estudio del POMCA. 2 de Septiembre de 2009

<sup>28</sup> Lo ordena la Ley 99 de 1993 (inciso 2°, artículo 66)

<sup>29</sup> GRAJALES Y LONDOÑO, Op. Cit.

<sup>30</sup> ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ (AMVA). *Borrador de Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá*. Documento borrador para consulta. Medellín, 2006. Citado en

*Pagos por servicios ambientales en la cuenca del río Aburrá, una alternativa de gestión para la cuenca*, anexo de la propuesta de Formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá (POMCA), preparado para el Área Metropolitana, CORANTIOQUIA y CORNARE por la Universidad Nacional, 2008.

<sup>31</sup> Desde luego, también podrían acopiarse argumentos para un gran pleito, para un escenario hipotético de rupturas sin fin: entidades territoriales y comunidades, exigiendo por vía administrativa y judicial correcciones y reparaciones, de una parte; y de la otra parte, esfuerzos y recursos dedicados a rebatir, atenuar y contraatacar a quienes demanden.

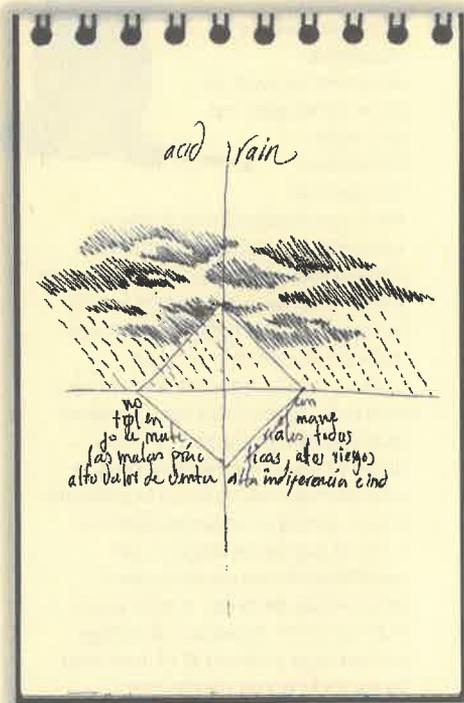
<sup>32</sup> Hasta la fecha, el único caso expreso que regula el pago por servicios ambientales en la legislación es de ecosistemas vinculados a la provisión de agua para acueductos (artículo 111 de la Ley 99 de 1993, según modificación introducida por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007). Aunque no es expreso como pago por servicio ambiental, el incentivo forestal de la Ley 139 de 1994 pudiera entenderse como un pago que hace el estado por los servicios que presta el cultivo de árboles, según lo expresa su artículo 1°.

<sup>33</sup> En el terreno de un diálogo como éstos podría, por lo menos, responderse que un fundamento es el de las obligaciones naturales, institución propia del derecho civil que hace legítimo que un deudor pague aunque la deuda no le sea exigible (artículo 1527 del Código Civil). Por analogía o por integración normativa, esta institución civil podría adoptarse como factor legitimante de inversiones, aunque no vemos que sea estrictamente necesario acudir a ella.

<sup>34</sup> El Decreto 1594 de 1984 viene siendo objeto de observaciones. Por ejemplo, el CONPES 3177 de 2002, sobre acciones y lineamientos para el plan nacional de aguas residuales, señala que se deberá ajustar, teniendo en cuenta que permita



establecer los límites permisibles en términos de concentración; que considere la capacidad de asimilación de los cuerpos de agua; que establezca plazos razonables para el establecimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales; que diferencie contaminadores productivos y comerciales de domésticos; y que se establezca una



relación directa con los instrumentos, como las tasas retributivas.

También se ha criticado el actual régimen de vertimientos puesto que deja por fuera los vertimientos dispersos, pues sólo se ocupa de los vertimientos puntuales.

<sup>35</sup> En la vida cotidiana de CORANTIOQUIA no se plantea como una prioridad la cuestión de las aguas residuales metropolitanas, aunque se reconoce por algunos de sus técnicos como el hecho de contaminación hídrica de mayor envergadura en su jurisdicción. Conversación con Jorge Ángel, Subdirector de Calidad Ambiental, Claudia Castaño Betancur y Diana María Montoya Velilla, ingenieros de CORANTIOQUIA. 20 de Agosto de 2009.

