

CIRCULAR MIN -8000-2-03868

Bogotá D.C., diciembre 11 de 2020

PARA: AUTORIDADES AMBIENTALES

DE: MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

ASUNTO: Circular Aplicación de la Tasa por Utilización de Aguas - TUA

Este Ministerio en su ejercicio de seguimiento de la Tasa por Utilización de Aguas ha evidenciado la existencia de una inadecuada interpretación de la normatividad que regula este instrumento, lo que ha generado incrementos en el factor regional y, por ende, en la facturación que realizan algunas Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, motivo por el cual es oportuno recordar la normativa vigente y los principios orientadores para la aplicación de esta tasa.

1. TRIBUTO AMBIENTAL.

La Tasa por Utilización de Aguas –TUA- es un tributo de naturaleza ambiental previsto en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, reglamentada mediante los Decretos 155 de 2004 y 1155 de 2017, compilados en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, cuyo propósito es gravar tanto a personas naturales y jurídicas, ya sean públicas o privadas, que hacen uso del recurso hídrico con el fin de racionalizar el uso del mismo. Su recaudo se destina a la cobertura de los gastos de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico (en las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca adoptado); a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca cuando éstas hayan sido declaradas en ordenación; o a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente de acuerdo con las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; así como a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento en páramos (Art. 18 Decreto 155 de 2004, modificado por Art. 216 Ley 1450 de 2011; y Art. 25 Ley 1930 de 2018).

El Decreto Único Reglamentario en cuestión, incorpora la normativa sobre la Tasa por Utilización de Aguas - TUA anteriormente referenciada, a continuación de la Sección 1 del Capítulo 6 del Título 9 sobre "Instrumentos financieros, económicos y tributarios". Este decreto fijó su estructura de la siguiente manera:



Hecho Generador.- "La utilización del agua por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas". (Artículo 2.2.9.6.1.5.).

Sujeto Activo.- "Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos, las que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 del 2002 y el artículo 124 de la ley 1617 de 2013 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, son competentes para recaudar la tasa por utilización de agua reglamentada en este capítulo". (Artículo 2.2.9.6.1.3.).

Sujeto Pasivo.- "Todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen el recurso hídrico en virtud de una concesión de aguas. / PARÁGRAFO. La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización. (Artículo 2.2.9.6.1.4.).

Base Gravable.- "La tasa por utilización del agua se cobrará por el volumen de agua efectivamente captada, dentro de los límites y condiciones establecidos en la concesión de aguas / PARÁGRAFO. El sujeto pasivo de la tasa por utilización de aguas que tenga implementado un sistema de medición podrá presentar a la autoridad ambiental competente, en los términos y periodicidad que esta determine conveniente, reportes sobre los volúmenes de agua captada. En caso de que el sujeto pasivo no cuente con un sistema de medición de agua captada, la autoridad ambiental competente procederá a realizar la liquidación y el cobro de la tasa con base en lo establecido en la concesión de aguas. / Para el caso de los usuarios que no cuenten con concesión de uso de las aguas, se cobrará la tasa por el volumen de agua presumiblemente captado a partir de la mejor información disponible por parte de la autoridad ambiental competente, como la contenida en los instrumentos de planificación y administración del recurso hídrico correspondiente, en el censo de usuarios del recurso hídrico, o a partir de módulos de consumo adoptados o utilizados por la autoridad ambiental competente para los diferentes tipos de usos." (Artículo 2.2.9.6.1.6.).

Tarifa.- "La tarifa de la tasa por utilización de agua (TUA) expresada en pesos/m³, será establecida por cada autoridad ambiental competente para cada cuenca hidrográfica, acuífero o unidad hidrológica de análisis y está compuesta por el producto de dos componentes: la tarifa mínima (TM) y el factor regional (FR) $TUA=TM*FR$. Donde: TUA: Es la tarifa de la tasa por utilización del agua, expresada en pesos por metro cúbico (\$/m³). TM: Es la tarifa mínima nacional, expresada en pesos por metro cúbico (\$/m³). FR: Corresponde al factor regional, adimensional. (Artículo 2.2.9.6.1.7.).

Ahora bien, como la naturaleza de este instrumento económico es de carácter ambiental, el propósito no es la recaudación como ocurre con los tributos de naturaleza fiscal, sino como se ha indicado, incentivar el uso eficiente y ahorro del agua por parte de los usuarios y motivar en los mismos su conservación.



Como quiera que se trata de un tributo que integra el sistema fiscal del país, de conformidad con lo previsto en los artículos 150 (numeral 12) y 338 de la Constitución Política, sobre la Tasa por Utilización de Aguas se predica el principio de legalidad impositiva, de acuerdo con el cual, la creación, supresión o modificación de los impuestos, tasas o contribuciones sólo puede hacerse por ley.

En efecto, la Tasa de Utilización de Aguas es un tributo de naturaleza ambiental y como tal es el resultado de una obligación legal de carácter tributario. Esto quiere decir que se enmarca dentro de los principios generales de la tributación que, de acuerdo con la Constitución Política (norma de normas) los principios por ella consagrados son de obligatoria aplicación (artículo 4 de la Carta), estos principios son entre otros los de legalidad, generalidad y eficiencia (artículos 95, numeral 9; 338 y 363).

- (i) Principio de legalidad señala que las obligaciones tributarias, aún las ambientales, son creadas por la ley, siendo esta el instrumento democrático que permite discutir las y establecerlas por medio del máximo órgano de representación popular, como lo es el Congreso de la República (artículo 150, numeral 12);
- (ii) Principio de generalidad indica que las obligaciones legales tributarias son dirigidas de manera general a todos los individuos que manifiesten capacidades contributivas o, como en el caso de las tasas ambientales, hagan uso de un recurso y obtengan un aprovechamiento económico que deba ser retribuido, compensado o protegido;
- (iii) Principio de eficiencia, alude a que su recaudo se oriente de manera apropiada al propósito de creación del tributo, bien sea de naturaleza fiscal (obtención de recursos) o extrafiscal (adopción de conductas o comportamientos por parte de los contribuyentes).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, no puede obviarse la aplicación de los principios constitucionales orientadores de la tributación antes referida en la aplicación de la tasa por utilización de aguas, porque las autoridades sólo tienen la facultad de aplicar la ley, no de modificarla. En este sentido, son responsables no solo por omitir su cumplimiento sino por extralimitarse en lo ordenado por la misma.

Bajo esta orientación y el propósito de esta normativa, el Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 0865 de 2004, *“Por la cual se adopta la metodología para el cálculo del índice de escasez para aguas superficiales”* y la Resolución 0872 de 2006, *“Por la cual se establece la metodología para el cálculo del índice de escasez para aguas subterráneas”*. Así mismo, el citado Ministerio expidió la Resolución 0866 de 2004 *“Por la cual se adopta el formulario de captura de información y el estado de los recursos hídricos”*.



Finalmente fue expedido el Decreto 1155 del 7 de julio de 2017, “*Por el cual se modifican los artículos 2.2.9.6.1.9, 2.2.9.6.1.10 y 2.2.9.6.1.12 del libro 2, parte 2, título 9, capítulo 6, sección 1, del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la tasa por utilización de aguas*” (en relación con el factor regional, cálculo del factor regional y cálculo del monto a pagar); y la Resolución 1571 del 2 de agosto de 2017 “*Por la cual se fija la Tarifa Mínima de la Tasa por Utilización de Aguas*”, a través de la cual se establece una tarifa mínima de \$11.5 por metro cúbico.

2. COMPOSICIÓN DE LA TARIFA DE LA TASA POR UTILIZACIÓN DE AGUAS

La Tarifa de la Tasa por Utilización de Aguas tiene dos componentes: Tarifa Mínima y Factor Regional, así:

$$TUA (\$/m^3) = TM (\$/ m^3) \times FR (\text{adimensional})$$

En este sentido, las autoridades ambientales deberán realizar el cobro de la Tasa por Utilización de Aguas en sus dos componentes teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

2.1 TARIFA MÍNIMA

La tarifa mínima de la Tasa por Utilización de Aguas, se encuentra establecida en el artículo 2.2.9.6.1.8. del Decreto 1076 de 2015, y la Resolución 1571 de 2017. Esta normativa establece que la autoridad ambiental debe aplicar dicha tarifa de acuerdo a la fórmula establecida en el mencionado decreto. Esta tarifa es ajustada anualmente con el Índice de precios al Consumidor-IPC, establecido por el Departamento Nacional de Estadística-DANE. En el caso de que el Índice de Precios al Consumidor-IPC en un año resulte negativo, no se presentará ajuste a esta tarifa mínima, y se aplicará la tarifa mínima del año anterior.