<sup>36</sup> El artículo 164 de la Ley 142 de 1994 fue reglamentado por el Decreto 3100 de 2003: "RECUPERACIÓN DE COSTOS.

De conformidad con el artículo 164 de la Ley 142 de 1994, las fórmulas tarifarias del servicio público de alcantarillado incorporarán elementos que garanticen el cubrimiento de los costos de protección de las fuentes de agua. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico establecerá las fórmulas tarifarias que permitan a las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios recuperar los costos por concepto de tasas retributivas y los asociados con el monitoreo y seguimiento de sus usuarios, teniendo en cuenta las políticas tarifarias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo."

<sup>37</sup> ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Plan de Desarrollo 2008-2011 "Medellín es Solidaria y Competitiva".

<sup>38</sup> Entre los factores de contaminación del río Aburrá no sólo están las aguas residuales. Están las basuras, la sedimentación de buen origen y la ilegal, además de los vertimientos tratados y sin tratar, ambos contaminados, unos menos, unos más. En parte tomado de conversación con el ingeniero Héctor Vélez del Área Metropolitana, 10 de agosto de 2009.

<sup>39</sup> La jurisdicción y competencia es un asunto que opera en materia judicial con reglas propias, en poca monta, comparables a la competencia y el ámbito territorial de las autoridades administrativas. De hecho, los estudiosos del proceso judicial siempre le dedican un espacio a explicar y desagregar ambos conceptos, que en esencia corresponden a esta idea: un juez tiene poder jurisdiccional, es decir representa el poder judicial del Estado; su competencia derivará de ciertas circunstancias, de las cuantías, de ciertas materias y, desde luego, del ámbito territorial que le ha sido asignado (ver por ejemplo: Alsina, Quintero y Prieto, Azula Camacho). En cambio, en los textos de derecho administrativo el asunto que se estudia es el de la competencia. No cabe hablar allí de poder jurisdiccional, aunque por uso común se ha generalizado la expresión jurisdicción para equipararla al ámbito o circunscripción territorial, un aspecto que naturalmente tiene interés, aunque realmente poca atención le brindan los tratadistas del derecho administrativo, salvo para señalar la causal de nulidad por violar el ámbito

territorial, asunto en el que pocos profundizan (un breve párrafo por regla general) salvo Santofimio, quien le dedica un poco más de espacio para puntualizar el fundamento de la nulidad en tal caso, por usurpación de funciones (ver por ejemplo: Vidal Perdomo, Santofimio Gamboa).

<sup>40</sup> En la experiencia de la Comisión Conjunta del río Aburrá, hasta la fecha no se ha ensayado bolsa común de recursos. CONVERSACIÓN con Ana Cecilia Arbeláez, ingeniera del Área Metropolitana. 13 de Agosto de 2009.

<sup>41</sup> Muchos aspectos de relación entre instituciones son elementales pero no siempre se dan. Es necesario encontrar fórmulas para fortalecer la facilidad y flujo de la información pública ambiental, la compatibilidad tecnológica y de bases de datos en los sistemas de información, el desarrollo de bolsas comunes para el manejo de ecosistemas comunes que tomen como medida el ambiente y no sólo sumas de dinero, entre otros aspectos. CONVERSACIÓN con Jorge Ángel, Subdirector de Calidad Ambiental, Claudia Castaño Betancur y Diana María Montoya Velilla, 20 de agosto de 2009, y con Ana Cecilia Arbeláez, ingeniera del Área Metropolitana, 13 de agosto de 2009.

<sup>42</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. República de Colombia. *Plan de manejo de aguas residuales municipales: lineamientos para tasa retributiva y plan de saneamiento y manejo de vertimientos*. Mayo de 2004. Estos lineamientos se apoyan, en lo relacionado con lo citado, en la Resolución 1096 de 2000 del Ministerio de Desarrollo Económico, conocida como RAS (Reglamento Técnico para Agua Potable y Saneamiento Básico). El Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) 2005, en el Valle de Aburrá, de EPM ESP no desarrolla esos ítems.