Es importante mencionar que, para efectos de la cuantificación y el cobro de la tasa de utilización de aguas, la autoridad ambiental deberá aplicar la tarifa mínima vigente para el año o periodo gravable respectivo. En este sentido, la tarifa mínima correspondiente al periodo 2019, es de \$12,35, independientemente de que se liquide y cobre en 2020 (método de vigencia expirada o de año vencido). De la misma manera, para la determinación de la tasa del periodo 2020, le corresponde una tarifa mínima de \$12,82 correspondiente a este año, sea que se trate de las liquidaciones del 2020 que se cobren en este mismo año (método de vigencia o año corrido), o cuya facturación sea enviada en 2021. La periodicidad del cobro de la tasa por utilización de aguas – TUA es atribución de la autoridad ambiental competente, de acuerdo con sus manuales internos de facturación y cobro.



2.2 FACTOR REGIONAL

El factor regional, lo integran cuatro (4) coeficientes (de inversión, de escasez, de condiciones socioeconómicas, y de uso), y de acuerdo a lo establecido en el Artículo 2.2.9.6.1.10, será calculado anualmente por la autoridad ambiental competente para cada cuenca hidrográfica, acuífero o unidad hidrológica de análisis, y corresponderá a un factor adimensional de acuerdo con la siguiente expresión:

$$FR = [1 + (C_K + C_E) * C_S] * C_U$$

Rango FR para aguas superficiales hasta 7

Rango FR para aguas subterráneas: hasta 12

- a) Coeficiente de Inversión (C_K):** Este coeficiente se determina de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$C_K = \frac{C_{PMC} - C_{TM}}{C_{PMC}}; 0 \leq C_K \leq 1$$

Donde:

C_{PMC} = Costos totales del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del año inmediatamente anterior.

C_{TM} = Facturación anual estimada de la tasa por utilización de aguas, aplicando la tarifa mínima a los usuarios de la cuenca.

El mencionado artículo establece que: *En ausencia del plan de ordenación y manejo de la cuenca, el valor del coeficiente de inversión será igual a 0.*

Consideramos importante mencionar que, en caso de que el Coeficiente de Inversión-C_K resulte negativo (-), se aplicará el valor de cero (0), teniendo en cuenta que el rango establecido en el Decreto 1155 de 2017 se encuentra entre 0 y 1.

- b) Coeficiente de Escasez (C_E):** Este coeficiente está asociado a la disponibilidad de la oferta hídrica en la cuenca hidrográfica, acuífero o unidad hidrológica de análisis.

Para determinar este coeficiente, el Ministerio expidió la Resolución 0865 de 2004 "Por la cual se adopta la metodología para el cálculo del índice de escasez para aguas superficiales" y la Resolución 0872 de 2006, "Por la cual se establece la metodología para el cálculo del índice de escasez para aguas subterráneas".

Consideramos importante resaltar lo contenido en el Parágrafo 2, del Artículo 1° de la Resolución 0865 de 2004, el cual establece lo siguiente:



*“Las Autoridades Ambientales Competentes podrán utilizar los datos de Índice de Escasez por cabecera municipal calculados en el Estudio Nacional del Agua elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, **durante un término máximo de dos (2) años**, contados a partir de la publicación de la presente resolución. Dentro de este plazo recolectarán la información para aplicar la metodología.*

De acuerdo con los desarrollos metodológicos y conceptuales del IDEAM, la variable Índice de Escasez a partir del año 2010 fue considerada como Índice de Uso de Aguas-IUA, la cual las autoridades ambientales han venido incorporando en sus instrumentos de gestión, planificación y administración del recurso hídrico con este nuevo enfoque; con la salvedad, que si bien se trata de la misma relación (demanda / oferta hídrica disponible), existen diferencias metodológicas y en la unidad de análisis, que pueden generar cambios en los valores obtenidos, afectando el cálculo de la Tasa por Uso del Agua – TUA.

Al respecto, queda claro que las autoridades ambientales no pueden liquidar la Tasa por Utilización de Aguas, tomando como referente el Índice de Uso de Aguas, contenido en el Estudio Nacional del Agua-ENA 2018, porque solo estaba permitido aplicar el “Índice de Escasez” por cabecera municipal del Estudio Nacional del Agua, ahora Índice de Uso de Aguas-IUA hasta el año 2006.

Por tal razón, para efectos del cobro de la Tasa por Utilización de Aguas, las autoridades ambientales deben tomar la información de oferta y demanda, contenida en los siguientes instrumentos de planificación del recurso hídrico:

- a) Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas-POMCA,
- b) Evaluaciones Regionales del Agua,
- c) Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico-PORH
- d) Reglamentación de Usos del Agua;
- e) Plan de Manejo de Ambiental de Acuíferos -PMAA.

Se debe calcular el Índice de Escasez en el marco de la Tasa por Utilización de Aguas así: para el caso de aguas superficiales, con las metodologías establecidas en la Resolución 0865 de 2004 así como la contenida en el Documento “*Lineamientos Conceptuales y Metodológicos para las Evaluación Regional del Agua -2013*”, y para el caso de aguas subterráneas deberán aplicar la metodología establecida en la Resolución 0872 de 2006.

El Coeficiente de Escasez para aguas superficiales C_E tendrá un rango de variación entre cero y cinco ($0 < C_S \leq 5$) para aguas superficiales.



El Coeficiente de Escasez para aguas subterráneas C_E tendrá un rango de variación entre cero y diez ($0 < C_S \leq 10$)

Índice de escasez en ausencia de información

En los casos donde la autoridad ambiental no cuente con la información de oferta y demanda contenida en los instrumentos de administración y planificación del recurso hídrico anteriormente relacionados, para calcular el Índice de Escasez- I_E , el Coeficiente de escasez tanto para aguas superficiales y subterráneas, se debe tomar con un valor de Cero (0).

- c) Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas (C_S).** Este coeficiente está asociado con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas publicado por el Departamento Administrativo de Estadísticas-DANE y se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$C_S = \frac{100 - NBI}{100}$$

Para el caso de otros usos diferente al doméstico, el Índice de Necesidades Básicas insatisfechas-NBI, se debe calcular teniendo en cuenta la información publicada por el Departamento Nacional de Estadística-DANE, sobre la *participación porcentual por grandes ramas de actividad económica dentro del producto interno bruto departamental, a precios corrientes, al momento de liquidación de la tasa*, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\frac{PIB_{i,j}}{PIB_j} \geq \frac{\sum PIB_{i,j}}{\sum PIB_j}$$

Cuanto mayor sea el valor de NBI del municipio (peores condiciones sociales), menor será el valor del coeficiente y, por tanto, menor la tarifa.

El Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas (C_S) tendrá un rango de variación entre cero y uno ($0 < C_S \leq 1$).

- d) Coeficiente de Uso (C_U).** Este Coeficiente varía según los fines de uso del recurso hídrico, y tendrá un valor de $C_U = 0.0775$ para uso: doméstico, agrícola, pecuario, acuícola y generación de energía.

Para el caso de uso industrial, minería e hidrocarburos, este coeficiente inició en 0,2 (20%) en el año 2017 y se incrementa anualmente en 0.08 unidades por 10 años, hasta llegar a 1 (100%). Para el año 2020 el valor de este coeficiente es de 0.44.

3. FACTOR DE COSTO DE OPORTUNIDAD (Fop)



$$F_{OP} = \frac{Vc - Vv}{Vc}$$

$$0.1 \leq F_{OP} \leq 1$$

Para usuarios que retornen el recurso hídrico a la misma cuenca o unidad hidrológica de análisis

En los demás casos

En relación con este factor, en caso que el sujeto pasivo no presente reporte con información o auto declaración sobre volumen de agua captada (Vc) y volumen de agua vertida (Vv), el factor de costo de oportunidad (Fop) tomará el valor de 1.

En este sentido, este descuento para efectos de la Tasa por Utilización de Aguas, aplica solamente si el usuario tiene implementado un sistema de medición en el punto de captación y en el punto de descarga, de tal manera que el usuario pueda medir el retorno del agua a la misma unidad hidrológica de análisis. Esta información debe ser reportada oportunamente por el usuario en los periodos que la autoridad ambiental determine, para ser tenida en cuenta en la liquidación de la tasa cuando aplique

4. CÁLCULO DE VALOR A PAGAR

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 155 de 2004 y Decreto 1155 de 2017, contenido en el Decreto 1076 de 2015, el cálculo del valor a pagar se deberá aplicar con la siguiente fórmula:

$$VP = TUA * V * F_{OP}$$

Donde:

VP: Es el Valor a Pagar por el usuario sujeto pasivo de la tasa, en el periodo de cobro que determine la autoridad ambiental, expresado en pesos (\$).

TUA: Es la tarifa de la Tasa por Utilización de Aguas, expresada en pesos por metro cúbico ($\$/m^3$).

V: Es el volumen de agua base para el cobro. Corresponde al volumen de agua captada por el usuario sujeto pasivo de la tasa que presenta reporte de mediciones para el periodo de cobro determinado por la autoridad ambiental, expresado en metros cúbicos (m^3).

F_{OP} : Factor de Costo de Oportunidad, adimensional.

5. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011 (vigente al no haber sido derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 ni por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019), artículo 2.2.9.6.1.18. del Decreto 1076 de 2015, artículo 25 de la Ley 1930 de 2018 y Decreto 1007

de 2018, los recursos provenientes del cobro de la Tasa por Utilización de Aguas, se podrán orientar en las siguientes inversiones:

- Cuencas con POMCA adoptado, en protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo.
- Cuencas declaradas en ordenación, en la elaboración del POMCA.
- En cuencas que no tengan POMCA ni hayan sido declaradas en ordenación, en actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definido en el instrumento de planificación de la autoridad ambiental competente.
- En implementación y monitoreo, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.
- Financiar esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA)
- Conservación de páramos

A manera de conclusión, del repaso normativo vigente expuesto, queda entonces establecido:

- a) Las autoridades ambientales no deben liquidar la Tasa por Utilización de Aguas, tomando como referente el Índice de Uso de Aguas, contenido en el Estudio Nacional del Agua-ENA 2018, debido a que ya no se encuentra vigente el Parágrafo 2, del Artículo 1° de la Resolución 0865 de 2004.
- b) Las autoridades ambientales deben utilizar información propia para determinar y aplicar los distintos coeficientes que integran el factor regional de la TUA, particularmente el Coeficiente de Escasez (C_E) y el Coeficiente de Inversión (C_K).
- c) Para el Coeficiente de Escasez- C_E , para efectos del cobro de la Tasa por Utilización de Aguas, las autoridades ambientales deben tomar la información de oferta y demanda contenida en los siguientes instrumentos de planificación del recurso hídrico: Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas-POMCA; Evaluaciones Regionales del Agua; Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico-PORH; Reglamentación de Usos del Agua; y Plan de Manejo de Ambiental de Acuíferos -PMAA.
- d) El Coeficiente de Escasez (C_E) es el de mayor peso en el factor regional, y está asociado a la variable ambiental índice de escasez, por lo que las autoridades ambientales deben aunar esfuerzos para generar esta información y una efectiva implementación de este instrumento económico, así como para la toma de decisiones frente a la administración del recurso hídrico en la región.
- e) El Índice de Uso de Agua-IUA, es un indicador que ofrece una señal muy adecuada para la gestión del recurso hídrico, de manera que las autoridades ambientales que lo emplean prioritariamente para formular instrumentos de administración y planificación del recurso



El ambiente
es de todos

Minambiente

hídrico, avancen por el camino de optimización del mismo, sobre lo cual se hará un especial seguimiento.

- f) No puede perderse de vista que la Tasa por Utilización de Aguas es un tributo de índole ambiental, donde predomina el propósito de provocar en los usuarios cambios positivos de conducta en aras del uso eficiente y responsable del recurso hídrico, antes que la simple obtención del recaudo a pesar de la importancia que este tiene para la inversión en la protección y conservación de las cuencas en el país.

Finalmente, queremos resaltar la importancia de la integralidad de los instrumentos de planificación, regulatorios y económicos para el logro de una administración efectiva de la oferta y gestión del recurso hídrico en la región.

Cordialmente,

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Revisó: Francisco José Cruz Prada, Viceministro de Políticas y Normalización.
Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, Director Dirección Gestión Integral del Recurso Hídrico
Jorge Jiménez Guacaneme, Jefe Oficina Negocios Verdes y Sostenibles

Proyectó: Janeth Ortega Ricardo, Coordinadora, Grupo de Análisis Económico para la Sostenibilidad ONVS
Diana Moreno, Coordinadora Grupo de Administración del Recurso Hídrico
Julio Fernando Álvarez- Abogado Asesor ONVS

Fecha: diciembre 9 de 2020